



**EL ARTICULO 46 BIS EN LA LEY FEDERAL DE
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO Y SU APLICACION EN LA
DIRECCION GENERAL DE**



**FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES**

T E S I S
QUE PRESENTA:
MARIO RAMON ZARATE LEDEZMA
PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Pág.

I. ANTECEDENTES	
1.1 Ideas generales sobre la condición de trabajador de Correos al servicio del Estado	1
1.2 Antecedentes históricos de la Legislación Burocrática	7
1.2.1 Epoca Antigua	9
1.2.2 Edad Media	16
1.2.3 Epoca Contemporánea	21
1.2.4 Antecedentes en México	32
1.3 Condición del empleado en 1917	54
1.4 Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1938 y 1941	56
II. NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY BUROCRATICA	69
2.1 Lucha de la burocracia por integrarse a la Legislación Constitucional	71
2.2 Su integración en la Constitución Federal de 1960	81
2.3 El apartado "B" del Artículo 123 en 1963	86
2.4 Reformas al apartado "B" de 1972	90
2.5 Reformas al Apartado "B" en 1974	94

III. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ELEMENTALES - DEL ARTICULO 46 BIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN EL CO RREO	97
3.1 Función del Actuante	106
3.2 Papel del Inculpado	113
3.3 Trascendencia de la Representación Sindi cal	120
3.4 Valor e importancia de los Testigos de - asistencia de cargo y de descargo	127
 CONCLUSIONES	 140
 BIBLIOGRAFIA	 146

I.- ANTECEDENTES

I.1. Ideas Generales sobre la Condición de Trabajador de Correos al Servicio del Estado.

En México, la Institución del Correo proviene - de España, pero ya se contaban con antecedentes autóctonos, pues los Aztecas se comunicaban mediante mensajeros llamados "payanis", que utilizaban el sistema - de relevos en puntos estratégicos en cada diez kilómetros llamados "techialoyan", logrando recorrer en un día hasta 500 kilómetros, dichos relevos recibían - - adiestramiento especial pues tenían que memorizar los mensajes y se daba en los "camelcac" o en el "Telpuchcalli", debiendo tener cuando menos 15 años de edad.

Servía el Correo preferentemente a las necesidades de los gobernantes especialmente en lo que se refiere a lo militar sin alcanzar el carácter de servicio público.

En la enciclopedia de México, en su tomo III, - página 160 se hace referencia que en la época colonial Francisco Javier Clavijero, dejó asentado que -- "los Correos de que se servían los Mexicanos con mu--

cha frecuencia se usaban diferentes insignias. Si la noticia era de haber perdido los Mexicanos una batalla, llevaban los cabellos sueltos y al llegar a la capital, donde puestos de rodillas delante del rey daban cuenta del suceso, si era por el contrario alguna batalla ganada, llevaban los cabellos atados con una cuerda de color y el cuerpo ceñido con un paño blanco de algodón, y en la mano izquierda una rodela y en la derecha una espada, que manejaban como una actitud de combatir, demostrando de este modo su júbilo, y cantando los hechos gloriosos de los antiguos Mexicanos.

En los incipientes años de la Colonia no se contaba con una organización para el servicio de Correo, por lo que se recurrió a mensajeros propios estableciéndose como servicio en 1580 por real cédula de Felipe II al cuarto Virrey, Martín Enriquez de Almanza concediéndole el empleo de Correo Mayor a Martín de Olivares entrando en funciones el 27 de Agosto del mismo año.

En la época Virreynal se transportaba la correspondencia sin previo franqueo ya que el destinatario era quien pagaba el porte y fué hasta 1630 en que la tarifa era de un real y otro por cada onza de exceso.

Fue hasta 1764 que se estableció un servicio de pailebotes que unía a México con España vía la Habana, y por real Decreto del 27 de Noviembre de 1765, el oficio de Correo Mayor, que se había constituido como una merced se incorporó al Estado.

Los empleados de Correos gozaban de privilegios iguales a los que disfrutaban los Correos Españoles -- desde el siglo XV, pues se contaba con fuero reafirmado por decreto de 20 de Diciembre de 1776, mismo por el cual no podían ser apremiados a comparecer a juicio ante las justicias ordinarias sin que precediera la correspondiente licencia del subdelegado y que el caso lo requiriese.

Por esa razón las causas de carácter civil y de tipo criminal se sustanciaban en primera instancia por el juzgado de Correos, y solamente en apelación por la Real y Suprema Junta.

En las causas de contrabando, estaban sujetos al Fuero Fiscal de la renta respectiva viéndose privados del privilegio del oficio, los empleados de Correos en cuyo comportamiento se les justificara la contraven- - ción.

Mucho tiempo después de consumada la Independencia, el Correo continuó las mismas prácticas del Virreynato, y aún en 1871, en la memoria presentada al Congreso, se hacía mención de que estaba regido por las ordenanzas coloniales, con muy ligeras modificaciones hechas por las leyes del 4 de Octubre de 1842 y la de 28 de Agosto de 1852.

El empleado de Correos, como asalariado constituye un factor en la producción de la riqueza social, a la que aporta su esfuerzo intelectual o 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.

Al reconocer el Estado los derechos del empleado público contribuye al mejoramiento de los servicios públicos, tradicionalmente las relaciones entre el Estado y los empleados públicos se regían por el Derecho Administrativo y especialmente por leyes del Servicio Civil siguiendo el ejemplo de otros países - que discriminaban al empleado público, olvidando que tanto el empleado particular como el que se encuentra al servicio del Estado son sujetos de Derecho.

Se ha reconocido por virtud de la evolución social, la dignidad de la persona humana burócrata en la que se incluye obviamente al empleado de Correos - como sujeto de Derecho Laboral existiendo Estatutos - que limitan en algo las arbitrariedades de los que de tentan el poder hasta que los mismos se cumplan íntegramente ya que los Derechos Sociales aunque mínimos - están comprendidos en el artículo 123 Constitucional, tales como la jornada máxima de ocho horas, descanso -semanario, vacaciones, salario mínimo, escalafón, ascensos, antigüedad, inamovilidad en sus empleos, huel ga, seguridad social y la jurisdicción especial para dirimir sus conflictos. Estos Derechos se reglamentan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se ha considerado dentro de las últimas categorías de los empleados postales a los carteros, pero - estos trabajadores al Servicio del Estado son los más representativos del Servicio Postal Nacional, ya que representan un papel tan importante que faltaría espacio para reseñar el servicio social que proporciona.

Basta decir, que el cartero lleva a su cuidado - desde que sale de una oficina de Correos en su bolsa -

llena de correspondencia intereses de valor inapreciable para las personas a quienes van dirigidas; en - - unos casos representan el interés comercial, en otros el saludo afectuoso familiar y el auxilio económico - para una familia o la tranquilidad de quienes esperan con ansia noticias de sus seres queridos.

I.2 Antecedentes Históricos de la Legislación Burocrática

El trabajo surgió desde la aparición del Hombre, el cual tuvo que luchar para satisfacer sus diversas necesidades, las cuales se fueron multiplicando a medida que transcurría el tiempo; pero al establecerse sedentariamente, dedicó su actividad a la agricultura y a la crianza de animales domésticos lo cual permitió la formación de los primeros grupos sociales tales como tribus, hordas, etc. Durante este período - el trabajo era de tipo comunal.

De la ambición de poder, empezaron a surgir las luchas entre los pueblos, lo que trajo como consecuencia el nacimiento de la esclavitud la cual alcanzó su máximo auge durante los períodos de la dominación - Griega y Romana; sin embargo fué en el Estado Romano donde surgieron figuras jurídicas que empezaron a reglamentar el trabajo, como los contratos llamados con sensuales donde nació la "Locatio Conductio" que consistía en el arrendamiento de una cosa o de un servicio para una persona a otra. "La Locatio Conductio - Rei" o sea el arrendamiento de una cosa por una perso

na a otra; la "Locatio Conductio Operis" era el arrendamiento de obra, y la "Locatio Conductio Operarum" - que es el origen del contrato de trabajo.

En los tiempos del Emperador Servio Tulio, surgieron los Collegia Epificum que no eran otra cosa -- que los colegios de artesanos, los cuales paulatinamente y aunque sirvieron de antecedente a las corporaciones, éstas empezaron a desaparecer a medida que se presentaba el desarrollo del trabajo y por consiguiente el nacimiento de la legislación laboral.

I.2.1 Epoca Antigua

Son escasos los antecedentes que en materia laboral existen, uno de ellos es el Código de Amurabi, en el que se reglamentaban algunos aspectos de trabajo que básicamente se basaban en la esclavitud aunque existían otras dos clases de Sociedades, la de los -- Hombres libres y una intermedia llamada "Muchkini".

El Código de Amurabi en Babilonia, ya reglamentaba el salario mínimo y el aprendizaje, pues el trabajo dependiente apareció originalmente en los menesteres más rudos, ya que era lógico que el fuerte se hiciera servir por el más débil en las faenas que le resultaban más molestas.

Así encontramos como ciertas sociedades el Hombre encargó a la mujer las tareas materiales, mientras que él se encargaba de la caza y de la guerra. -- Los prisioneros en el combate se sacrificaban para -- evitar su sostenimiento y en algunos pueblos para -- ofrendas de algunos de sus dioses. (1)

(1) Euquerio Guerrero - Manual de Derecho del Trabajo - undécima edición. Editorial Porrúa, México 1980. - pag 16

En Israel aunque no en forma reglamentaria, la Biblia contiene cierta legislación laboral. En el Deuteronomio se prohíbe negar el jornal al pobre y al forastero que mora en la tierra y en las ciudades Hebreas. El salario se pagará cada día antes de ponerse el sol. En el Talmud se descubren algunos antecedentes de trabajo, había 2 clases diferentes de trabajadores distintos de los esclavos, los artesanos, cuyas prestaciones eran equiparables a la locación de servicios y a la de obra; ejercían oficios realmente libres y los jornaleros ocupados sin continuidad y con preferencia en las siembras y en las siegas. (2)

En Egipto se observó hacia la undécima dinastía de los faraones que los esclavos predominaban en todos los trabajos del campo pues en las ciudades existían bastantes Hombres libres protegidos por un tribunal del rey, las inscripciones funerarias permitieron asegurar que los artífices, albañiles y embalsamadores, entre otros, no sólo eran Hombres libres, sino que disponían de esclavos propios. (3)

(2) Guillermo Cabanellas- Compendio de Derecho laboral. Tomo I. Bibliografía Omeba. Argentina 1968 pag 102

(3) Guillermo Cabanellas- ob cit. pag 103

Realmente sólo hasta la civilización Griega, se puede hablar de actividades laborales en las que el Estado intervenía en su regulación.

El pueblo de Grecia vivió dominado en materia de trabajo por un principio defendido por sus pensadores que lo consideraban como una ocupación vil, ya que la actividad agrícola y mercantil predominaba resultando que Tseo y Solón introdujeron en la constitución Ateniense principios de trabajo.

En la ley de Solón (conservada por Gayo y obrante en el Digesto, libro XLVII, Título II, ley IV), permitía a los colegios de Atenas darse así sus reglamentos internos mientras no fuesen contrarias a las leyes del Estado. (4)

Más tarde hubo una división de Hombres libres y esclavos llamado Jenofonte infames las artes manuales.

En Roma y a pesar del gran desarrollo que tienen las Instituciones Jurídicas, no avanzó en lo que respecta a la materia laboral, pues el trabajo fué consi-

(4) Miguel Hernainz Marquez- Tratado Elemental de Derecho del Trabajo doceava edición, Tomo II. Instituto de Estudios Políticos. España, 1977. pag 48

derado como una "res" cosa, sin embargo se alcanzó a distinguir entre la *Locatio Conductio Operarum* y la *Locatio Conductio Operis*, pues en la primera figura - el contrato tuvo por objeto la actividad del Hombre y en la segunda contemplaba sólo el resultado de esa actividad, pero no existía una regulación concreta sobre las relaciones laborales entre el maestro y el obrero.

En un principio el amo contaba con todos los Derechos sobre los esclavos de cuya actividad era dueño absoluto, con potestad para venderlo, incluso para matarlo, pero con el tiempo fueron adquiriendo Derechos, como el de dedicarse al comercio o a las artes manuales, lo que les permitía posteriormente lograr la *Manumensio* y alcanzar la ciudadanía lo que significaba pasar de una cosa a una persona.

Lo que se desarrolló en la época Romana fueron los collegios que tomaron su carácter definitivo en la época de Servio Tulio, que tendían a agruparse los artesanos, pretendiendo ejercer influencia en la vida pública contando con fondos propios y una organización de socorros mutuos, permitiéndose previo permiso del dueño que formaran parte de estas agrupaciones -- los esclavos.

Con el paso del tiempo se separaron las colegias de las agrupaciones llamadas Soddalitia que fueron -- usadas como arma política y centros de corrupción ciudadana; pues mientras en las primeras se les protegía ampliamente, concediéndoles Marco Aurelio (Digesto -- Ley XXXII Título V) el Derecho de recibir legados y -- privilegios varios, las segundas fueron suprimidas -- por una ley (Lex Julia) de cesar o de Augusto exigién dose la necesidad de autorización previa para fundar una nueva asociación, sancionándose con pena de muerte a quienes incumpliesen este mandato. (5)

En épocas que le siguieron y con Alejandro Severo, se desarrollaron estas collegias clasificándose -- en diferentes categorías, algunas de interés público -- que gozaron de exención de cargas fiscales e incluso -- se hizo obligatorio que los profesionales se inscri-- bieran en dichas agrupaciones.

En la época Arabe se tomaron los fundamentos Romanos, estimando también el trabajo como un arrenda-- miento, existiendo disposiciones que se encaminaron a dar fijeza y concreción al salario, al prohibirlo --

cuando es indeterminado, como por ejemplo, al estipularlo como parte de una cosecha, se da la particularidad del contrato llamado de riego, (según Hernainz -- Marquez, quien cita a José Urquiza en la traducción -- que hace de Pic, Madrid, 1942. Tomo I pág, 128). (6)

Se conciben una diversidad de contratos tales como los de arrendamiento, de trabajo, de fundo y compra venta de frutos, en el que se comprometía por él una persona a realizar en una plantación ajena los trabajos necesarios a cambio de una participación de los -- frutos, apareciendo también el contrato de aprendizaje, en el que no se le retribuía económicamente al aprendiz sino que se le tomaba el servicio como precio de -- la enseñanza.

Hernainz Marquez al citar el artículo de Seco de Lucena (El Origen de los Gremios, revista de trabajo, -- Agosto de 1942 No 34 pag. 854) manifiesta que existía -- tal importancia en los sistemas corporativos del siglo XI que los tratadistas Hispano Arabez juzgaron necesario redactar manuales como los de Ben Abdum y Al Saqati, para uso de los funcionarios a quienes el Estado --

(6) José Urquiza citado por Hernainz Marquez -- ob cit -- pag. 51

encomendaba la doble función de vigilar el cumplimien
to de las instituciones gremiales y la observancia de
los usos corporativos. (7)

(7) Seco de Lucena, citado por Hernainz Marquez
ob cit. pag. 52

I.2.2 Edad Media

Durante la Edad Media surgieron dos figuras que regularon el trabajo que fueron los gremios y las corporaciones, siendo estas últimas las que más trascendencia tuvieron.

Existía en ese tiempo una máxima Feudal denominada "Nulle Tiere Sans Seigneur" que significaba ninguna tierra sin señor, esto era una realidad tangible - en la alta Edad Media hasta la institución de los feudos de officium, en los cuales la dependencia no se establecía en vista de la posesión de ninguna tierra sino como una contraprestación de servicios palatinos o administrativos prestados por los señores. (8)

Según Hernainz Marquez, las corporaciones presentaban seis características.

1) Su orientación es, además de profesional, religiosa, manifestando tal espíritu lo mismo en las prácticas de este tipo propias de ellas, como el juramento que obligaba a ser miembros.

(8) Luis Weckman- La Sociedad Feudal- Editorial Jus-
colección de Estudios Jurídicos. México 1944 --
pag 32

2) La obligatoriedad y la exclusividad dentro de cada profesión, para ejercer un oficio era necesario-estar inscrito en la correspondiente corporación.

3) Estaban formadas por patronos. Pero más adelante se permitió formar parte de ellas a los aprendices y obreros con la condición de que no podían formar entre si asociaciones.

4) Establecían una regulación detallada de las -condiciones de trabajo.

5) Hacían descansar la relación existente los diversos grados profesionales en una base altamente personal y progresiva, siendo la mutua lealtad y ayuda,- la base fundamental en el trato entre maestros oficiales y aprendices.

6) Por último ejercían una evidente forma de seguro social pues en algunas se establecieron socorros mutuos. (9)

Mientras en los reinos Italianos estas corporaciones ejercían una influencia en la vida pública que

(9) Miguel Hernainz Marquez- ob cit pag. 53

era fuente de discordias, en Francia se intenta unificar su regulación en el siglo XII.

En Flandes se extiende el corporativismo que desde el siglo XII se venía gestando con el nombre de -- Ghildas, las cuales tienen un evidente desarrollo en Inglaterra hasta que son atacados por el parlamento.

Esta figura se extendió a Alemania en donde se denominaron Hausas, formadas por comerciantes y artesanos, pero su carácter tendía más a lo comercial que a lo laboral.

Fueron muchas causas las que contribuyeron durante los siglos XV y XVI a que las corporaciones se debilitaran, que se aceleró con el Edicto Turgot dado en Francia en 1776, que estableció el libre ejercicio del comercio, las artes y los oficios.

Con una ley dictada en la asamblea general Francesa el 17 de Marzo de 1791 vino a dar el tiro de gracia, ya que determinaba que a partir del 1o de abril próximo será libre el ejercicio de la profesión u oficio para todo ciudadano que considere conveniente -- ejercer.

Lo anterior se vino a robustecer con la ley Chapelier dictada el 14 y 17 de Junio de ese mismo año.

La jornada en el trabajo agrícola de esta época era de sol a sol, algunas veces como el fuero de cuenca se establece la pérdida del salario por cesación prematura, Bayon Chacon y Perez Botija, mencionan que los días festivos se observaban con todo rigor, así como las ferias otorgadas a cada lugar y a veces se establecían normas para recuperar las jornadas perdidas por el mal tiempo (normas contenidas en los libros de las costumbres de Tortosa). El régimen de los salarios no existía salvo las donaciones que ingresaban al peculio de los esclavos. (10)

Posteriormente se produce un intervencionismo de los fueros y disposiciones Reales y municipales que establecieron sanciones para los patronos morosos en el pago de los salarios.

Así pues con la revolución Francesa desaparece el régimen corporativo dejando al trabajador aislado-

(10) G. Bayon Chacon- E. Perez Botija. Manual de Derecho del Trabajo- Vol. I, 5a edición. Marcial-Pons, libros Jurídicos. España. pag. 65

y que la naturaleza resolviera los problemas sociales
así como resuelve los físicos.

I.2.3 Epoca Contemporánea

Aunque se dieron algunos intentos en contra de la regulación del trabajo en el siglo XVIII, es a partir de la llamada ley Chapelier de 1791 en Francia, cuando al caer el sistema que imperaba, cuando se marca un nuevo curso en el Derecho Laboral.

Los fenómenos sociales semejantes al Francés se propagan y dan comienzo a la que el Maestro Mario de la Cueva denominó la edad heroica del movimiento obrero y del Derecho del Trabajo, denominación que correspondió primeramente a la lucha sindical pero perteneciente también al Derecho del trabajo ya que se luchaba por su idea pues las libertades sindicales de huelga, de negociación y de contratación colectivas, son su finalidad inmediata, pues la condición para que pudiera nacer el Derecho sustantivo en una sociedad en la que su Estado era impotente frente a la fórmula -- del Laisser Faire- Laisser Passer de los fisiócratas. (11)

En 1800 se dio en Francia el llamado socialismo-

(11) Mario de la Cueva- El Nuevo Derecho del Trabajo séptima edición, Tomo I. Editorial Porrúa. -- México 1981 pag. 15

utópico estando al frente de esa corriente Saint Simon, Cabet, Sismondi, Fourier y otros en que se proponía la exaltación del trabajo y los Derechos de los productores, oposición a la sociedad y herencia no merecida, la planificación económica, para Fourier era que el hombre debía tener una ocupación que eligiese libremente, pero la idea fundamental era la creación de unas comunidades de trabajo denominadas Falansterios, los cuales se establecerían y financiarían no con dinero del Estado sino mediante aportaciones voluntarias de los capitalistas, dicha tesis no tuvo eco sino hasta después de su muerte. (12)

Fue en Inglaterra la cuna de la Revolución Industrial donde se desarrollaron los acontecimientos más importantes de esta era, iniciándose con una ley de 1802, en que se prohibía que los niños trabajen en las industrias textiles durante la noche y en períodos mayores de 12 horas extendiéndose esta prohibición y rebajando la jornada de trabajo en posteriores disposiciones de 1819, 1825 y 1833.

(12) Nestor de Buen Lozano- Derecho del Trabajo. Tomo I, tercera edición, Editorial Porrúa. México - 1979 pag. 139

Francis Place logró en el año de 1824, que el -- parlamento aprobara una ley que derogaba las prohibiciones de las leyes de 1799 y 1800.

Poco después al sufrir en 1834 una derrota los -- sindicatos de obreros Ingleses, se inició la primera -- acción democrática revolucionaria de los trabajado -- res, naciendo un documento redactado por obreros de -- Londres llamado "La Carta del Pueblo" que posterior -- mente fue llamada la Guerra Cartista, en virtud de la carta petición en la que se solicitaba al parlamento -- que cumpliera 6 puntos que eran:

- 1) El sufragio para los varones.
- 2) El voto secreto.
- 3) Que no fuera necesario para pertenecer al parlamento ser propietario.
- 4) Que a los miembros del parlamento se les paga ra un sueldo.
- 5) Distritos electorales iguales.
- 6) Renovación anual del parlamento.

Inspirados en el pensamiento de Roberto Owen, -- iniciaron una marcha que fue reprimida por el ejérci -- to y la policía, sin embargo la ley de 1824 provocó --

una paradoja, ya que si el Estado frente a estos problemas sólo era un espectador, esa misma conducta le exigieron los trabajadores sobre su organización y su lucha por conseguir mejores condiciones de trabajo -- que el Estado no podía ni quería imponer.

En Italia surgen también estos fenómenos creándose una ley de 1843 que protegía a los menores trabajadores que no hubiesen cumplido los 9 años, además de prohibir los trabajos nocturnos a los menores de 12.

En Francia la legislación social tarda en aparecer un poco más y se inicia en 1841 con una ley referente al trabajo de mujeres y niños en las industrias, posteriormente en 1848 aparece una reglamentación de trabajo para adultos.

En 1870 Blanqui pretende el establecimiento de un gobierno socialista ocurriendo en 1871 el episodio de la comuna de París. Ya establecida la paz, Francia reconoció en 1884 las asociaciones sindicales y en 1898 expide la ley de accidentes, introduciendo la teoría del Riesgo Profesional.

Fue importante el papel del ministerio Waldeck - Rousseau, del que formó parte el jefe del partido so-

cialista Millerand cuando se crearon normas legislativas de trabajo, destacando la reducción de la jornada a 10 horas, y apoyando decididamente a los sindicatos en su lucha por la celebración del contrato colectivo. (13)

En Prusia y más tarde en el Imperio de 1870 se observa un desarrollo en la legislación laboral, celebrándose en Einsach en 1869 un congreso que constituyó la fuerza del movimiento sindical y de libertad. - El Canciller de Hierro Bismark inició la llamada Política Social, primer apartamiento general de los principios de la escuela económica liberal, dicha política llevaría a una nueva actitud del poder público.

La esencia de la política Social consistió en la promoción del bienestar de los trabajadores a cuyo fin se promulgó en 1869 el Die Gewerbeordnung primera ley reglamentaria de las relaciones de trabajo de Alemania en el siglo XIX. (14)

En 1875 un sector muy importante del Marxismo ortodoxo, representada por Brebel y Liebknecht, en unión con los lassallianos, aprobó el programa de - -

(14) Mario de la Cueva, ob cit, pag. 19

Gotha, al que Marx criticó, pero que constituyó un segundo esfuerzo en defensa de los Derechos del trabajo, al cual Bismark atacó con una ley de 1878 que prohibía la formación de asociaciones que tendieran a la transformación de su régimen social económico y político, dando por resultado una inquietud obrera por lo cual el Emperador Guillermo I, en 1881 anunció la creación de los seguros sociales, posteriormente en el congreso Internacional del Trabajo en Berlin, el Reichstag, revisó la ley de 1869, cuyo resultado constituyó la legislación más progresista de su tiempo.(15)

Así pues tenemos que los fenómenos sociales que se dan casi en todos los países a partir de 1791 con breves intervalos de tiempo van dirigidos al surgimiento de una legislación protectora del obrero, es a partir de la abolición del régimen corporativo que se producen dos hechos de una trascendencia importante.

El primero es la conferencia de Berlin en 1890. y su corolario de la asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores creada en ese mismo año, dando como resultado la creación de depar-

(15) Mario de la Cueva. Ob. Cit. Pág. 19.

tamentos ministeriales específicamente laborales, y la realización de convenios Internacionales sobre la materia; el otro hecho es la aparición de la Encíclica "Re rum Novarum", en 1891 que con toda autoridad espiritual del pontificado marca directrices esenciales para una concepción cristiana de las relaciones de trabajo. (16)

En la primera guerra mundial los trabajadores de los estados en guerra contra los Imperios pugnaron por que al final de la misma, existiera un tratado en el que se plasmaran normas que dieran un futuro más proteccionista al aspecto laboral, pues en el lapso que duró el conflicto mundial se produjo un intervencionismo del Estado muy fuerte haciendo a un lado la teoría de Laissere Faire- Laissere Passer, lo que culminó con una propuesta del Secretario de Estado Francés Justin-Godard, para que se creara una carta Internacional del Trabajo, a su vez al producirse la Revolución Rusa se observó la urgencia de encontrar sistemas que se inspiraran en los principios de la Justicia Social.

Al producirse la abdicación del Kaiser se preten

(16) Miguel Hernainz Marquez, ob cit, pags. 61 y 62

dió en Alemania establecer un régimen Socialista pero al sacrificar a los líderes de los trabajadores Liebknecht, Rosa de Luxemburgo y Kurt Eisner se pactó con los partidos centrales y católicas precipitándose la catástrofe Nacional Socialista.

En los años subsecuentes al conflicto mundial sucedieron dos hechos sumamente importantes para el Derecho del Trabajo, la creación de la Organización Internacional del Trabajo en el Tratado de Versalles de 28 de Junio de 1919 y la proclamación de la Constitución de Weimar el 11 de Agosto de ese mismo año en -- Alemania.

La Constitución de Weimar dedicó un capítulo a los Derechos del Trabajo, en el que el Derecho colectivo como lo manifiesta el Maestro Mario de la Cueva comprendía las libertades sindicales, de negociación, de contratación colectiva y de huelga además los consejos de empresa y económicos cuya función consistía en dar participación a los trabajadores en la administración de las empresas; y en lo que respecta al Derecho individual, le dió al trabajador Seguridad Social, partiendo de la protección a la maternidad, educación y preparación del niño para llegar a la preservación-

de la salud y de la vida y del hombre y de su familia cuando los riesgos de trabajo le provocan imposibilidad. (17)

La Organización Internacional del Trabajo, le dió un nuevo sentido al Derecho Laboral no sólo como ordenamiento Jurídico destinado a la regulación externa de los Estados, sino también la de preservar el bienestar de la clase trabajadora.

Estos dos hechos crearon en Europa el principio de igualdad Jurídica del trabajo y del capital ya que las condiciones de trabajo se empezaron a fijar por acuerdo entre los empresarios y los sindicatos, así pues el trabajador ya no discutiría la forma de prestar el servicio con el patrón, sino que se quedaría sujeto a las disposiciones de los contratos colectivos.

En la Segunda Guerra Mundial los sistemas totalitarios quebraron la idea del Derecho del trabajo, pretendiendo que el trabajador realizara trabajos supra-humanos en bien de la producción, pero al terminar dicho conflicto se vuelven a revisar los ordenamientos-

(17) Mario de la Cueva, ob cit, pág. 21

Internacionales, dando como resultado que la comunidad de Naciones enviara a los trabajadores un mensaje de esperanza. Y la Organización Internacional del Trabajo en su declaración de Filadelfia en 1944, expresó "la experiencia ha demostrado plenamente la legitimidad de la declaración contenida en la carta constitutiva de la Organización, según lo cual no puede establecerse una paz duradera, sino sobre la base de una Justicia Social".

La carta de las Naciones Unidas proclamada en San Francisco el 26 de Junio de 1945 señaló el deber de la Organización de promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Finalmente la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada el 10 de Diciembre de 1948, recogió los principios generales fundamentales del trabajo los que servirían para asegurar "Al trabajador y a su familia una existencia conforme a la dignidad Humana". (18)

Posteriormente a la Guerra, dos Estados establecieron en sus constituciones los principios de la de-

(18) Mario de la Cueva, ob cit, pag. 23

claración de Derechos de 1879, Francia e Italia pero México ya se había adelantado al mundo desde su Constitución de 1917.

I.2.4 Antecedentes en México

No se tienen datos precisos sobre las condiciones de trabajo en la época precolonial pues hay muy poca información al respecto y los historiadores de aquella época sólo hacen mención a las diferentes artes y oficios que existían tales como tejedores, sastres, pintores, cantores, brujos, médicos, alfareros, mercaderes, fabricantes de calzado, de armas, etc

Al citar Nestor de Buen Lozano la 2a carta de relación que Hernán Cortés dirige al rey Carlos V, un antecedente de relativa importancia, ya que manifiesta que existen en los mercados personas trabajadoras y maestros de todos los oficios, esperando quien los alquile por sus jornales. (19)

Pero en realidad no existen datos que nos permitan establecer como eran las relaciones laborales de ese tiempo.

Ya en la época colonial se observa un cambio radical al expedirse las leyes de Indias de 1561 a 1579 de las que Genaro V. Vazquez citado por Nestor de - -

(19) Genaro V. Vazquez, citado por Nestor de Buen Lozano, ob cit, pag. 19

Buen, hace un pequeño resumen subrayando algunas disposiciones fundamentales como:

a) La idea de la reducción de las horas de trabajo

b) La jornada de trabajo de 8 horas, expresamente determinada en la ley VI del título VI del libro - III de la recopilación de Indias, que ordenó en el -- año de 1593 que los obreros trabajaran 8 horas repartidas convenientemente.

c) Los descansos semanales, originalmente establecidos por motivos religiosos, proveniente de una ley dictada por Carlos V el 21 de septiembre de 1541, ordenando que los indios negros o mulatos no trabajen los domingos y días de guardar. Posteriormente el 23 de diciembre de 1583 Felipe II en su ley XII Título - VI Libro III, ordena que los sábados se alce de obra una hora para pagar los jornales.

d) El pago del séptimo día, contenida en la Real Cédula de 1606 que disponía que les pagaran a los indios cada semana desde el martes por la mañana hasta el lunes en la tarde, de lo que se sigue o que así se

ha acostumbrado, en dinero y no en cacao, ropa, bastimento ni otro género de cosa que lo valga, aunque digan los mismos indios que lo quieren, y no han de trabajar en domingo ni en otra fiesta de guardar, ni por que lo haya habido en la semana se les ha de descontar cosa alguna de la dicha paga, ni detenerlos más - tiempo del referido por ninguna vía.

e) En lo que respecta a la protección del salario se destaca que Felipe II en su ley X de 8 de Julio de 1576, en su título II Libro VI, ordenó a los - caciques pagaran a los indios su trabajo delante de - los doctrineros sin que les faltare cosa alguna y sin engaño o fraude. Con fecha 22 de septiembre de 1593- crea la ley XXI, Título XVI libro III el pago a los - indios Chasquis y Correos en mano propia y sin dilación; consecuentemente a estas disposiciones el 20 de abril de 1608 se creó otra ley dictada ahora por Felipe III en la que se indica que los pagos deben ser -- puntuales, lo que derivó que el mismo Felipe III estableciera el 26 de Mayo de 1609 su ley VII, del Título XIII, libro VI, que el pago deberfa de ser en efectivo, declarando perdido el salario pagado en vino, - - miel o yerba del Paraguay condenando al Español que -

así lo hiciere, en multa por ser "Voluntad Real" que la satisfacción sea en dinero.

f) En Enero de 1576, el Virrey Enriquez emite -- una disposición que ordena que se paguen 30 cacaoas al día como salario a los indios Macehuales y en 1598 el Conde de Monterrey dispone se cubran en un real de -- plata por día como salario y un real de plata por cada 6 leguas de ida y vuelta a sus casas para los indios, posteriormente el mismo conde establece en 1603 un salario mínimo para los indios en labores y minas fijando en real y medio por día o un real y comida.

g) Referente a la protección de la mujer encinta y la edad del menor para ser admitido en el trabajo -- fué regulada en las leyes de Burgos, obra de la junta en 1512.

h) En la ley XVI del Título VII del libro VI expedido por Carlos V el 6 de Febrero de 1538 se prohíbe que los menores de 18 años acarreen bultos, ampliándose esta disposición el 12 de septiembre de ese mismo año, en que se indicaba que la carga no fuera -- de más de dos arrobas y que se tomara en cuenta la ca lidad del camino y otras circunstancias.

i) En la ley V, Título X libro V de 19 de Octubre de 1514 expedida por Fernando V, operaba el principio procesal de "Verdad Sabida".

j) En Marzo de 1790 el Virrey Antonio Bonilla, - emitió una Real Cédula que en su Título V previó lo - referente a la habitación higiénica para los esclavos.

k) En mandato de la Real Audiencia de 23 de Marzo de 1785 se consagró la atención médica obligatoria y el descanso pagado por enfermedad. (20)

Pero como se sabe estas disposiciones no cumplieron con su cometido ya que la situación que prevalecía referente al trabajo de los indios en el campo y minas era de una esclavitud completa.

A partir del movimiento de 1810 no se encuentra una legislación específica sobre el trabajo, existiendo algunos intentos para ello, como la Ley de 8 de Junio de 1813 que manifestó "Todos los hombres avecindados en las ciudades del Reino están autorizados a establecer libremente las fábricas y oficios que estima

(20) Genaro V. Vazquez, citado por Nestor de Buen Lozano, ob cit, pags. 267 y 268

ren convenientes, sin necesidad de licencia o de ingresar a un miembro".

Otro de ellos fué el que se plasmó en el punto 12 de los sentimientos de la Nación leídos por Morelos el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo que manifestaba que "Como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, modere la opulencia, la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre y mejore sus costumbres, deje la ignorancia, la rapiña y el hurto", pero siguió predominando la aplicación del viejo Derecho Español.

En el Congreso de 1856-1857, Ignacio Ramírez propuso a la Comisión Dictaminadora que se avocara al conocimiento de una legislación que resolviera los grandes problemas sociales, exponiendo la explotación de que eran objeto los trabajadores; pero los diputados no tomaron ninguna decisión.

El 10 de Abril de 1865 Maximiliano de Habsburgo trató de poner en marcha sus disposiciones de tipo social mediante el Estatuto del Imperio que en sus artículos 69 y 70 capítulo de garantías Individuales es

tablecían que no se podía obligar a nadie a prestar sus servicios sino temporalmente y ordenó que padres y tutores debían autorizar el trabajo de los menores, complementando estas disposiciones con su ley del trabajo del Imperio de 10 de Noviembre del mismo año indicando que los campesinos podían separarse en cualquier tiempo de la finca en la que prestaran sus servicios, jornada de sol a sol con 2 horas de reposo, descanso hebdomedario, pago de salario, reglamentación de las deudas, etc. (21)

Otro paso hacia una reglamentación del trabajo, lo fué el Código Civil de 1870 que contenía dos capítulos, el primero y el segundo del Título X del libro III referentes al servicio doméstico y al servicio -- por jornal, en el que se dejaba al arbitrio del que -- recibía el servicio la terminación del contrato sin -- responsabilidad alguna.

Pero tenemos que anteriormente en el congreso de 1856-1857, se concede a los empleados de Correos una jubilación de doce pesos mensuales el 20 de Noviembre de 1856 en respuesta a la situación que imperaba, --

(21) Mario de la Cueva, ob cit, pág. 40

constituyéndose en 1857 la primera sociedad Mutualista de Empleados Públicos con el fin de proteger sus intereses ante el Estado; pero sus relaciones seguían regidas por el Derecho Civil y el Derecho Administrativo, situación que perduró hasta el año de 1917 en que fué promulgada nuestra Carta Magna en la cual se consignaban por primera vez Derechos para los Empleados Públicos contemplados en el artículo 123 bajo la denominación de empleados ya sea públicos, privados o comerciales.

La declaración Constitucional expresa:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo -- fundados en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de manera general todo contrato de trabajo.

Recogiendo la declaración anterior del artículo 123, algunos de los Estados de la República empezaron a expedir leyes sobre el trabajo reglamentando en ese aspecto el Derecho de los Empleados Públicos no sólo

del Estado (Federal y Local) sino de los Municipios.

Cuatro años después de promulgada nuestra Carta Magna de 1917, el Estado de Puebla promulga su Código de -- Trabajo en el cual ya incluía las relaciones de los - empleados públicos y el Estado como puede observarse en sus artículos 76, 77, 78, 79 fracción I, II y III- y artículo 80 del referido Código los que para una me- jor comprensión transcribimos: (22)

Artículo 76.- Son empleados públicos los trabaja- dores de uno y otro sexo que presten su concurso inte- lectual o material en las oficinas o dependencias del gobierno.

Artículo 77.- Los empleados públicos tendrán co- mo jornada máxima la de 8 horas.

Artículo 78.- Los empleados públicos recibirán - como gratificación, por concepto de competencia una - suma igual a diez días de salario cada año que deberá entregar el gobierno del veinte al treinta y uno de - Diciembre con independencia de todas las demás obliga

(22) Alberto Trueba Urbina, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, México 1978, pags 586 y 587

ciones a que está obligado el Estado.

Artículo 79.- Son obligaciones de los empleados públicos.

Fracción I.- Dedicar todo el tiempo de sus labores al desempeño de los asuntos oficiales.

Fracción II.- Tratar al público con cortesía y atenderlo con eficacia en sus solicitudes.

Fracción III.- Cumplir con las disposiciones de las leyes, reglamentos y demás acuerdos económicos relativos al empleo que desempeñan.

Artículo 80.- Tanto los empleados públicos como los particulares tendrán derecho a disfrutar anualmente de unas vacaciones que no excedan de 10 días con el goce íntegro de sus salarios respectivos.

Le sigue la ley del Estado de Chihuahua promulgada el 5 de Junio de 1922 que en su capítulo IV, artículos 37 fracción II, 38, 41 fracciones I, II y III, 42 fracciones I, II, III y IV, que a continuación reproducimos: (23)

(23) Alberto Trueba Urbina, ob cit. pags 584 a 586

Artículo 37, fracc. II.- Son objeto de las disposiciones de este capítulo los empleados públicos.

Artículo 38.- Se entiende por empleado público - aquel que presta concurso material o intelectual al - gobierno del Estado o a la administración Municipal.

Artículo 41.- Son obligaciones del empleado público,

Fracción I. -----

a).- Prestar personalmente el trabajo convenido, bajo la dirección del patrón o sus representantes, a cuya autoridad o dirección esté sometido en todo lo - concerniente al objeto del trabajo.

b).- Desempeñar su trabajo con el mayor cuidado y actividad que les sean posibles.

c).- Abstenerse de todo lo que pueda poner en peligro su propia vida, seguridad, la de otros empleados o la de terceros así como la del establecimiento donde preste sus servicios.

d).- Observar buenas costumbres y tratar al patrón o a sus representantes con la consideración y --

respeto debido.

e).- Cuidar de los intereses del patrón evitándo le siempre que pueda cualquier daño a que se hayaren-
expuestos.

f).- Poner cuanto esté a su alcance para que la-
empresa, la oficina o el establecimiento en que trabaje,
obtenga las mejores ganancias.

g).- Prestar auxilio en cualquier tiempo, en los
casos de peligro grave o fuerza mayor.

h).- Las demás que imponga la ley.

Fracción II.- Denunciar ante quien corresponda -
los actos administrativos punibles de sus inmediatog-
superiores, cuando dichos actos lleguen a su conoci-
miento, quedando en caso de no hacerlo, sujeto a las-
penas que las leyes señalan para los cómplices y encu-
bridores.

Fracción III.- Salvo lo previsto en la fracción-
anterior, no obstruccionar la labor gubernativa muni-
cipal de sus inmediatos jefes, so pena de inmediata -
destitución, una vez comprobado el hecho por la cons-
tancia escrita de dos testigos idóneos.

Artículo 42.- Son Derechos de los empleados públicos,

Fracción I.- -----

a).- Percibir la retribución convenida con absoluta sujeción al convenio y a las disposiciones de esta ley.

b).- Ser preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de trabajos.

c).- Disfrutar, precisamente en día domingo, el descanso semanal a que se refiere la fracción IV -- del artículo 123 de la Constitución Política del País.

d).- Recabar de su patrón gratuitamente en cualquier tiempo un testimonio escrito de su trabajo y de su conducta.

e).- Ser oído en queja de su patrón.

f).- Cuando haya prestado más de medio año de -- servicio al patrón con quien trabaje, por percibir medio sueldo hasta por dos meses en caso de comprobada enfermedad no degradante ni contraída por culpa o dolo.

g).- Las demás que concede la ley.

Fracción II.- Disfrutar cada 6 meses hasta de -- diez días de vacaciones con goce de sueldo.

Fracción III.- Salvo en caso de empleo de carác-- ter meramente confidencial obtener ascenso por razo-- nes de aptitud, antigüedad y honradez debidamente com probada por sus superiores.

Fracción IV.- No ser destituido, ni cesado sino-- mediante constancia oficial que funde o motive el pro-- cedimiento, las destituciones a título de convenien-- cia política o por mejoría del servicio darán derecho al empleado público a una indemnización correspondien-- te a tres meses de sueldo que pagará de su peculio -- particular el jefe que en dicha forma lo ordenara.

Posteriormente a la anterior ley se expidió el - 28 de Febrero de 1927 en el Estado de Chiapas una ley reglamentaria del artículo 123 basada en su artículo- 4 Constitucional que hablaba de los accidentes y en-- fermedades profesionales en sus artículos 108 y 109 - que a la letra expresaban. (24)

Artículo 108.- Para los efectos de las indemniza-- ciones, los poderes Federales del Estado y Municipa--

(24) Alberto Trueba Urbina, ob cit, pag. 587

les serán considerados como patrones y a todos sus -- servidores como trabajadores.

Artículo 109.- Toda controversia que se suscite con motivo de las indemnizaciones, inclusive aquéllas en que tomen parte los gobiernos Federales del Estado y Municipales, serán resueltos por la Junta Central - de Conciliación y Arbitraje.

Le siguió el 6 de Marzo de 1928 la Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes que en su capítulo 5 denominado empleados públicos regulaba en sus artículos 132 al 139 las relaciones de éstos con el Estado. (25)

Artículo 132.- Los cargos, empleos y servicios - que dependan de los Poderes del Estado y Municipio, - constituyen formas especiales de trabajo y la protesta de la ley rendida al aceptar en nombramiento cualquiera, tiene la fuerza de su misión expresa en la -- Ley Orgánica o Reglamento de la oficina.

Artículo 133.- Para los fines políticos y administrativos, los jefes de las oficinas públicas podrán remover libremente a sus empleados sin derecho -

(25) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. Pág. 584.

por parte de éstos a ninguna reclamación ni indemnización y la sola gratificación de sus sueldos correspondientes a una decena, que en todo caso deberá de entregársele al ser separado de su empleo.

Artículo 134.- El Estado y los Municipios, en sus dependencias y oficinas deberán observar estrictamente las disposiciones de esta ley, por lo que hace a las jornadas y descansos de los empleados a sus servicios.

Artículo 135.- No será motivo de demanda ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la destitución, multa u otra pena administrativa prevenida en los reglamentos especiales para los servidores del gobierno.

Artículo 136.- El departamento de Trabajo reglamentará, dentro del espíritu de la ley, la manera de que los empleados públicos hagan valer sus Derechos en los casos que ella no determine.

Artículo 137.- El gobierno del Estado por medio de la Secretaría del Despacho y las autoridades Municipales respectivas llevarán un registro especificado y un escalafón riguroso de sus funcionarios y empleados.

Artículo 138.- Las huelgas de los empleados públicos en todo caso serán ilícitas y los que la declararon perderán los derechos adquiridos hasta ese momento y serán castigados con una multa de \$ 50.00 a \$ 500.00 pesos o prisión de un mes a un año.

Artículo 139.- Todos los funcionarios y empleados públicos tienen derecho a que se les expida cuando lo soliciten, una constancia escrita de su conducta y aptitudes.

Posteriormente en acatamiento a las disposiciones giradas por el entonces Presidente de la República Emilio Portes Gil, quien en 1929 había ordenado se redactara un proyecto del Código Federal del Trabajo - al igual que una ley de Servicio Civil que regulara claramente las relaciones de los servidores públicos y del Estado y contemplara sus derechos y que debería comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc.

Para Agosto 18 de 1931 se publicó la Ley Federal del Trabajo marcando en su artículo 2 que las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos deberán

ser regidas por Leyes del Servicio Civil que se expidan.

Siguiendo esta misma política el presidente que le sucedió Abelardo L. Rodríguez, expidió el acuerdo sobre la organización y funciones del Servicio Social de fecha 9 de Abril de 1934 que duró hasta Noviembre de ese mismo año en que terminaba su mandato presidencial.

Por lo tanto la situación del servidor público - de 1931 a 1938 era verdaderamente incierta, pues por una parte el artículo 123 Constitucional le reconocía sus derechos, por otra parte quedaba totalmente desamparada, ya que la Ley Federal del Trabajo lo excluía y no fue sino hasta 1938 que se le reconocieron esos derechos pues se promulgó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión - en el cual se establecía una nueva jurisdicción laboral a cargo de las Juntas Arbitrales y del Tribunal de Arbitraje; estos mismos derechos fueron ratificados por un Estatuto posterior.

Dicho Estatuto fué expedido a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, creando a la vez órganos ju-

risdccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado denominadas Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje.

Posteriormente se expidió un nuevo Estatuto en 1941 que reformó el anterior en lo que se refiere a los puestos de confianza aumentando la lista de éstos, pero siguiendo un lineamiento revolucionario al suprimir las Juntas de Arbitraje, consolidando además el Derecho de asociación profesional y de huelga con la misma amplitud consagrada en el Estatuto Cardenista de 1938. (26)

Consecuentemente a estos Estatutos se crearon en diferentes Estados leyes que se denominaron del Servicio Civil, como la de Nuevo León en 1948, la de Zacatecas en 1950 y la de Querétaro en 1954, que a pesar de las buenas intenciones con que se crearon, son contrarias al artículo 123 Constitucional y a la fracción X del artículo 73 en donde se faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 a partir de la reforma Constitucional de 1929.

(26) Alberto Trueba Urbina ob cit, pag. 589

En algunas entidades Federativas se expidieron - Estatutos Jurídicos de los trabajadores al Servicio - del Estado, entre otros el del Estado de México en -- 1939, Tlaxcala en 1957 y Durango en 1967, incluyendo a los Municipios; pero dichos Estatutos son a todas - luces inconstitucionales porque como se ha mencionado sólo el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes reglamentarias del artículo 123 por lo tanto las legislaturas locales a partir de la reforma -- Constitucional de 1929 no tiene facultades para dic--tar leyes sobre el trabajo, debiendo los trabajadores de los Estados y de los Municipios ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. (27)

El progreso alcanzado por nuestra legislación Burocrática, así como el movimiento social de los servidores del Estado, se fué haciendo cada día más fuerte llegando a obtener mediante constantes presiones una meta más alta, la incorporación detallada de los Derechos de los Trabajadores del Estado, del Órgano jurisdiccional encargado de dirimir sus conflictos y el Derecho de Seguridad Social en nuestra Constitución Política.

(27) Alberto Trueba Turbina ob cit, pag. 593

Desde la declaración Constitucional de los Derechos Sociales de 1917 a favor de los obreros, jornaleros, empleados públicos y privados, domésticos, artesanos y todo aquel que presta un servicio a otro, el Derecho Mexicano a través de normas específicas en lo que se refiere al aspecto laboral protege y tutela a todos y cada uno de los sujetos del Estatuto del Trabajo, en razón del complejo de sus actividades y por lo que respecta a los Servidores del Estado y su separación del Derecho Administrativo, se observa que desde 1917 abandonaron el Derecho Administrativo para -- ser regidos por el Derecho del Trabajo.

Este nuevo Derecho Laboral Burocrático sigue los mismos sistemas de sus antecesores Estatutos, pero divide la jurisdicción Burocrática para efectos de dirimir los conflictos entre los poderes legislativos y ejecutivos y sus trabajadores, en lo que respecta al poder judicial y sus servidores establece dos órganos jurisdiccionales, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el pleno de la Suprema Corte de Justicia, esta jurisdicción la rige el apartado B en su -- fracción XII.

Al incorporarse el 5 de Diciembre de 1960 el -- apartado B al artículo 123 Constitucional se sientan las bases jurídicas del Derecho Laboral que rige a -- los empleados al Servicio del Estado pues cuando se -- abrogó el Estatuto Jurídico de 1941 se dio margen para que naciera la nueva Legislación Laboral Burocrática en 1963.

La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se publicó en el diario oficial de la Federación el 28 de Septiembre de 1963 reafirmando los principios de los Estatutos anteriores estableciendo además la inamovilidad de los empleados de base y reconociendo el Derecho de asociación profesional pero limitando el Derecho de huelga que hace casi imposible su práctica.

I.3 Condición del Empleado Federal en 1917

La condición del trabajador en 1917 venfa siendo la misma que la del empleado privado ya que sus relaciones se regfan por disposiciones de orden civil y - administrativo, independientemente de que podfan ser - removidos de sus puestos libremente y al arbitrio del Estado, esto daba una situación de que cada vez que - se cambiaba de régimen los empleados al Servicio del - Estado quedaban desprotegidos ya que podfan ser despe - didos en cualquier momento, pues cada mandatario pro - ponfa o más bien imponfa personal de su preferencia - para puestos que venfan ocupando anteriores emplea - dos; pero desde que la Carta Magna fué promulgada los Servidores del Estado quedaron protegidos por dicha - disposición, pues si bien las leyes de segundo orden - lo estimaron de esa manera los legisladores en razón - de ello expidieron leyes o Estatutos especiales que - regularan sus relaciones laborales. Pero siempre ba - jo el amparo del artículo 123 Constitucional el que - contemplaba a los empleados en general ya fueran pú - blicos o privados.

A la promulgación de la Constitución de 1917 en - la que se consideró que el Derecho Industrial era in -

dependiente del Civil, surgieron conflictos en los cuales el trabajador empezó a reclamar sus derechos laborales creando una violenta reacción del capital -- esta lucha fué de tremenda agitación aunque se llevó a cabo dentro del orden establecido.

Los gobiernos de los Estados se avocaron a expedir leyes sobre la materia en base a las facultades que le otorgaba la Constitución y su fin era fijar -- normas que rigieran las relaciones laborales entre el trabajo y el capital, los cuales de un modo u otro -- restringían los derechos de los empleados, además que sus conflictos con el Estado debían ser sometidos a las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

Por lo tanto los empleados al Servicio del Estado seguían siendo contemplados por el Derecho Administrativo y Civil hasta la promulgación de los Estatutos Jurídicos que vinieron a aliviar un poco la situación de incertidumbre en que vivían.

I.4 Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1938 y 1941

En 1937 el General Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley en la que proponía la sindicalización de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la elevación a norma jurídica de los Derechos de los Servidores Públicos entre los que se encontraba el Derecho de Huelga; dicha iniciativa fue aprobada y publicada el 5 de Diciembre de 1938, señalando que dicho Estatuto era de observancia general para todos los funcionarios de los Poderes legislativos, Ejecutivo y Judicial, al igual que para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para los empleados públicos de unos y - - otros.

En el Estatuto aludido se establece la definición de trabajador al servicio del Estado, expresando que es toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio intelectual y de ambos géneros, en virtud de nombramiento que les fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme - lo establece el artículo 2o de dicho Estatuto.

Estas disposiciones pusieron a resguardo la estabilidad de los trabajadores en sus cargos y motivó -- sus ascensos teniendo como base la eficiencia y honorabilidad demostrada en el desempeño de sus labores.

La exposición de motivos del Estatuto Jurídico -- de los trabajadores al Servicio del Estado enviada -- por el General Lázaro Cárdenas, Presidente en ese entonces de la República, al Congreso de la Unión señala "El empleado público como asalariado, constituye -- un factor en la producción de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por la que recibe una remuneración que lo coloca dentro de -- la categoría de los que sólo tienen como patrimonio -- su capacidad de trabajo", "El servidor público hasta la fecha ha carecido por completo del mínimo de derechos que el trabajador industrial ha logrado conquistar, esta desigualdad no se justifica por las características diferentes que existen entre el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora -- del Estado, ya que también el empleado público puede ser víctima de injusticias por sus jefes con malos -- tratos y ceses arbitrarios". (28)

(28) INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES, 57 años, Informe 1981-1982. México 1982, págs. 236 y 237

Sin lugar a dudas los Derechos Individuales que más interesan a los empleados públicos son idénticos en la forma y el contenido a los que aseguran para reconocerlos y garantizárseles.

Los Derechos necesarios para el desarrollo y conservación de la personalidad física, económica y moral de todo hombre asalariado son esencialmente los - que se refieren al salario que recibe por el esfuerzo material o intelectual que desarrolla, a la estabilidad en su trabajo, al escalafón por su eficacia y antigüedad, o a las indemnizaciones por separación in--justificada y riesgos profesionales, las jornadas de trabajo, el pago de horas extras, los descansos que - permitan recuperar sus energías, a la higiene en los lugares donde preste sus servicios, a la prevención - de accidentes y a la asociación.

"Al reconocer estos Derechos de los empleados pú**bl**icos el Estado Mexicano no solamente coopera con la conservación de la energía física de sus empleados y - a la eficiencia de los servicios públicos, sino que - contribuye al mejoramiento biológico y cultural de un sector importante de los habitantes del país.

Dentro de la categoría de los empleados públicos, debemos distinguir dos grupos esenciales, servidores de confianza y servidores de base, los primeros se -- agrupan en dos clases, los que por su categoría desempeñan funciones de dirección responsable y en cierto modo autónoma, y los servidores que constituyen la -- fuerza que garantiza el orden público y la defensa nacional o lo que es lo mismo el ejército y la policíapreventiva los cuales están sujetos a Estatutos de diverso orden. (29)

La especial situación de los empleados de confianza, obliga al ejecutivo a establecer de manera expresa que serán designados libremente y sin limitación de ningún género, por los titulares de las entidades burocráticas, sin que respecto a ellos pueda intervenir en forma alguna la organización social de base.

La finalidad del ordenamiento es comprender a todos los servidores del Ejecutivo, ya presten un trabajo intelectual o material en el campo, en la ciudad, en la oficina o en la escuela colocando a las diver--

(29) INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES, ob cit. pag. 237

sas clases de empleados en un mismo plano de garantías sociales, ya que por su común situación de dependencia del Estado, deben de disfrutar de análoga protección en su trabajo y de sistema de estabilidad, -- ascensos, etc., procede, por lo tanto la eliminación de privilegios burocráticos, para los servidores de un determinado servicio público.

"El gobierno Mexicano por medio de la Constitución Política de la República, ha reconocido la organización de los trabajadores con la categoría jurídica, por lo que el empleado público requiere como necesidad orgánica de su clase, que se le reconozcan los de agrupación sindical, de reglamentación del trabajo como consecuencia de lo anterior y de huelga. Este último con las especiales modalidades que la realidad gubernamental exige, pero conservando su principio medular, que es el de resistencia, el derecho de organizarse constituye la forma de mayor eficacia por los medios de defensa que de él se derivan para los intereses comunes. (30)

"En estas condiciones, el Estatuto de los Traba-

(30) INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES, ob cit. pag. 238

jadores al Servicio del Ejecutivo, debe reconocer el Derecho de asociación, la representación de los intereses comunes, el ejercicio de toda acción sindical y la facultad de establecer su régimen jurídico interno, adoptando, además medidas que fomentan la unificación sindical creando ventajas en favor del trabajador agremiado, en la medida que lo hace la Ley Federal del Trabajo, y fijando el principio del sindicato único para cada unidad burocrática que dependa, de un solo funcionario o grupo de funcionarios, con la característica de que cada sindicato debe formar parte de una federación general para que su acción se signifique en los casos que se haga necesario, contando con una representación común en aquellas decisiones que no deben influir motivos de interés local o fraccionario, por encima del interés general de clase.(31)

El Derecho de Huelga es corolario del Derecho de Asociación de la clase asalariada y debe concederse a los empleados públicos cuando tenga por objeto lograr el cumplimiento de aquellas obligaciones del Estado que puedan considerarse vitales para el empleado con-

(31) INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES, ob cit. pags. 238 y 239

las limitaciones que las características propias del Estado imponen, ya que debe concederse el Derecho de Huelga, solamente como último recurso y cuando se pretenga destruir la organización sindical o los Derechos básicos de los empleados.

"Además de la anterior limitación, debemos anotar los impuestos por la Constitución, cuando se trate de huelga en casos de guerra o los huelguistas - - ejerzan actos de violencia contra las personas o las propiedades, en cuyos casos dichos movimientos no son ilícitos sino delictuosos.

La afirmación de que el Derecho de Huelga compromete la vida misma del Estado, no se sustentó en una base política ya que el ejercicio de tal Derecho está sometido a requisitos, condiciones y sanciones establecidas precisamente para alejar el peligro de que - se lleve a cabo esta clase de movimientos sin graves simos motivos capaces de justificarlos y teniéndose cuidado de que, en todo caso, continúen realizándose - - aquellos trabajos cuya suspensión perjudique gravemente la seguridad y conservación de las oficinas y talleres, o signifique un peligro grave para la salud pública, como lo expresa el artículo 83.

"También se funda el Derecho de Huelga en los motivos excepcionales que se conceden de hecho, cuando se atrofia el ejercicio de la función pública por la imposibilidad de los empleados para continuar trabajando en virtud de carecer del pago de sus salarios - única fuente de ingreso para su sostenimiento y cuando esto acontece por incapacidad o inmoralidad de los funcionarios, la huelga viene a constituir un juicio público contra los funcionarios inmorales o incapaces.

"En esta virtud debe concederse a la huelga categoría jurídica para que su realización no pueda conceptuarse por sí misma como un rompimiento del correspondiente Estatuto legal, con las consecuentes inherencias a toda situación ilícita, sino por el contrario, llevada a la calidad de Derecho, sus efectos logren el establecimiento del equilibrio económico o legal que se hubieren roto.

No hay que olvidar tampoco que la garantía de cumplimiento del Estatuto de los Servidores del Ejecutivo, no debe dejarse exclusivamente confiada a la fuerza moral y jurisdiccional del tribunal probablemente insuficiente, sino que deben ponerse en manos -

de los mismos servidores, medios correctivos de que - les permitan exigir ese cumplimiento entre los cuales sin duda el más eficaz es el de Huelga.

"De acuerdo con esas ideas, la huelga de los Ser- vidores Públicos podrá tener un carácter general o -- parcial, según que la violación que la origine va de- una a otra naturaleza.

"De los conflictos entre el ejecutivo y sus ser- vidores públicos deberá conocer para la mejor garan- tía de los empleados un Tribunal de Arbitraje espe- - cial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Eje- cutivo Federal, Colegiados y con independencia absolu- ta de la autoridad Federal y de los Órganos del Esta- do. Deberá integrarse por representantes del Ejecuti- vo Federal y de sus unidades burocráticas y con indi- viduos designados de común acuerdo por los represen- - tantes oficiales y de los trabajadores.

Entre las facultades de dicho Tribunal estará el registro de los sindicatos de Servidores Públicos.

"La creación del Estatuto legal que define y ga- rantiza en la forma propuesta los Derechos de los em- pleados públicos debe incluir correlativamente un ca-

pítulo destinado a señalar las obligaciones de los --
mismos empleados precisando sus responsabilidades y --
las sanciones que aseguren el cumplimiento de aque- --
llos, aun cuando gran parte de esta materia deberá --
guardar contenido en los reglamentos de trabajo que --
se expidan de acuerdo con las organizaciones interesa-
das. (32)

"El Ejecutivo Federal espera que el Estatuto Ju-
rídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, --
que se propone redundara no sólo en beneficio de és--
tos desenterrando los preceptos que mataban todo estí-
mulo para que el esfuerzo honesto y eficiente pues --
las designaciones sin previo juicio de capacidad y --
los ascensos sin estar apegados a los buenos antece-
dentes, constituyen una fuente de desmoralización y -
relajamiento burocrático que urge remediar en benefi-
cio de la misma administración pública, que de este -
modo cumpliera su función con mayor eficiencia, mora-
lidad y rapidez.

Con estas medidas el Presidente Lázaro Cárdenas-
eliminó para siempre la dependencia de los empleados-

(32) INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES, ob
cit. pag 241

al servicio del Estado con respecto a los grupos políticos que habfan sido hasta esa fecha los que propiciaban la inestabilidad de los empleados. Antes de que se aprobara el Estatuto Jurfdico de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Presidente Cárdenas señalaba que la elaboración del proyecto se llevaba a cabo por considerar que en el gran debate de los Derechos Sociales que venía comprendida en la Revolución desde sus inicios, habfa un sector de empleados que vivían en un campo de incertidumbre sometidos a la traición, capricho y extorsión que ejercía la política sobre ellos completamente abandonados a sus recursos por lo que se formuló el Estatuto con la seguridad de que los factores que han de intervenir en su cumplimiento rebelarán plena conciencia de sus obligaciones y sus derechos.

La iniciativa del Ejecutivo sobre el Estatuto de los Trabajadores a su servicio se motivó en la necesidad de poner a salvo a los Servidores del Estado de las políticas electorales asegurándoles estabilidad en sus cargos y sus ascensos a base de eficiencia y honorabilidad, así como garantizar sus Derechos de Asociación para la defensa de sus intereses.

Así pues el mencionado Estatuto quedó integrado por 115 artículos y 12 transitorios, estructurados de esta manera:

En su Título primero, se encontraban las disposiciones generales en la que define la relación jurídica de trabajo, y la clasificación de los empleados al servicio del Estado en 2 grupos.

En el Título segundo los Derechos y obligaciones de los Trabajadores.

En el Título tercero, de la organización colectiva de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En su Título cuarto, de los riesgos y enfermedades profesionales.

En su Título quinto, de las prescripciones.

En su Título sexto, del Tribunal de Arbitraje para los empleados al Servicio de los Poderes de la - - Unión.

Y en el Título séptimo, de las sanciones por infracciones a la ley y por desobediencia a las resolu-

ciones del Tribunal de Arbitraje. (33)

El 17 de Abril de 1941, el Presidente Manuel Avila Camacho, expide un nuevo Estatuto que viene a abrogar el de 1938, el que siguiendo los mismos lineamientos sociales del anterior se estructuró de manera - - igual, pero aumentando la lista de los empleados de - - confianza, por consiguiente en este Estatuto se agruparon todos los anhelos de los empleados al Servicio de los Poderes de la Unión, de quedar protegidos por una ley especial para ellos, por lo que podemos destacar que uno de los aportes más significativos de los Estatutos al Servicio del Estado fué el que definió - más precisamente la prestación de servicios de los -- trabajadores indicando que dicha prestación se genera y se mantiene en orden a la existencia de un auténtico contrato de trabajo y no de un acto administrativo o civil.

(33) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, la Edición, Ediciones Andrade, México. 1960

2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY BUROCRATICA

La naturaleza jurídica está basada en el hecho - objetivo de la incorporación a la Unidad Burocrática del Trabajador por virtud de nombramiento o por aparecer en las listas de raya, su esencia es institucional por cuanto que la ley que lo rige es tutelar de los empleados resaltando su carácter acontractualista. (34)

Por eso el Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado forma parte del Derecho del Trabajo -- porque sus relaciones laborales son de carácter social independientemente de la función pública del Estado que según la Tesis Contractual sostiene "Que la relación entre el Estado y sus trabajadores es una relación contractual en la que intervienen la voluntad del Estado y la del propio trabajador" de este acto - se perfecciona la resisterialiosacta- o sea que ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

Lo anterior está de acuerdo con la Tesis del Es-

(34) Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Alberto Trueba Urbina. Ed. Porrúa. México 1979. - Pág. 20.

tatuto Legal que expresa que las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del Estado que fija -- las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.

El funcionario además de sus derechos que le reconoce la ley, tiene obligaciones que aseguran el interés del servicio. (35)

Así pues la naturaleza jurídica de la Ley descansa en el artículo 3° de la ley que expresa:

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

(35) Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo, -- Sexta Edición.- Edición Porrúa.- México. Pág. - 395

2.1 Lucha de la Burocracia por integrarse a la Legis- lación Constitucional

Podemos considerar que las primeras presiones -- fuertes que tuvo el Estado para que se reconocieran -- los derechos de los trabajadores públicos se realizó-- en 1922 cuando se constituyeron fuertes sindicatos -- planteando ante el Presidente que se promulgara una -- Ley de Pensiones Civiles y no fué sino hasta 1925 -- cuando lo consiguieron, estableciendo que los propios trabajadores, con la aportación estatal, contribuye-- ron al fondo de pensión, esta conquista habría de lle-- gar a todo trabajador al servicio del Estado eliminan-- do así lo que consideraba un acto de gracia del Esta-- do.

Pero ya en 1918, diversas organizaciones con fi-- nes mutualistas principalmente la de los maestros que recibían bajo sueldo e impuntualidad en sus pagos ha-- bían puesto el dedo en la lleva al avocarse a la de-- fensa de los derechos de sus agremiados, por eso fué-- que en 1922 estalló la huelga de maestros en Veracruz, pues llevaban casi un año sin cobrar su salario cons-- tituyéndose posteriormente su organización en Sindica
to.

Posteriormente en ese mismo año los empleados de limpia de la Ciudad de México también se organizaron con esos mismos fines además que en 1924 se fundó la unión de empleados de agua potable, pero fueron combatidos hasta su total eliminación. (36)

Esta constante inquietud de defender sus dere- - chos frente al Estado se sentía en todo el país y en cada una de las distintas dependencias gubernamenta-- les y como anteriormente ya se mencionó para aliviar un poco esta tensión el Estado expidió en agosto de - 1925 la Ley de Pensiones Civiles de Retiro pues antes de la creación de esta Ley el empleado público se en- contraba bajo un clima de incertidumbre sujeto a los- caprichos de los gobernantes los cuales podrían despedirlos en cualquier momento sin derecho a ninguna - - prestación.

En el período Presidencial de 1924 a 1928 en que la Ley de Pensiones Civiles fué promulgada, fué el -- primer paso en beneficio de los empleados públicos.(37)

Hemos observado que todos los grupos sociales encuentran escollos para su pleno desarrollo derivado -

(36) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, ob cit. pag. 193

(37) Ibidem. Pag. 198.

de diferentes circunstancias que hacen que estos grupos se solidaricen creándose los sindicatos y organizaciones para su defensa.

Pocos años después de la promulgación de la Constitución Federal, surge la primera central sindical - de obreros, llamada Confederación Nacional Obrera Mexicana, la que posteriormente en los años treinta se uniría a otras organizaciones para crear la Confederación de Trabajadores Mexicanos.

En ese mismo lapso de tiempo surgió la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, pero México y el mundo atravesaba una economía crítica que obligó al Estado a reducir los salarios - de sus empleados.

Aquella situación provocó que los empleados no recibieran sus salarios en las fechas acordadas, por lo que atendiendo a dicha reducción y pago tardío del salario provocó que los empleados unieran sus fuerzas y reclamaran ante el Estado sus derechos laborales el cual a pesar de la crisis económica respondió a las legítimas pretensiones de sus servidores.

En estas circunstancias, los Trabajadores se - -

agruparon para enfrentarse a dos problemas primordiales.

- 1.- Sus demandas primordiales.
- 2.- Responder con su organización para una mayor efectividad de sus labores públicas.

Los empleados de Hacienda junto con los de Telégrafos fueron los primeros en mostrarse inconformes, esbozando los primeros indicios de organización a los cuales se unieron los empleados de Salubridad y los del Departamento Central, creando simultáneamente organizaciones Sindicales con conciencia revolucionaria.

Estos movimientos en la década de los treinta - produjo los sindicatos que habrían de ser miembros de la Federación Nacional de los Trabajadores del Estado, la que más tarde se convertiría en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado en la cual se agrupaban, la Alianza de Infantería al Servicio del Estado, la unión general de empleados de gobierno, Frente Unico de Trabajadores de Caminos, la Alianza de Telegrafistas Mexicanos y la Unión de Trabajadores de la S.C.O.P. (38)

(38) INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ob cit. Pag. 209.

La organización de los Trabajadores que más brutalmente fué atacada se llamó la Organización de Trabajadores de Limpias ya que sí hacia efectivo el ejercicio de sus Derechos Laborales, pero con la muerte de sus dirigentes fué disuelta, hasta que en 1936 se unieron a los Trabajadores del Estado al igual que -- los empleados de agua potable que en 1924 había desaparecido.

Todos los sindicatos resolvieron unirse para formar un frente común y así en 1936 nace la Federación Nacional de Trabajadores del Estado el 4 de septiembre de ese mismo año aprobándose su estatuto respectivo.

Al observar el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas esta situación estimó importante atender con celeridad las peticiones de los empleados al servicio del Estado considerando que "Las mayorías obreras campesinas y pueblo en general necesitan de servidores públicos que cumplan estrictamente la ley, que vaya por todo el territorio de su jurisdicción para dar cabal cuenta de los problemas que a diario surgen en la vida de los pueblos, a fin de que de oficio sin esperar las demandas de éstos apliquen las solu--

ciones que exija el interés social. Sólo así se lograra la tranquilidad, la paz orgánica a la que aspiran, no solamente las clases patronales, sino muy esencialmente los obreros y campesinos que son los que más la necesitan.

En apoyo a las luchas proletarias el Presidente Lázaro Cárdenas asentó que la facultad para nombrar y remover libremente al personal administrativo, refiriéndose a su antecesor Abelardo R. Rodríguez, trajo como consecuencia inmediata una corriente de justo entusiasmo entre los servidores públicos, quienes usarán desde luego sus organizaciones propias para defender y cuidar sus conquistas y hacer periódicamente gestiones para que esta situación se consolide. Paralelamente a estos sucesos se produjeron ciertas reacciones de opinión adversa entre los distintos grupos populares, que consideran el intento de inamovilidad de los empleados del Estado o sea el establecimiento del servicio civil, como una oportunidad afortunada para que algunos elementos no identificados con la resolución un cuanto antagónica a las tendencias sociales del Poder Público logren una situación privilegiada que ningún esfuerzo les costó conseguir.

Son estas circunstancias las que me obligan a -- considerar la importancia de trazar aquí los lineamientos que deben seguir para plantear el problema -- del servicio civil. Es indispensable ante todo, promover la reforma constitucional respectiva, con el objeto de que el beneficio sea general para todos los servidores de las dependencias que constituyen el gobierno. (39)

Hay que considerar en seguida la necesidad de limitar entre los veinte y setenta años el período más adecuado y propicio para los servidores públicos, logrando con ello disminuir el número de aspirantes y mejorar los servicios públicos.

Estas circunstancias deben de servir de complemento al requisito esencial de la competencia y de la identificación con el régimen pues se trata con ello de crear un grupo de trabajadores organizados y responsables por su preparación, de la eficacia de la ra

(39) Parra Prado Manuel, Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado. F.S.T.S.E., México 1978, Pag. 88

pidez y de la honestidad con que los negocios deben despacharse." (40)

En ese mismo año 1936 se entregó a la Dirección-General de Pensiones en manejo del fondo de ahorro -- del ejército quien administró correctamente hasta el año de 1943 en que pasó el seguro militar.

Es entonces cuando los empleados públicos ejercieron toda su fuerza para que sus derechos fueran incorporados a la Ley Federal del Trabajo ya que el Estado sólo realizaba intentos para expedir una Ley del Servicio Civil.

Una vez más los trabajadores se enfrentan pero no contra el Estado ni sus Instituciones sino contra los reductos conservadores que desde sus distintas posiciones se oponían a la incorporación de los empleados a la Ley Federal del Trabajo.

En 1937 se acentúan estos problemas pero ya los trabajadores tenían un instrumento de defensa la Federación Nacional aunque algunas veces la política gubernamental se opuso a la sindicalización pero la or-

(40) Parra Prado Manuel, Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado. F.S.T.S.-E., México 1978, Pag. 88

ganización de los empleados públicos la contuvo, dando por resultado que hasta varios miembros del gabinete presidencial como representantes populares plantearan la promulgación de un Estatuto Jurídico para los empleados al servicio del Estado.

Pero parecía que tal Estatuto carecía de base material para que tuviese plena vigencia y poder vencer a sus enemigos que se levantaron en contra de él.

En ese mismo año, en el mes de junio el Presidente Lázaro Cárdenas produjo el documento en el cual -- proponía la sindicalización de los empleados públicos y la elevación a norma jurídica de sus derechos, el cual entró en vigencia el 5 de diciembre de 1938.

Posteriormente el 4 de abril de 1941 se promulga un nuevo Estatuto que sigue los mismos principios que el anterior, modificando sólo relativo a los empleados de confianza, dicho Estatuto tuvo vigencia hasta 1960 en que la lucha de los sectores burócratas originó que el citado Estatuto se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la constitución, -- pues el 21 de octubre de 1960 se reformó el artículo 123 de nuestra Carta Magna creándose el apartado B, --

publicándose en el Diario Oficial de la Federación el
5 de diciembre de 1960.

2.2. Su integración en la Constitución Federal en 1960

Al constitucionalizarse los derechos laborales - de los empleados públicos en 1960, fué el paso más -- grande que para los servidores del Estado se haya da- do, ya que con la adición del apartado B, del artícu- lo 123, la fuerza jurídica más grande en nuestra le- gislación se puso al servicio de los trabajadores del pueblo.

Al elevarse los derechos que contenía el Estatu- to Jurídico a norma constitucional por encima de toda ley reglamentaria o interpretativa de la clase traba- jadora dejó de ser un mero grupo de interés o de pre- sión para colocarse dentro de nuestra norma jurídica- fundamental.

La lucha que los empleados públicos labraron pa- ra integrarse a la Constitución fue ardua y pesada, - ya que tanto el Derecho Laboral regulaba situaciones- privadas, al margen de las necesidades sociales, pre- cisamente este Derecho Social es el que influyó gran- demente en la integración de los Derechos de los Tra- bajadores a la Constitución Federal.

Este Derecho surge de una determinada etapa de -
desasociado político nacional y paralelamente a gran-
des descubrimientos en la industria de la producción-
y del mercado, pues encontró un equilibrio y una armo-
nía entre los distintos condicionantes de la produc-
ción que crean la riqueza nacional tratando de diri-
gir el bien material al bienestar colectivo y espiri-
tual de los individuos.

El término Derecho Social fué inventado por el -
Jurista mexicano Ignacio Ramírez, el Nigromante, en -
la gran asamblea de 1856-57, en función de proteger y
tutelar a los grupos débiles de la sociedad y al mis-
mo tiempo busca la reivindicación de los trabajadores
para que avancen como clase, tal es el espíritu de su
adición constitucional.

Uno de los aspectos más importantes derivado del
relativo concepto de solidaridad social es la nueva -
imagen del hombre sujeto a vínculos sociales del hom-
bre colectivo como base a no considerarlo en forma --
aislada, ya que produce como consecuencia de que las-
nociones fundamentales de todo orden jurídico como la
propiedad, el salario, la educación, la vida social,-
economía y social se hallan encaminadas al bien común

y tienen una función social.

El artículo 123, no solamente nació para regular las relaciones obrero patronales, sino además para -- dar fuerza y base jurídica a la seguridad social ya -- que si otros ordenamientos anteriores regulaban las -- relaciones entre empleados y el patrón, dejaban al empleado público sin la seguridad a la que tenían derecho, como la educación, vivienda, etc.

Nuestra Ley Suprema ha respondido a los cambios-- que se vienen realizando en el núcleo de la sociedad-- en que vivimos, y dado su carácter de socio liberal -- que lleva a atender diferentes situaciones contempla, siempre dentro de un campo social en forma de credo.-- Precisamente ese carácter le ha dado una flexibilidad tal que es capaz de adecuarse totalmente y sin alte-- rar su esencia a nuestro ambiente, realidad que nos -- regula un ejemplo de esto en la constitucionalización de los derechos de los servidores del Estado, tal como lo contempla el apartado "B" del artículo 123.

Podemos considerar como visionaria la actuación-- de los diputados constituyentes de 1916-17 que legis-- laron para el futuro y no para el momento que se vi--

vía, pues se diseñó de tal manera nuestra Carta Magna que el texto de la misma puede actualizarse siguiendo los procedimientos necesarios para ello, pues se trataba de hacer explícita la declaración que implícitamente se encuentra en nuestra legislación acerca de la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad del hombre, el cual requiere de un mínimo de seguridad social de saberse cubierto en su caso de accidente de trabajo, enfermedad, etc.

Por eso consideramos más acertada la definición que sobre Derecho Laboral hace el Maestro Trueba Urbina, ya que por ejemplo el Maestro Sánchez Alvarado, opina "El Derecho del Trabajo es el conjunto de principios y normas que regulan en su aspecto individual y colectivo, las relaciones entre los trabajadores y patrones, entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante intervención del Estado, con objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino (41)

(41) Alfredo Sánchez Alvarado. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Vol. I, Pág. 36, 1976.

Pero el Maestro Alberto Trueba Urbina en base a su Teoría Integral y tomando en cuenta las fuentes -- ideológicas y materiales del soberano mandato, así como sus propios textos define al Derecho del Trabajo -- como "Un conjunto de principios, normas e instituciones que protegen y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales para la realización de su destino histórico: Socializar la vida humana. (42)

Y es precisamente en la dignificación y reivindicación de todo trabajador que el alcanzar su destino histórico y socializar su vida, donde estriba el cambio, que a diferencia de las demás definiciones no -- contemplan.

Así pues el 5 de diciembre de 1960 se adiciona -- el Apartado "B", al artículo 123 constitucional, con esto los trabajadores al servicio del estado hacen un solo frente con los trabajadores comprendidos en el -- apartado "A", pues la conquista laboral de los trabajadores públicos a lo largo de la historia ha sido -- sin duda el llevar a la Constitución Pública de México, sus derechos laborales.

(42) Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo Edición Porrúa. México 1979. Pág. 135

2.3. El Apartado "B" del artículo 123 en 1963

Al abrogarse el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, se expide el 28 de diciembre de 1963 la Ley Federal del Trabajo Burocrático, reglamentaria del artículo 123 apartado "B"-siguiendo los mismos lineamientos que el estatuto jurídico, quedando por fin plasmados los anhelos de los trabajadores de regirse por una Ley propia.

El Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado como lo expresa el Maestro Trueba Urbina, forma parte del Derecho del Trabajo, por lo que las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, independientemente de la función pública del estado, que frente a sus trabajadores representa al Estado -- del Derecho Social. (43)

El Derecho Social, al mismo tiempo reivindica a los Trabajadores para que avancen como clase, siguiendo el espíritu constitucional, pues uno de los aspectos más importantes y de gran trascendencia en la vida actual es el que se ha derivado del relativo concepto de solidaridad o sea es la nueva imagen del hom

(43) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo. Ob cit. Pag. 189.

bre sujeto a eslabones sociales, pues ya no se le con-
siderará individualmente para la formación Jurídica -
si no que se producirá como consecuencia de que todas
las nociones de orden jurídico se hallen encaminadas-
al bien común teniendo la función social de protec- -
ción a todo individuo y sus familiares que presten un
servicio a cambio de un salario.

Estamos de acuerdo con el Maestro Trueba Urbina,
de dividir la Ley en dos partes: La procesal y la Sus-
tantiva.

Pues tenemos que en materia sustantiva se ha dis-
tinguido a los empleados de base y de confianza a - -
efecto de que la Ley recién creada en 1963 se aplica-
rá sólo a los primeros en relación a todo tipo de ac-
tividad laboral en la que intervengan, siempre y cuán-
do se les haya otorgado un nombramiento, por lo cual-
estarán sujetos a cambios de adscripción siempre y --
cuando sea por necesidades del servicio, Etc.

En cuanto a compensaciones que le son otorgadas-
a los empleados, éstas constituirán parte de su suel-
do; pero en cuanto al cese del empleado cuando se so-
licita al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitra-

je, por vía de excepción dicho Tribunal no puede negarse a estimar las causas, asimismo existen tesis jurisprudenciales relativas a falta de asistencia, inmovilidad de los trabajadores, pues persiguen que la relación laboral entre el Estado y el empleado se reafirme. (44)

Por lo que respecta a la doctrina jurisprudencial procesal se ha determinado la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir las situaciones jurídicas que se presentan entre los empleados y el Estado, esto es diferenciar si son de base o de confianza; en caso de ser de base la competencia se ha basado en disposiciones expresas de la Ley, pues en los juicios laborales sólo se han considerado partes el empleado público y al Estado no importando que aparezcan terceras personas en el juicio; en materia de prueba se consideran los documentos en general como pruebas testimoniales escritas, por lo que es requisito que el que estampa su firma en un documento se presente ante el Tribunal para ratificarlo para que la parte contraria pueda repreguntar, lo que se refiere a la prueba de confesión se ha

(44) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo. Ob cit. Págs. 189, 190.

llevado a cabo por medio de oficio dirigido a los mismos; en lo que respecta a los laudos se ha mantenido firme la tesis de la congruencia de los mismos, así como la apreciación en conciencia de las pruebas. (45)

(45) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo. Ob cit. Págs. 189, 190.

2.4. Reformas al Apartado "B" en 1972

De vital importancia han sido las reformas al -- apartado "B", que en 1972 se hicieron, ya que al pa-- sar a ser constitucional el Derecho a que los trabajadores al Servicio del Estado obtengan viviendas baratas en arrendamiento o venta fué un logro más para la integración de la legislación laboral en beneficio de la masa trabajadores burocrática.

En la anterior fracción XI inciso f), del apartado "B", se asentaban que se proporcionaran a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

En virtud a la reforma al Apartado "B", por de-- creto de 8 de noviembre de 1972, publicado en el Dia-- rio Oficial de 10 del mismo mes y año, la fracción XI inciso f), quedó integrada de la siguiente manera:

Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado me-- diante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósi-- tos en favor de dichos trabajadores y establecer un -

sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, bien para reconstruirlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregada al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos.

Al igual que la fracción anterior también se adicionan a la fracción XIII un segundo párrafo ya que anteriormente exponía:

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

Y en virtud de la reforma al Apartado "B" el 8 - de noviembre de 1972, quedó integrado de la siguiente manera:

Fracción XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refieren el inciso f), de la fracción XI de este Apartado, en los términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Por lo que podemos observar que el Estado amplió más el campo relativo a la adquisición de viviendas ya que no sólo se les iba a proporcionar baratas, sino que, además el Estado crearía un fondo nacional para constituir depósitos tendientes a otorgar créditos baratos y establecer un sistema de financiamiento para la adquisición de dichas viviendas que mediante un organismo de seguridad social que se regulara por su propia ley y que será la encargada de fijar el procedimiento a seguir para la administración del citado fondo.

En lo que se refiere a la fracción XIII el Estado debe otorgar a los miembros en activo del ejército

y fuerza armada las mismas prestaciones de la frac- -
ción XI en términos similares.

2.5. Reformas al Apartado "B" en 1974.

Otro derecho alcanzado que fué ampliado mediante reforma al Apartado "B", en 1974 fué la fracción VIII que anteriormente exponía:

Fracción VIII.- Los trabajadores en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Y que después quedó integrada de la siguiente manera:

Fracción VIII.- Los trabajadores gozaran 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:

Otra de las reformas que se hicieron al Apartado "B" en ese mismo año fué la del inciso c) de la fracción XI que anteriormente indicaba:

Fracción XI.

c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para

el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

En virtud de la reforma que se cita quedó estructurado de esta manera:

XI, inciso c), Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada, aproximadamente, para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo de trabajo. En el período de lactancia tendrán descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.- Además disfrutarán de asistencia médica y obstetricia, de medicinas y de ayuda para la lactancia y del Servicio de guarderías infantiles.

En estas reformas podemos contemplar que al em--

pleado se le tomaba en cuenta no sólo por su antigüedad sino además por su capacidad y conocimientos, lo que viene a constituir una circunstancia que obliga al trabajador a superarse en beneficio de la función pública dependiendo de la labor que se desempeña.

En relación a la fracción XI que como se cita -- también fué reformada, se aprecia el enorme alcance -- del inciso c), de dicha fracción, ya que el campo proteccionista que tenía la mujer se amplió de manera -- considerable, puesto que no sólo realizara trabajos-- que exijan un esfuerzo considerable sino que recibirán su salario íntegro antes y después del embarazo, -- todo esto en beneficio ya no sólo del trabajador que -- en este caso es la mujer, sino que también el de su -- familia.

3.- Cumplimiento de los requisitos elementales del artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el Correo

El cumplimiento del artículo 46 bis de la Ley -- Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - no sólo está supeditado a que los trabajadores incu-- rran en las causales que establece el artículo 46 de la Ley que se cita, sino que también está muy ligado a las disposiciones disciplinarias que establecen las Condiciones Generales de Trabajo, que rigen las relaciones de trabajo.

Ya que siendo la suspensión en sueldo y funciones la máxima medida aplicable también lo es que se - deben para ello cumplir con los requisitos que esta-- blece el artículo 46 bis de la mencionada Ley, o dada la gravedad de la falta solicitar se demande su cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Pues como lo indica el maestro Gabino Fraga, res-- pecto a la responsabilidad administrativa "Puede en - unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha - responsabilidad no trasciende fuera de la Administra--

ción; la falta que origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es superior - al que ha cometido la falta. (46)

Por lo anterior nos permitimos transcribir el artículo que se cita para mejor comprensión.

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

Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador,

(46) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo. Editorial-Porrúa. México 1973. Pag. 140.

a la demanda se acompañarán, como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos -- que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma. (47)

Vistos los elementos anteriores se entiende como dice Francisco de Ferrari "Que el patrono puede suspender a sus empleados por razones disciplinarias y -- que cuando procede así lo hace en virtud de una potestad que se encuentra implícitamente contenida en todo contrato de trabajo y de la cual es titular del Jefe de la industria. (48) que en este caso el patrono no sería jefe de industria, sino el titular de los Servicios Públicos y que para que esto suceda se debe conducir como lo establece el artículo referido, pero en un término que no exceda de los 4 meses que señala el artículo 113 fracción II inciso c), de la Ley que se alude, el cual señala.

Artículo 113 prescriben

Fracción II en cuatro meses

- (47) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. - Ed. Porrúa 13 Edición México 1979 Pág. 43 y 44.
- (48) Francisco de Ferrari. - Derecho del Trabajado . - Vol. II 2 Ed. Editorial Palma Buenos Aires 1977 Pág. 365.

c) La facultad de los funcionarios para suspender cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas. (49)

Lo anterior es resultado de que se debe tomar en consideración la necesidad de contar con preceptos normativos que permitan prevenir más que reprimir -- irregularidades en el desempeño de las actividades laborales.

De los artículos anteriores se desprende que su fin no es facultar a las Dependencias para imponer penas, sino proteger al trabajador de aquellos actos -- que pudieran poner en peligro la estabilidad de la relación laboral al lesionar al Servicio, por que no es posible aceptar que el incumplimiento a las obligaciones aunque fuera de manera leve se realice libremente, ya que probablemente las consecuencias de una sola falta no dañen gravemente, pero si es ejecutada -- reiteradamente o si la generalidad incurre en ellas, -- resultaría imposible mantener un funcionamiento normal de cualquier actividad laboral.

(49) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ob cit Pag. 57 y 58.

En consecuencia como lo establece el maestro Trueba Urbina, que "los patrones tienen derecho a exigir a los trabajadores la ejecución del trabajo en la forma y términos convenidos, por supuesto el incumplimiento por parte del trabajador de las normas contractuales del trabajo inclusive las contenidas en el reglamento, darán lugar a que se le impongan a aquellas sanciones establecidas en la Ley, en la inteligencia de que ninguna medida disciplinaria que traiga consigo la suspensión del trabajo no podrá exceder de ocho días, sin perjuicio del Derecho del Trabajador de ser oído antes de que se aplique la sanción levantándose el acta respectiva. (50)

Por lo tanto a fin de reglamentar la forma en que se aplicarán las sanciones referidas se expedieron en la S.C.T., las condiciones generales de trabajo que en sus artículos 15, 19 y 93 establecen:

Artículo 15 procede dictar la baja de un trabajador sin responsabilidad para el Estado, cuando deje de asistir a sus labores, sin causa justificada en un plazo de cuatro días consecutivos, previa la exhorta-

(50) Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho Administrativo del trabajo.- Tomo I Edit. Porrúa México 1963 Pag. 153

ción al trabajador para que se presente a sus labores.

En este caso, el superior inmediato del trabajador, levantará acta con intervención sindical y la remitirá a la Dirección General de su adscripción para su trámite ante la Dirección General de Personal, con objeto de que, una vez que se expide la baja correspondiente dé a conocer al Departamento de Registro de Personal Federal, dependiente de la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para los efectos que procedan (51)

Artículo 19. El cese en contra de un empleado - de base, por alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de -- los Trabajadores al Servicio del Estado, se deberá pedir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje - por medio de demanda que se presente antes de que fenezcan los cuatro meses que se mencionan en el Articulo 113 de la misma Ley a dicha demanda se deberán - - acompañar las pruebas documentales conducentes (52)

(51) Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes México 1976 Pág. 23

(52) Idem.

Para pedir el cese con base en la causal .

i) de la fracción V, del artículo 46 citado, se considerará falta comprobada de cumplimiento a las presentes Condiciones Generales de Trabajo, en los casos si guientes:

I.- Cuando se levanten cinco actas consecutivas dentro de la fecha en que se levante la primera acta, para hacer constar que un trabajador no cumplió en -- cinco ocasiones sucesivas con alguna de las obligaciones que le impone el artículo 50 fracciones II, IV, - V, VI, VII, X, XII y XIII, de estas Condiciones Generales de Trabajo.

II.- Cuando se levanten tres actas consecutivas dentro de un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que se levante la primera, para hacer constar que un trabajador no cumplió en tres ocasiones sucesivas con alguna de las obligaciones que le - impone el artículo 50 fracciones I, III, VIII, IX, -- XIV y XV, de estas Condiciones Generales de Trabajo.

III.- Cuando se levante un acta para hacer constar que un trabajador incurrió en alguno de los he - chos que le prohíben las fracciones IX, XII, XIV, - -

XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXVIII, del artículo 52 de las presentes condiciones Generales de Trabajo.

IV.- Cuando se levanten tres actas consecutivas dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que se levante la primera acta, para hacer constar que un trabajador cometió en tres ocasiones sucesivas alguno de los prohibidos por las fracciones, IV, VI, VII, XI, XII, XV, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII y XXIX, del artículo 52 de las presentes Condiciones Generales de Trabajo.

V.- Cuando se levanten cinco actas consecutivas dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que se levante la primera acta, para hacer constar que un trabajador, incurrió en cinco ocasiones sucesivas en alguno de los hechos prohibidos por las fracciones, I, II, III, V, X y XXV del artículo 52 de estas Condiciones Generales de Trabajo.-

(53)

Artículo 93. El cumplimiento de los Trabajadores a las obligaciones estipuladas en este ordenamiento y en la Ley, ameritan la aplicación de Sanciones por --

(53) Condiciones Generales de Trabajo de la S.C.T., --
Ob cit. Pag. 24.

parte de la Secretaría, las cuales consistirán en:(54)

Vemos pues que al elaborar el acta administrati-
va cumpliendo con los requisitos del artículo 46 bis-
de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del
Estado, se proporciona al Tribunal Federal de Concilia-
ción y Arbitraje, el elemento más fuerte que sirve de-
apoyo al emitir su laudo respectivo.

(54) Condiciones Generales de Trabajo, de la S.C.T.,
Ob cit. Pág. 65.

3.1 Función del Actuante

Las faltas leves originan correcciones disciplinarias de la administración que tiene el derecho de imponer, pero si éstas asumen un carácter más grave se aplican penas más severas o en su caso depurativas como el cese.

El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el Servicio de su cargo pero en este caso no se puede hablar de un poder, sino de una facultad de acción para ejercer de terminadas medidas disciplinarias en contra de los trabajadores, como lo ha establecido la Jurisprudencia que al respecto indica.

Suspensión temporal medida disciplinaria impuesta al empleado público, consistente en una (Art. 45)- a un empleado público puede aplicarse como medida disciplinaria, una suspensión temporal de sus labores sin goce de sueldo, por los actos u omisiones previstas en la fracción V del Artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los

Reglamentos respectivos, aún cuando tales actos u omisiones pudieran facultar al patrón para despedir al trabajador. (Ejecutoria: Informe 1972, 2da. parte -- 4ta. Sala p. 56-AD. 4261/71. Comisión Mixta de Planificación del Departamento del Distrito Federal R. el 3 de marzo de 1972.).

En las relaciones obrero patronales intervienen personas que como representantes del patrón con su actividad y conducta dan pauta a los conflictos, ellos pueden ser los Jefes inmediatos, Gerentes y personas que realizan funciones de dirección o fiscalización u otros similares dentro de la conducción de la empresa que en este caso sería el Estado.

Por eso la función del actuante es la de representar al patrón, en la relación directa que se tiene con el trabajador, en tal virtud el Artículo 46 bis - en su primera parte manifiesta que "cuando un trabajador incurre en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del Artículo 46 (que antecede al que se comenta) el Jefe de la Oficina procederá a levantar el acta administrativa.

Por lo tanto es el sujeto creador del instrumen-

to o quien se atribuye jurídicamente su producción, y cabe que en su creación intervengan sujetos activos y pasivos (55).

Así pues la función del actuante es la de obtener la declaración del empleado infractor mediante acta administrativa en donde se haga constar la irregularidad cometida, y sirva como base de la acción ya sea en la aplicación de sanción o la demanda de cese correspondiente.

Pero existe una circunstancia muy especial en la Dirección General de Correos, ya que existe dentro de su estructura dos cuerpos de investigación que son el Departamento de Inspección y el de Supervisión, los que tienen diferentes funciones, pero un mismo fin, o sea el de la investigación; ya que mientras el Departamento de Inspección, tiene el cometido de la práctica de las investigaciones de carácter administrativo sobre quejas, y reclamaciones que se hagan por atentados y accidentes en contra de la correspondencia, y demás irregularidades dentro del Servicio Postal Nacional, vigilando la conducta del personal de la Di-

(55) Marco Antonio Díaz de León.- Las Pruebas en el Derecho Procesal del Trabajado. Ed. Manuel Porrúa 1era Edición México 1981. Pag. 155.

rección General de Correos, para prevenir las comisiones de faltas o delitos en el desempeño de sus labores; en el Departamento de Supervisión, realiza la misma función, pero su campo se amplía al fiscalizar todo lo relativo al manejo de los fondos y valores de la Federación y la corrección de errores de carácter administrativo en las malas interpretaciones a las normas del mismo tipo.

Estos Departamentos además de las funciones señaladas también elaboran actas administrativas para hacer constar las irregularidades cometidas por los empleados, lo que viene a ser contrario a la letra del Artículo 46 bis pues dichos supervisores o inspectores que conforman los Departamentos aludidos, no son los Jefes inmediatos superiores de las Oficinas donde se cometieron las irregularidades, aunque el Jefe de las Oficinas aludidas haya puesto en conocimiento de dichos Departamentos los hechos, y solicite su auxilio para el levantamiento del acta respectiva, lo que no sucede, ya que son los Inspectores y Supervisores que se comentan los que realizan la función de actuarte.

Otro punto más son los Jefes de Centros Postales los cuales aparecen como actuantes, pero no son los inmediatos superiores, ya que dentro de su estructura administrativa existen Jefes de Oficina, de Turno, de Sección, etc, los que si son inmediatos del trabajador y tienen el conocimiento de la irregularidad cometida los que deben actuar conforme al Artículo mencionado y al no hacerlo se incumple con el requisito del levantamiento del acta administrativa por parte del Jefe superior de la Oficina.

Esto viene a afectar la estabilidad del trabajador, en el concepto de que de acuerdo a las Condiciones Generales de Trabajo, existe el Artículo 19 fracciones I a V en el que reglamenta al Artículo 46 fracción V inciso J) en el sentido de que se requiere determinado número de actas que el trabajador acumule en su contra en un período de cuatro meses por similares faltas para que sea causal de demanda de cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Abundando más en el tema, es de observarse que en la Circular 23-52-2-82 del 28 de julio de 1982 se faculta a los Jefes inmediatos a llamar la atención a

los empleados por la irregularidad cometida, sanción- que no puede aplicarse sin el procedimiento respecti- vo estimando que esta disposición es contraria al pre- cepto motivo de este estudio, y que para mejor com- - prensión reproducimos.

"Respecto a las anteriores disposiciones deberá- observarse la siguiente excepción -cuando se trate de faltantes de correspondencia, antes de proceder a le- vantar actuaciones, tanto las Gerencias Postales Re- gionales, como las Oficinas de adscripción, donde no- las haya pedirán información a la Oficina de destino- para comprobar si las piezas denunciadas como faltan- tes ya fueron recibidas, en caso afirmativo sólo debe- rá realizarse la llamada de atención al contraventor- por conducto de la Gerencia Postal u Oficinas de ads- cripción".

Lo antes expuesto está en contraposición con el- Artículo 42 fracción XVI del Reglamento Interior de - la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que a - la letra manifiesta.

Artículo 42 Corresponde a la Dirección General - de Recursos Humanos,

Fracción XVI Establecer los procedimientos y formas para la imposición de sanciones, aplicar al personal las que correspondan, registrar y tramitar administrativamente las mismas en términos de las Condiciones Generales de Trabajo.

Como vemos la función del actuante es bien precisa pero al no realizarse conforme lo establece el Artículo 46 bis de la Ley Burocrática, se está omitiendo cumplir como se indica en dicho precepto.

3.2 Papel del Inculpado

No es otro más que el de acusado de las irregularidades cometidas, el responsable del hecho; pero para que se esté en posibilidad de aplicarle la sanción que corresponda a la infracción realizada, se debe -- atender al Artículo 14 constitucional en el que se -- plasma el Derecho de Audiencia en favor del trabaja-- dor frente al patrón, obligando a éste no sólo a escu-- char respetuosamente a aquel, sino a dialogar en plan de igualdad para conservar la estabilidad de las rela-- ciones laborales.

Por lo anterior el cumplimiento del Artículo 46- bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite al trabajador no sólo a hacer uso del Derecho que se menciona, sino también el de defen-- derse, ya que contara con la Representación del Sindi-- cato, que en su momento es el que defenderá sus dere-- chos evitando así que sea objeto de arbitrariedades -- por parte del actuante o del patrón; además de que po-- drá ofrecer sus testigos de descargo que le servirán-- de defensa.

Es pues el inculpado el elemento más importante--

en la elaboración del acta administrativa, ya que es el motivo de la misma, en la que declarará los motivos que tuvo para incumplir sus obligaciones o incurrir en alguna de las prohibiciones que se encuentran contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo; - pero que previamente será citado a comparecer el día y hora en que se levantará el acta, hecho que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - no contempla; por consecuencia tampoco el Artículo 46 bis de la misma, pero como ya expusimos dicha situación en base del Artículo Constitucional, se subsana aplicándose supletoriamente el Artículo 748 de la Ley Federal del Trabajo que establece:

Artículo 748, las notificaciones deberán hacerse en horas hábiles con una anticipación de veinticuatro horas, por lo menos, del día y hora en que debe efectuarse la diligencia salvo disposición en contrario - de la Ley (56).

En base a lo anterior, la Dirección General de Recursos Humanos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, emitió el oficio No. - -

(56) Ley Federal del Trabajo.- Ed. Porrúa 44 Ed. México 1980 Pag. 372.

150-897 del 18 de septiembre de 1984 en el que fija - los lineamientos a los Directores de las Dependencias de la Secretaría mencionada para la elaboración de actas administrativas, que en su párrafo III-indica:

Previo al levantamiento de actuaciones la Depen- dencia deberá citar al trabajador, así como a la Re- presentación Sindical fijando día y hora además del - lugar en donde deberán realizarse las actuaciones, -- constancia que deberá contener firmas autógrafas de - recibido o en su caso, razonada por quien trató de no tificar la misma.

Como vemos en su parte final se deja en manos de una persona la citación correspondiente, la cual -por negligencia, dolo, mala fé o cualquier otra circuns- tancia no realiza su cometido bastándole con razonar- dicho documento para cumplir con lo encomendado dejan- do al trabajador en estado de indefensión, ya que al- no ser notificado, nunca se presentará a comparecer;- por lo que la Suprema Corte estableció lo siguiente.

Actas administrativas su valor probatorio Artículo lo 137 y 129 carecen de valor probatorio las actas en que se consignan causales de cese en contra de un tra

bajador al servicio del Estado, cuando estas documentales se levanten sin la presencia de los interesados, y no son ratificadas ante el Tribunal por las -- personas que en ellas intervinieron. (Laudo: Exp. No. 96/48 Secretario de Educación Pública vs Efrén Avendaño García).

La Dirección General de Correos, cuenta con una vasta red de Oficinas en donde presta el servicio que van desde las Ciudades más importantes hasta las rancherías más pequeñas; por lo que en aquellas Entidades que por razón de la distancia los empleados tienen sus domicilios en pueblos o rancherías cercanas a las Oficinas de Correos y que para realizar sus labores se trasladan a las Ciudades más grandes, por lo que la Suprema Corte a este respecto estableció.

Emplazamiento debe hacerse personalmente y no -- por Correo (Artículo 142). El Artículo 142 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que la demanda, así como determinadas providencias especificadas por tal disposición, deben notificarse personalmente a las partes, y el Artículo 689 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria prevee la forma de realizarse esas notificaciones

personales, y ningún precepto autoriza que una notificación de esa naturaleza se realice por Correo, ya -- que aparte de que no se cumplen con las formalidades -- que consigna el último de los numerales invocados, el hecho de que en autos conste una tarjeta de acuse de recibo de la Oficina de Correos, en la que se consigna la fecha en que se entregó, así como la firma de -- una persona que recibió esa correspondencia, no demuestra a ciencia cierta que el quejoso conoció de la demanda entablada en su contra. (Ejecutoria: Informe- 1975, 2da. parte 4ta. Sala P. 94 A.D. 2980/74 Eduardo Madriñan Hernández. 3 de Septiembre de 1975. U.).

Por lo tanto de lo anterior se desprende que aun que la ejecutoria establece que es el Artículo 689, -- lo referente a las citaciones personales, dicho precepto fué trasladado a la nueva Ley de 1980 en su Artículo 747.

Así pues en consecuencia no se cumple cabalmente con el precepto señalado, además de que por lo general nunca en las citaciones en comento se indica el -- motivo de la comparecencia, lo que hace del trabajador al momento de presentarse al levantamiento del ac

ta no pueda si está en posibilidades de presentar documentos que justifiquen la irregularidad cometida, - ejemplo de esto es que la Dirección General de Recursos Humanos, de esta Dependencia aún para el abandono de empleo ha manifestado que los exhortos girados al trabajador invitándolo a reanudar labores no indican motivo, día, hora y lugar de la actuación, por lo que no procede demandar al empleado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, argumentando que se niega el derecho de audiencia.

Lo anterior es rebatible porque el abandono de - empleo no se demanda el cese del empleado, sino que - se sigue el procedimiento administrativo correspondiente para la baja del trabajador, ya que esta circunstancia contenida en el Artículo 46 fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no está comprendida dentro de la fracción V del mismo Artículo.

Como es obvio, de lo anterior se desprende que - el inculpado es el sujeto activo que con sus actos u omisiones, interviene en la irregularidad ya sea como autor, coautor o cómplice y que las faltas en que incurre son producto ya sea de su negligencia, dolo o -

mala fé, independientemente de las que por causas ajenas a su voluntad, se presenten, que por lo mismo deben ser sancionadas a fin de preservar el buen funcionamiento de la actividad administrativa, teniendo como consecuencia el levantamiento del acta administrativa en su contra que será el instrumento base de la acción para la aplicación de la medida disciplinaria correspondiente.

3.3 Trascendencia de la Representación Sindical

Una de las finalidades del Sindicato es la de -- abordar los problemas de la clase trabajadora y lo- - grar la reivindicación de los derechos y beneficios - que deben tener como sector laborante de la sociedad, debiendo también luchar dentro de su órbita de acción para el propio advenimiento de su régimen social en - que desaparezcan las condiciones de injusticia social que prevalecen, en el cual las fuentes y los medios - de producción detentados por una minoría que perpetúa en el asalariado su condición de esclavitud y miseria haciendo posible la explotación del hombre por el hombre.

El sindicato es otro de los elementos consigna-- dos en el Artículo 46 bis, de gran significación ya - que luchará permanentemente por el respeto y pleno goce de los derechos de sus agremiados.

En el Artículo 50 de los Estatutos del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaria de Comuni

nicaciones y Transportes en su inciso g) se indica:

Es obligación del Sindicato defender a nombre de la Organización, ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes e Instituciones Jurídicas o Políticas a los Trabajadores en todos aquellos casos de problemas administrativos o de litigio que deriven la pérdida o violación de sus derechos, acudiendo para ello a la asesoría jurídica o técnica cuando se requiera. (57)

Dicha obligación a nivel seccional o individual es encomendada a los Comités Ejecutivos de Sección y Subsección, estableciendo en el Artículo 82 inciso c) de los Estatutos mencionados que dichos comités "Se avocarán al estudio y resolución de todos los asuntos que afecten a los miembros de la Sección o Subsección defendiendo los derechos de los mismos, tanto en los conflictos laborales como aquéllos que surjan entre los agremiados de la Sección o entre éstos y la Admi-

(57) Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Pág. 36.

nistración". (58)

Por lo tanto y para lo anterior en el Artículo - 87 se establece en su parte primera, las Delegaciones Sindicales en los centros de trabajo indicando que -- "las Delegaciones establecerán en todos los Centros - S.C.T., se integran con un delegado y un subdelegado, quienes constituyen la representación ante las autoridades oficiales y el órgano del Gobierno local del -- Sindicato. El Delegado y el Subdelegado conocerán de los asuntos internos de su Centro de trabajo de las - relaciones de trabajo de cada uno de los miembros de - su delegación. (59)

Pero el Artículo 53 de las Condiciones Generales de Trabajo, que regulan las relaciones laborales entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y - sus trabajadores establece, tal vez por la mala interpretación al Artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que "el incumplido

(58) Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- Ob. Cit.- Págs. 54.

(59) Ibidem Pág. 61.

miento de las obligaciones a que se refiere el Artículo 50 o la ejecución de las prohibiciones contenidas en el Artículo 52, se hará constar en el acta que levantará el Jefe inmediato con la presencia del trabajador y la intervención de un Representante Sindical, en caso de ser posible, para los efectos procedentes". (59)

Así pues se establece una incongruencia entre las Condiciones Generales de Trabajo, que se citan y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que permite que los Jefes de las Unidades Administrativas por desconocimiento de la Ley se rijan por las Condiciones Generales referidas, incurriendo en la irregularidad de omitir citar a la representación sindical.

Como vemos, el trabajador en un momento determinado se encuentra desprotegido frente a las Autoridades Administrativas, pues como ya se ha mencionado en la Dirección General de Correos, por razones de distancia no existe representación sindical en algunos centros de trabajo, ya que por tener escaso movimien-

(59) Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. ob. cit.

to de correspondencia, sólo quedan al frente de las - Administraciones o Sucursales una o dos personas, situación que se ha tratado de solucionar, girando cita torio a la representación sindical estatal o local -- más cercana, a fin de que estén presentes el día y - hora que para el levantamiento del acta se haya seña- lado, debiéndose razonar en la copia de dicho documen- to si fué o no recibido por la representación que se- cita.

Otra irregularidad al precepto ya señalado se de- muestra en la redacción que se asienta en la Circular 150-897 del 18 de septiembre de 1984, en que la Direc- ción General de Recursos Humanos, dependiente de la - Secretaría de Comunicaciones y Transportes, indica en su párrafo cuarto que el acta administrativa deberá - contener "la intervención del actuante, la declara- ción del infractor, así como la del representante sin- dical"..

Lo anterior es un ejemplo de que la mala inter- pretación al precepto citado, está siempre latente, - porque como es posible que el representante sindical- declare si no le constan los hechos, porque si se re- firiera a ellos se convertiría en testigo, debiéndose

despojar en esos momentos de su investidura como defensor de los derechos del trabajador.

Así pues la función única y exclusiva de la representación sindical es que en la elaboración del acta administrativa sólo ha de intervenir para que los derechos de los trabajadores no se vean afectados y - que no quede desprotegido frente al patrón además de promover en su caso las actuaciones necesarias en caso de violación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentos, Condiciones Generales de Trabajo, en perjuicio de sus agremiados por parte de las Autoridades, solicitando la aplicación de la Ley de Responsabilidades si procediere.

Pero muchas de las veces es el propio trabajador el que rechaza la intervención del Sindicato, aduciendo estar mal representado o por simple voluntad, lo que es discutible ya que no es potestativo del inculpado, que se omita este requisito ya que se encuentra plasmado en el Artículo 46 bis tantas veces aludido, - en el cual se observa que es requisito indispensable dicha representación; pero como el Artículo 53 de las Condiciones Generales de Trabajo que nos rigen manifiestan:

Artículo 53. El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo 50, 6 de la ejecución de las prohibiciones contenidas en el Artículo 52, se hará constar en un acta que levantará el Jefe inmediato con la presencia del trabajador y la intervención de un representante sindical, en caso de ser posible para los efectos procedentes.

Por lo antes asentado observamos que debe intervenir la representación sindical en caso de ser posible, originando que continuamente los actuantes hagan caso omiso de integrar en actas dicho elemento..

3.4 Valor e importancia de los testigos de asistencia, de cargo y de descargo

Mucho se ha hablado sobre los testigos, los cuales al ser llamados a declarar tienen la obligación de hacerlo, por lo que es menester hacer una separación de lo que es un testigo de hechos y uno de asistencia.

Ya que los primeros son personas extrañas al Juicio que declaran sobre hechos que le son propios o -- más bien que observó, mientras que los segundos como lo indica Armando Porras y López son ante factum, o -- sea son testigos que se eligen para hacer fé de un -- contrato o de un acto que se debe cumplir.

Por lo tanto la elección de estos testigos la hace el actuante a fin de que estén presentes en la comparecencia que realizará el inculcado y que como su nombre lo indica, sólo asistirán a la realización del acto que se va a celebrar, de aquí nace una duda que tal vez sea conveniente señalar ¿Tendrá derecho el -- trabajador de nombrar a sus testigos de asistencia? -- esta interrogante nace a raíz de que en muchos documentos se asienta que el trabajador se negó a decla--

rar y a firmar el acta correspondiente dando fé a esto la representación sindical en ocasiones, y los tes tigos de asistencia, sin que el trabajador se haya en terado de que se le ha levantado un acta, sucediendo que sólo se les llama a firmar la misma, dejándolo en completo estado de indefensión.

Por lo anterior estos testigos tienen gran importancia, ya que además de ser elementos necesarios que consigna el Artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tienen la obligación además de no declarar en actas, la de observar - que las declaraciones que se asienten en el acta admi nistrativa respectiva se hagan sin presión o coacción alguna, y que todos los derechos que tiene el trabaja dor al comparecer le sean otorgados y lo hagan libremente con la intervención de la representación sindical respectiva, esto es, que no haya vicio alguno en el acta que se celebra.

Rafael de Pina manifiesta que la palabra testigo se toma en Derecho en dos acepciones, una que se refiere a las personas que necesitan concurrir a la celebración de determinado acto jurídico, y otra que --

alude a las personas que declaran en juicio, en la -- primera de estas acepciones, los testigos constituyen una solemnidad, en la segunda un medio de prueba. (60)

Armando Porrás y López, en cierto modo está de acuerdo con esta interpretación al establecer una división fundamental de los testigos manifestando que - "los testigos pueden ser medios de prueba o bien constituir parte de la formalidad que al ser elevada a so lemnidad será parte de la esencia del acto jurídico - mismo". (61)

Por lo tanto dichos testigos no son medio probatorio, pero aún así los actuantes no omiten en la elaboración de actas administrativas levantadas en la Dirección General de Correos dicho requisito aunque la irregularidad cometida haya ocurrido en una Oficina unipersonal como muchas de las que existen en la Dependencia que se cita, resolviendo esta problemática, al solicitar la intervención de los Administradores de Hacienda y Telégrafos o en su caso la del público-usuario.

(60) Rafael de Pina.- Curso de Derecho Procesal del Trabajo.- Ed. Botas México 1952.- Pág. 185.

(61) Armando Porrás y López.- Derecho Procesal del Trabajo.- Textos Universitarios. 3a. Ed. México 1975. pág. 287

Aún siendo los testigos de asistencia elementos-
esenciales que debe cumplir como lo establece el mul-
ticitado Artículo 46 bis, la Suprema Corte ha estable-
cido un precedente que no constituye jurisprudencia y
a continuación transcribimos:

Actas administrativas valor probatorio de las: -
cuando las actas administrativas levantadas en Depen-
dencias Burocráticas no son ratificadas en el juicio-
por los testigos de asistencia, pero si por las perso-
nas que relatan los hechos que tales actas consignan-
las mismas constituyen probanza que deben ser analiza-
das y valoradas por el juzgador.

Amparo Directo 6525/81 Angel García Cruz 3/febre-
ro de 1982 Unanimidad de cuatro votos.- Ponente Julio
Sánchez Vargas.- Secretario Raúl Ortiz Estrada.

Como vemos esto viene a robustecer la opinión --
emitida por Armando Porras y López, que ya se asentó-
anteriormente y que ratifica que los testigos de asis-
tencia son parte de la formalidad del acto jurídico -
mismo.

El último elemento consignado en el Artículo 46-bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son los testigos de cargo y de descargo, - pues dentro de los medios de probar reconocidos por - la Doctrina Procesal y la Ley, es la testimonial, - - pues el testigo es la persona extraña al juicio, que declara acerca de los hechos o cosas controvertidas - en la relación procesal. (62)

Rafael de Pina nos manifiesta que la palabra testigo se toma en Derecho en dos acepciones, una que se refiere a las personas que necesitan concurrir a la - celebración de determinados actos jurídicos, y otra - que alude a las personas que declaran en juicio, en - la primera de estas acepciones los testigos constitu- yen una solemnidad, en la segunda, un medio de prue- ba. (63)

De estos conceptos derivamos que los testigos de cargo y descargo son de suma importancia y que el Artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado, contempla, pero existe una --

(62) Armando Porras y López.- Ob. cit. Pág. 285.

(63) Rafael de Pina.- Curso de Derecho Procesal del - Trabajo. Ob. cit. Pág. 185

circunstancia que a nuestra modesta consideración necesita una mejor redacción, ya que en el texto del -- primer Párrafo se asienta que al elaborar el acta administrativa correspondiente además de los elementos necesarios para conformarla, se deben incluir a los - testigos de cargo y descargo que se propongan.

La palabra proponer, viene del latín proponere,- que en español significa según el Diccionario Larousse manifestar una cosa, proponer un parecer, o sea es si nónimo de ofrecer.

Lo anterior a nuestro parecer deja a criterio -- tanto del actuante, como del inculpado el de proponer a los testigos que según le parezca o estén en posibi lidades de testimonio, pero en caso de no existir, -- obviamente que no se podrá cumplir con lo señalado.

Pues como lo dice el maestro Rafael de Pina, "El Llamado a declarar como testigo, no cumple rigurosa-- mente su deber con la prestación del testimonio si no se ajusta al producirlo a la más estricta verdad, el deber de decir la verdad es esencial en el testigo.(64)

(64) Rafael de Pina.- Ob. Cit.- Pág. 186.

De lo expuesto no encontramos congruentes dentro del procedimiento que se sigue en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de que en el acta correspondiente deba forzosamente de incluirse a los testigos de cargo, cierto es que al insertarlos la documentación quedaría reforzada en su contenido, pero también lo es que dichos testigos puedan ofrecerse en el momento procesal oportuno, si es que existieran, además de que en la generalidad de las veces la solicitud de cese va acompañada de documentos que prueban en contra del trabajador.

Entonces llegamos a un punto delicado, ya que en caso de no existir testigos de los hechos, no se cumplirá con los requisitos que señala el Artículo 46 --bis señalado, y por lo tanto las actas administrativas que narran los hechos quedarían inconclusa por lo que se supone y de hecho se da el que las partes -- ofrezcan testigos falsos.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia ha establecido que:

Testigos presenciales idoneidad de los para la -- validez de una prueba testimonial no solamente se re-

quiere de las declaraciones sobre un hecho determinado sean contestados de manera uniforme, sino que además el valor de dicha prueba testimonial depende que los testigos sean idóneos para declarar en cuanto éste demostrara la razón suficiente por la cual emiten su testimonio, o sea que se justifique la verosimilitud de su presencia en donde ocurrieron los hechos.

Amparo Directo.- 2202/81 Ramón Benitez Fernández 3 de agosto de 1981.- cinco votos.- Ponente Ma. - Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario Tomás Garrido Muñoz.

A este respecto el maestro Cipriano Gómez Lara ha manifestado "La prueba de testigos también llamada testimonial consiste en declaraciones de terceros a los que constan los hechos sobre los que se examina - que esta declaración de terceros ajenos a la relación substancial del proceso, se las hace a través de preguntas contenidas en interrogatorio que formula la -- parte que ofrece el testigo. Que el testigo debe ser conocedor directo de las cuestiones sobre las que se interroga y además, debe tener las características de una personalidad, es decir, de no tener interés particular en el negocio y de no estar en una posición de-

relación íntima o de enemistad con alguna de las partes". (65)

Nos indica que los testigos deben ofrecerse, por lo tanto, no consideramos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la cual depende la Dirección General de Correos sostenga que es criterio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que las actas administrativas deben contener forzosamente a los testigos de cargo o de descargo, criterio que ha manifestado mediante oficio No. 897 del 19 de septiembre de 1984- la Dirección General de Recursos Humanos, apoyando dicha posición, pues como ya manifestamos en líneas anteriores en la Dirección General de Correos, concurren circunstancias especiales en el desarrollo de las labores, indicándose que existen Oficinas unipersonales, otras en las que sólo dos o tres empleados - verbigracia, las Oficinas Postales Ambulantes en que sólo son Titular y Auxiliar, que por lo mismo no se logra cumplir cabalmente el requisito de los testigos

(65) Cipriano Gómez Lara.- Teoría General del Proceso.- Textos Universitarios.- México 1974.- Pág. 277.

de cargo y de descargo que señala el multicitado Artículo 46 bis, por lo mismo como es posible que el actuante puede en una supuesta violación de correspondencia o un abandono de labores ofrecer testigos de cargo.

Como apoyo al comentario anterior transcribimos el laudo emitido por el Tribunal Superior de Justicia que ha manifestado:

Prueba Testimonial: Valoración de la. Artículos- 132 y 137 un solo testigo puede hacer prueba en los juicios laborales, pero siempre que se trate de un testigo que por circunstancias personales y porque sea evidente que conoció los hechos represente un elemento insospechable de convicción (Laudo: Exp: No. -- 88/56 Tribunal Superior de Justicia vs. Luis Ogarrio-Vázquez y Otros).

Inclusive existen antecedentes de que aunque el Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indica claramente los casos en que procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cese del empleado debiéndose previamente levantar el acta administrativa correspon

diente. La Dirección General de Recursos Humanos, ha requerido que para el abandono de empleo, el cumplimiento obligatorio de los testigos de cargo, siendo - que el mencionado Artículo fracción I no hace alusión a dicho requisito, además de la demostrada actitud de no presentarse a laborar y de que existen pruebas documentales, tales como listas o tarjetas de asistencia donde se hace constar sus faltas, además del perjuicio causado por la irregularidad cometida, por lo tanto se ha procedido a dar de baja al empleado sin - necesidad de demanda, ya que la misma Ley indica los casos en que proceda se demande el cese, sin que esto esté en contradicción con la fracción V inciso b) del Artículo al que se hace alusión, en el cual si es indispensable cumplir con los elementos señalados y seguir el procedimiento ante el Tribunal respectivo.

Por lo tanto y como ya se estableció, los testigos, o procesalmente hablando, la testimonial o testimonial escrita, puede ofrecerse en la audiencia respectiva o después de ella si se relaciona con hechos supervenientes, por lo que no encontramos la obligación de que sean insertados en el documento que narra la irregularidad cometida y dadas las circunstancias-

especiales que concurren en el desarrollo de las labores en la Dirección General de Correos, pues la palabra "se propongan" deja a criterio de las partes el cumplimiento de dicho requisito.

Derivándose que en el multicitado Artículo 46 --bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, textual y conceptualmente no impone obligatoriedad a la inclusión de testigos de cargo o descargo, pues se establece la preexistencia de dichos testigos ya que su inclusión es potestativa para ambas partes.

Por lo ya considerado podemos establecer que no podrá aplicarse al trabajador ninguna medida disciplinaria en su contra, sin que se haya levantado previamente el acta administrativa correspondiente, además de seguirse los procedimientos de Ley, en el que el obrero deberá ser oído, estando en el derecho de designar a un miembro del Sindicato o cualquier otra persona, según la gravedad de la falta para defensa, evitando así ser víctima de ciertos actos autoritarios que se realizan en muchas Instituciones Oficiales que materialmente restringen los derechos del trabajador, violando los principios más elementales de justicia.

De lo antes expuesto a nuestra modesta interpretación el Artículo 46 bis de la Ley Federal de los -- Trabajadores al Servicio del Estado, en lo que respecta a los testigos de cargo o de descargo merece una - mejor redacción pues como se ha señalado independientemente de las irregularidades que se cometen en su - aplicación en la Dirección General de Correos, no se impone en la misma, la obligatoriedad de cumplir con dicho requisito dejando a criterio de las partes el - hacerlo, por lo tanto y siguiendo la tesis de que la Ley debe ser clara y precisa, es menester que se le - dé una mejor redacción a fin de que su aplicación sea lo más apegada a su espíritu y que no existan dudas - sobre su interpretación, lo que continuamente sucede en la Dependencia que se ha venido citando en este estudio y que de alguna manera no permite un buen desarrollo dentro del ambiente laboral y administrativo - de la función pública.

CONCLUSIONES

1). En la época antigua tanto en México como en el mundo no existió forma reglamentaria del trabajo, - mucho menos en lo que al aspecto burocrático se refería, aunque los que detentaban el poder se servían de gentes con diversos conocimientos para la solución de sus problemas predominando los asuntos de carácter militar y religioso pero ya en la Edad Media empezaron a darse algunos indicios de vida el Sector Burocrático, ya que la prestación de servicios que hacían los trabajadores para sus gobernantes se puede equiparar con la que ahora se realiza, con la diferencia de que como no estaban reglamentados no podían exigir los derechos que las Leyes actuales les otorgan.

2) Al darse algunos intentos de regulación laboral en la época contemporánea el sector burocrático - se trató de hacer notar ya que como clase explotada - pretendió obtener derechos tanto económicos, sociales como laborales, los cuales logró en medio de una tremenda transición mundial, naciendo ordenamientos que hasta ahora regulan dicho sector.

3) Entendemos que la actividad del Trabajador de Correos, es sumamente importante en la esfera social- en que se desarrolla, ya que es una rama de la comuni cación humana que por lo mismo, al ser reconocidos -- por el Estado como sujetos de Derecho, se contribuye- al mejoramiento del servicio público, pues el emplea- do en la Dirección General de Correos constituye un - factor en la producción de la riqueza social a la que aporta su capacidad de trabajo ya sea intelectual o - material.

4] En México a partir de la promulgación de nues- tra Carta Magna, la reglamentación del trabajo buro-- crático tuvo una evolución sistemática que llegó a su primera meta con el nacimiento de los Estatutos de -- los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la - - Unión de 1938 y 1941 siendo corolario de la lucha te- naz de este sector en busca del reconocimiento de sus derechos tanto laborales como sociales ya que también son sujetos de Derecho Laboral.

5) En consecuencia al crearse el apartado B) y- adicionarse al Artículo 123 se elevaron a rango consti- tucional las garantías laborales que deben gozar di- chos trabajadores, naciendo en 1963 la Ley Federal de

los Trabajadores al Servicio del Estado, que ha sido el instrumento legal que les permite luchar por sus derechos más elementales evitando que su situación -- sea objeto de interpretaciones contradictorias.

6) Las reformas hechas a la legislación burocrática han dado mayor protección al trabajador tanto en lo laboral como en lo social.

7) El cumplimiento de los elementos consignados en el Artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene por objeto probar plenamente en contra del trabajador, pues carecen de valor aquellas actas en las que no se cumplen con las formalidades que se establecen en dicho Artículo, ya que de ser así sería improcedente aplicar sanción alguna o solicitar el cese correspondiente.

8) El actuante al intervenir como representante del patrón, tiene el deber de cumplir con los requisitos que establece el Artículo 46 bis al levantar el acta administrativa correspondiente para comprobar -- los hechos que se le imputan al trabajador como constitutivos de causal para la aplicación de la sanción respectiva debiendo actuar dentro del término de cuatro meses a fin de evitar la prescripción; pero gene-

ralmente realiza interpretaciones erróneas al precepto señalado que se traducen en perjuicio del trabajador.

9) El inculpado es el responsable del incumplimiento de las funciones que le impone la Administración Pública, por lo tanto su proceder da pauta a que se impongan correcciones disciplinarias que pueden -- ser aplicadas directamente o bien a solicitarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; por lo tanto el inculpado es el sujeto activo que con sus actos u omisiones incumple sus deberes y que por lo mismo y a fin de preservar el buen funcionamiento de la actividad administrativa deben ser sancionadas -- ajustándose previamente a lo dispuesto en el Artículo 46 bis tantas veces mencionado.

10) La trascendencia de la representación sindical se refleja en la defensa de sus agremiados ante el Estado en todos aquellos casos en que se presenten problemas administrativos o laborales que deriven la violación o pérdida de un derecho y su omisión en actas administrativas constituye un perjuicio en contra del trabajador negándole su derecho constitucional de defensa.

11) Se reafirma el concepto de que los testigos de asistencia constituyen parte de la formalidad del acto que va a celebrarse ya que el criterio de la Suprema Corte ha establecido que no es obligación que dichos testigos ratifiquen las actas en juicio, siendo bastante que lo hagan los que relatan los hechos.

12) Se ha establecido que la mala interpretación al Artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, trae como consecuencia en estricto derecho que no se cumpla con los elementos que se señalan originándose dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, diversos criterios para su aplicación y el más contradictorio es el que los testigos de cargo y descargo, ya que mientras la Dirección General de Correos, indica que los testigos de cargo no son elementos necesarios por señalarse en el precepto aludido que serán insertados en el acta administrativa los que se propongan quedando a criterio de los actuantes el asentar dichos elementos, estableciéndose la preexistencia de los mismos, otros órganos de dirección no lo consideran así por lo tanto dicho artículo debe actualizarse a las circunstancias de los tiempos presentes a fin de que la substanciación de los asuntos de aspecto laboral se tornen -

más ágiles debiéndose suprimir de su texto la palabra "se propongan, ya que se presenta la ambigüedad que - deja duda de que si es o no exigible el cumplimiento- de dichos testigos, lo anterior es siguiendo la tesis de que la Ley debe ser clara y precisa, a fin de ga-- rantizar el cumplimiento normal de la función pública en la Dirección General de Correos.

BIBLIOGRAFIA

1. BAYON CHACON G. E. PEREZ BOTIJA, Manual de Derecho del Trabajo, Vol I. 5ta. Edición Marcial Pons, Libros Jurídicos España.
2. CABANELLAS GUILLERMO, Compendio de Derecho Laboral, Bibliografía Omeba, Argentina, 1968.
3. CAMACHO ENRIQUEZ GUILLERMO, Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Temis, Bogota, 1961.
4. CASTORENA J. JESUS, Manual de Derecho Obrero, Derecho Sustantivo, 6a. Edición, México, Editorial-Jaris, 1973.
5. CAVAZOS FLORES BALTAZAR, Derecho del Trabajo en la Teoría y la Práctica, México, Editorial Jus, 1972.
6. DE BUEN L. NESTOR, Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1974.
7. DE LA CUEVA MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, México, Editorial Porrúa, 1981.

8. DE FERRI FRANCISCO, Derecho del Trabajo, Volumen-II, 2da. Edición, Editorial Palma, Buenos Aires, - 1976.
9. DE PINA RAFAEL, Cursos de Derecho Procesal del -- Trabajo, Editorial Botas, 1952.
10. DIAS DE LEON MARCO ANTONIO, Las Pruebas en el Derecho Procesal del Trabajador, Ed. Manuel Porrúa, 1era. Edición, México 1981.
11. FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, 14ava. Edición, Editorial Porrúa, México, 1974.
12. GONZALEZ CHERRY GUILLERMO, Derecho del Trabajo, - 2da. Edición, Ediciones Ariel, Barcelona España, - 1967.
13. HERNAINZ MARQUEZ MIGUEL, Tratado Elemental de Derecho del Trabajo, 12ava Edición, Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, España, 1977.
14. HUECK ALFREDO Y H. G. NIPPERDEY, Compendio de Derecho del Trabajo, Madrid España, 1963.
15. KASTEL WALTER Y HERMAN DERSH, Derecho del Trabajo, Buenos Aires Argentina, 1961.

16. KROTOCHIN ERNESTO, Tendencias actuales de Derecho del Trabajo, Buenos Aires Argentina, 1966.
17. PARRA PRADO MANUEL, Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del estado, F.S.T.S.E., - México 1978.
18. PEREZ BOTIJA EUGENIO, Curso de Derecho del Trabajo, 5ta. Edición, Madrid España, 1957.
19. PORRAS Y LOPEZ ARMANDO, Derecho Procesal del Trabajo, Textos Universitarios, 5ta. Edición, México, 1975.
20. RAMIREZ FONSECA FRANCISCO, El Despido, Publicaciones Administrativas y Contables, México, 1979.
21. SALINAS SUAREZ DEL REAL MARIO, 1era. Edición, Editorial Cardenas y Distribuidor. México, 1980.
22. SANCHEZ ALVARADO ALFREDO, Instituciones de Derecho del Trabajo Mexicano, Tomo I, Volumen I, Editorial Andoroa, México 1967.
23. SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1979.
24. TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Editorial Porrúa, México 1972.

25. TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1975.
26. TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, México 1975.
27. TRUEBA URBINA ALBERTO, Tratado Teórico Práctico - de Derecho Procesal, Editorial Porrúa, México 1978.
28. WEEKMAN LUIS, La Sociedad Feudal, Editorial Jus,- Colección de Estudios Jurídicos, México 1944.
29. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, México 1976.
30. ESTATUTO DE TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA UNION, 1era. Edición, Ediciones Andrade, 1960.
31. ESTATUTOS DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES- DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
32. LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO, Editorial Porrúa, México, 1979.
33. Instituto de Seguridad y Serficios Sociales de -- los Trabajadores del Estado, 57 años, Informe, -- 1981-1982, México, 1982.