

2ej
82



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" ARAGON "

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO COMO SUJETOS DE DERECHO DEL
APARTADO "A" DEL ARTICULO 123
CONSTITUCIONAL

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

Miguel Angel López Vilchis



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.

**LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO SUJETOS
DE DERECHO DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123
CONSTITUCIONAL.**

**CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO
EN MEXICO.**

| | Págs. |
|-------------------------------|-------|
| A) EPOCA COLONIAL | 1 |
| B) MEXICO INDEPENDIENTE | 5 |
| C) EPOCA CONTEMPORANEA | 20 |

**CAPITULO SEGUNDO.- EL DERECHO DEL TRABAJO EN RELACION CON LOS TRABA
JADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN EL DERECHO - -
COMPARADO.**

| | |
|-------------------------|----|
| A) ALEMANIA | 29 |
| B) ESTADOS UNIDOS | 31 |
| C) FRANCIA | 34 |
| D) ITALIA | 36 |

**CAPITULO TERCERO.- LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE TRABAJO Y
LA RELACION DE TRABAJO.**

| | |
|---------------------------------|----|
| A) EL CONTRATO DE TRABAJO | 44 |
| B) LA RELACION DE TRABAJO | 48 |
| C) LA JURISPRUDENCIA | 63 |

CAPITULO CUARTO.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO SU-
JETOS DE DERECHO EN EL ARTICULO 123 "A" CONSTITU
CIONAL. 8

| | |
|---|-----|
| A) CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO | 69 |
| B) EL ESTADO COMO PATRON | 73 |
| C) CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO | 80 |
| D) DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EN RELACION CON LOS BUROCRATAS | 85 |
| E) RELACION DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO CON LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SER- VICIO DEL ESTADO | 90 |
| CONCLUSIONES | 102 |
| BIBLIOGRAFIA | 105 |

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

La presente Tesis, es un modesto estudio que representa para mí cristalizar una idea sutilmente acariciada durante muchos años y que alguna vez temí, no verla realizada, por la incertidumbre o por el olvido, pero pude mantener esa idea gracias a la fé y a la esperanza, hasta poder contemplarla en una bella realidad. Pero reconozco que este estudio al que he denominado "LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO SUJETOS DE DERECHO DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL", no constituye de modo alguno, una investigación científica, ni tampoco una demostración de pericia jurídica, de la cual carezco, sino solamente el esfuerzo desarrollado con el ardiente deseo de alcanzar la meta anhelada.

Se pretende en el presente trabajo, después de consultar varias obras que contienen el pesamiento y la experiencia acumulada de innumerables mentes dedicadas a la investigación científica de la materia, señalar la evolución y cambios que han operado a través del tiempo en la prestación de servicios al Estado. Estos cambios se dieron posteriormente al Congreso Constituyente de 1917, toda vez que no fueron motivo de reglamentación los trabajadores que prestaban sus - -

servicios al Estado; dicha anomalía ha sido subsanada en -- gran parte por la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado y por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y supletoriamente aplicada la Ley Federal del Trabajo.

Es innegable que aún cuando los Legisladores se han preocupado por dar a los Trabajadores al Servicio del Estado instrumentos legales para la regulación y defensa de sus intereses en sus relaciones obrero-patronales para con el Estado, también es innegable que las autoridades encargadas de aplicar y hacer respetar la Ley; por situaciones que considero meramente políticas, han soslayado la aplicación integral de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; como podemos citar el Derecho de Huelgas, que es el medio más eficaz de presionar al patrón, en el caso que nos ocupa al Estado patrón, para conseguir mejores prestaciones y presionar a este; o como dice Alberto Trueba Urbina es la mejor forma de tratar igual a los desiguales.

Esta situación me motivó a realizar el presente trabajo de investigación y de esta forma contribuir en una mínima parte para que de ser posible en un futuro se perfeccionen los instrumentos legales en beneficio de los Trabajadores que nos ocupamos.

**LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO SUJETOS
DE DERECHOS DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123
CONSTITUCIONAL.**

**CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO DEL
TRABAJO EN MEXICO.**

A) EPOCA COLONIAL.

B) MEXICO INDEPENDIENTE.

C) EPOCA CONTEMPORANEA.

A) EPOCA COLONIAL.

La grandiosidad de los sucesos conocidos a través de la Historia de México nos hacen aquilatar imparcialmente el esfuerzo de todos los hombres de las diversas épocas y su profunda preocupación por conseguir siempre la libertad, igualdad, Derechos y Prerrogativas entre todos los hombres de la tierra; que es el don más sagrado por todos los seres humanos.

Considerando a la Historia como un valor positivo o negativo, según el punto de vista en el que nos coloquemos para analizar los hechos, podemos ver como nuestra Patria desde la conquista sufrió las más terribles vejaciones, fueron desapareciendo sus Instituciones por la fuerza, imponiendo Leyes y Procedimientos ajenos a la voluntad de los ciudadanos de nuestro vasto Territorio, de esta manera fué apagándose la llama de una civilización que ya estaba en auge para dar paso y surgimiento a una nueva nación, que emerge de la fusión de razas.

Con los años, la opresión, el despojo constante y la terrible explotación humana, inspiraron en esa nueva raza que era una mezcla de esplendor y dolor, de rancio abolengo en los aztecas y de ruda crueldad en los Españoles, un ardor inmenso, que en continua lucha tras largos años de incesante angustia, acabó por abrir el fuego de las hostilidades bélicas, luchando desde entonces por la creación de un Estado Libre y Soberano.

En esta época Colonial se observó que los indígenas eran objeto de múltiples vejaciones, es por ello que los ante

cedentes más antiguos en nuestro país se remontan a las legislaciones de Indias, las cuales contenían numerosos estatutos, Reglas, Leyes y Procedimientos, que para la época en que fueron promulgadas, estaban muy adelantadas ya que en ellas se mencionaba el trabajo en condiciones salubres para los indígenas, buen trato, una jornada de trabajo fija etc.

No existe un documento que pueda compararse a éste en relación a un país dominador con otro dominado; esta legislación procuró proteger a los naturales de las rapiñas de que eran objeto.

Su benignidad, utilidad y contenido han sido reconocidas mundialmente. Hay sabias disposiciones relativas a los impuestos. Se ocupan del trabajo de los menores, de los problemas de la desocupación, de las jornadas de trabajo haciendo hincapié en el descanso dominical y procurando que la remuneración se hiciera en Dinero y no en especie.

Se procuró crear servicios médicos para atender a los trabajadores y sobre todo a los que trabajan en las Minas; se les dotó a éstos de maestros para que los indígenas recibieran enseñanza de como hacer lo mejor posible su trabajo, aplicando para ello las mejores técnicas a seguir, propias de aquella época.

También se le protegió al indígena en el peso que debía cargar, hubo protección para enfermos y ancianos así como servicios sociales tales como escuelas, hospicios, hospitales etc.

Sin embargo esto no quiere decir que las Leyes de In

días con todo su adelanto vinieran a solucionar todos los problemas que existían, ya que el criollo seguía siendo visto inferior al Español. El cambio de dinastía de los austrias a los borbones repercutió en América en cuanto a su administración, ya que Carlos III hacia el año de 1780 estableció un nuevo puesto el que denominó Regente de la Audiencia; este resolvía los asuntos relacionados con los aspectos Civiles y Políticos en ausencia del Rey o del Gobernador.

Carlos III creó también las intendencias. Hubo intendentes en las provincias y en el ejército, logrando con esto que los Alcaldes fueran sustituidos por los intendentes, ocupándose estos de la economía y de la política, usurpando con esto las funciones del Virrey, que acabó por ver disminuida su importancia y su poder, hasta lograr su total extinción dentro de la administración.

Las Leyes de Indias nacieron por iniciativa de la Reyna Isabel la Católica hacia los años de 1500 a 1520 dentro de este período se lograron recopilar varios libros que hablaban de las Leyes de Indias; no todas las Leyes fueron iguales, ya que unas eran Leyes locales y otras eran Leyes Generales, desde 1523 don Carlos en Valladolid prohibiendo además la violencia en contra de ellos, tratando de lograr con esto la igualdad entre los naturales y los Españoles; pero esto nunca se logró ya que en Europa siempre se consideró superior al Español en todos los aspectos; por ello es que digo y afirmo que las Leyes de Indias con todo y sus adelantos nunca pudo ponerle fin a todos estos problemas.

Estas Leyes de Indias fueron renovadas en los años de 1535, 1549, 1550 y 1552. Esta obra Legislativa fué continuada en épocas posteriores y en 1535 tenía nueve libros en los que se recopilaron más de diez mil Leyes. Por último en 1680, Carlos II promulgó la recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias.

Las Leyes de Indias una vez que ya estuvieron establecidas e impuestas a los naturales de nuestro territorio se fué observando con detenimiento que también contenían disposiciones en donde se regulaba y reglamentaba la función pública, con esto podemos decir también que los antecedentes más antiguos en nuestro país que hablan de la función Pública, se remontan a las legislaciones de Indias, y así podemos ver como Felipe III, en el año de 1614 condenó a todas aquellas personas, que con el fin de conseguir Empleados, utilizaban dádivas, promesas o engaños para lograr que los naturales trabajaran para ellos o para otras personas, cobrando el favor a los que resultaban beneficiados. La pena que se impuso a estas personas fué la inhabilitación como también se les encarcelaba por largos periodos.

En 1785 Carlos III condenó la inoportuna concurrencia de postulantes a la corte, diciendo que "Además de la confusión que ocasionan con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turban el Servicio abandonado, unos los destinos en que debieran estar cumpliendo con sus obligaciones, y otros las labores y oficios en que se han criado, por buscar empleos que hagan infelices a sus familiares".¹

 1 Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. Edición. Textos Universitarios, México 1975 Pág. 289.

Posteriormente, Carlos IV, hacia el año de 1799 y - 1801 expidió las Leyes 2a., 3a., 9a y 14a. del Título XII y L de la novísima recopilación, en donde sobresale lo dispuesto por él en el sentido de que no se admitieran solicitudes de - mujeres o hijos de los que pretendían un empleo o de los que - ya estaban trabajando como empleados.

B) MEXICO INDEPENDIENTE.

El movimiento independiente comprendió en México un período de once años que fué de 1810 a 1821; sus causas fue-- ron internas y externas.

Las causas internas fueron sociales y económicas, - dentro del contexto social se observó la desigualdad social - que existía entre los criollos y los Españoles, ya que los pri-- meros estaban relegados a un segundo plano por los peninsular-- es y fueron éstos los que dirigieron la Revolución, los Mes-- tizos no eran tomados en cuenta debido a que la gran mayoría-- eran fruto de relaciones ilegítimas; los indígenas que eran - protegidos por las Leyes de Indias, querían emanciparse de - este tutelaje; las castas se encontraban en condiciones in-- feriores por su propio estado natural, y, en General, el des-- contento era unánime. España ya no era la Nación unitaria en su moralidad y sus costumbres, ya que los borbones habían in-- troducido un movimiento extraño y ajeno, y esto repercutió en América.

Las causas económicas fueron que España cometió el - error de considerar a América como parte suya y por ende, había

dejado un sistema de Monopolios, estancos y barreras, mismos que impedían el Libre Comercio Exterior. Los impuestos eran muy elevados y España se encontraba en una total decadencia: por todas estas razones, el criollo consideró que era el momento adecuado para levantarse en armas e independizarse de la Madre Patria.

Mientras este era el sentir de los criollos y del pueblo en general, el Rey Carlos IV obdicó en favor de su hijo Fernando VII y este a su vez perdió el trono a manos de Napoleón Bonaparte, lo que motivó en la Nueva España el desconocimiento del nuevo gobierno que se asentó en España gobernada por José Bonaparte.

Vino inmediatamente el movimiento independiente en México, ya que nuestro país no reconoció como legítimo el Reinado de José Bonaparte, este movimiento trajo como consecuencia que los mexicanos más preparados tomaran conciencia de dicho movimiento.

Allende en su esfuerzo por organizar el movimiento independiente se unió a los criollos para formar una fuerza Militar resistente que le hiciera frente al ejército Español.

El movimiento principal radicó en Querétaro, incorporándose a él intelectuales, oficiales y parte del bajo clero, descontentos todos con el régimen existente.

Las reuniones tuvieron un aparente aspecto cultural como se pensaba que no era fácil encauzar el movimiento sin el Rey; se hablaba de restaurar a Fernando VII, y vagamente se decía algo de independencia del país y un sistema representativo.

Este movimiento trajo como consecuencia que se expidieran nuevas Leyes, reglamentos y estatutos, empezando a hacer a un lado las Leyes impuestas por los Españoles.

En el campo que menos afectó este movimiento fué en la función pública, es cierto que no se trabajaba a toda su capacidad, pero lo cierto es que las dependencias al servicio del Estado trataban de cumplir con su trabajo; en pleno movimiento Independentista se promulgó al decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de Octubre de 1814, en su capítulo V. De la igualdad, seguridad, propiedad y Libertad de los ciudadanos en el artículo 25 decía: "Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado".

El Artículo 26 del referido ordenamiento también regulaba: "Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, próveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución".²

El Artículo 164 del citado decreto atribuía al supremo gobierno la facultad de suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombró, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente.

Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si hay o no lugar a la formación de la causa.

2 Tena Ramírez Felipe. Leyes fundamentales de México 1808 1967 3a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México pág. 35.

El Presidente de la República también era un Funcionario Público y como tal la constitución de 1824, en su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos afirmaba.

Artículo 110.- Las atribuciones del Presidente son - las que siguen:

IV.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho.

VI.- Nombrar a los Jefes de las Oficinas Generales - de Hacienda, los de las Comisarias Generales, los enviados diplomáticos y Cónsules, los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo del Gobierno.

VII.- Nombrar los demás empleados del Ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las Leyes.

XX.- Suspender a los empleados hasta por tres meses, y privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes o decretos; y en los casos que crea debe formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.

El Artículo 15 de las bases Constitucionales de 1836 dictaba.- Son prerrogativas del Presidente de la República.

Fracción VI.- Nombrar libremente a los Secretarios del despacho, poderlos remover siempre que lo crea conveniente.

En 1854, el Gobierno expide el decreto por el que cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios, - de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar.

Por su parte la Constitución de 1857, en su Artículo 85, al anumerar las facultades y obligaciones del Presidente de la República señalaba:

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

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

Por decreto expedido en el año de 1885, el Gobierno Reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuento de sueldos, licencias, impuestos, sobre sueldos y registros de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los Funcionarios Federales pero se grava el medio sueldo que se da en casos de enfermedad.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 hasta que estalló la Revolución Mexicana de 1910, los poderes públicos del Estado Mexicano, en sus relaciones con los particulares y con sus propios empleados, en nada se apartaron de las funciones públicas del Estado Burgués, y por lo que se refiere -

en especial a las relaciones entre el Estado Mexicano y sus servidores, ni siquiera se imitaron las funciones de otros Estados en las que se regulaban por medio de Leyes del Servicio Civil; como consecuencia a las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores dejaron de ser administrativas para convertirse en sociales reguladas por el Derecho del Trabajo.

En 1911 fué elaborado el proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados públicos, mediante el cual se intenta asegurar los derechos y dar estabilidad a los burócratas, mismo que no llegó a ser aprobado.

En efecto, como dice Trueba Urbina las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores a partir de la Constitución Mexicana de 1917, Artículo 123, se convirtieron en relaciones sociales y por consiguiente dejaron de ser tema y material del derecho administrativo, pues en este precepto quedaron consignados los derechos sociales de los empleados públicos. Desde entonces las relaciones y los preceptos que tutelan y reivindican a los empleados públicos corresponden al Derecho del Trabajo, teoría que se ha reafirmado en la Reforma Constitucional de 1960, en que el Artículo 123 quedó dividido en dos apartados.

"Así pues la teoría del empleo, las relaciones sociales entre el Estado y sus trabajadores, dejaron de formar parte del Derecho Público Administrativo, a pesar de la inasistencia de los tratadistas de esta disciplina que indebidamente se refieren a ella en sus obras; pues tales relaciones constituyen propiamente relaciones sociales regidas por el Derecho del Trabajo, dejando de ser por consiguiente materia-

de Derecho Administrativo, que perdió aquel Territorio, como también el Código Civil perdió otros los contratos de prestación de Servicios, y el derecho Mercantil, a los factores y dependientes, comisionistas, y en general, agentes comerciales y cuyas relaciones se rigen por el derecho del trabajo".³

Por lo tanto, las relaciones entre el Estado y sus Servidores son de carácter Social.

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo de 1931, con inexcusable ignorancia del Artículo 123 Constitucional, excluyó como sujetos del derecho del trabajo a los trabajadores al Servicio del Estado, para los cuales recomendaba la expedición de una Ley del Servicio Civil, como puede verse en la Exposición de Motivos del Proyecto de Código Federal del Trabajo que afirmaba:

El ejecutivo a mi cargo, considera que es urgente necesidad y tan urgente como la expedición de este Código del Trabajo la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador del Estado y que deberá comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc. aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución.

Posteriormente y en acatamiento de la anterior doctrina administrativa contenida en la Ley del Trabajo, el Presidente de la República, General Abelardo, L. Rodríguez, expidió al Acuerdo, sobre Organización y funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1934 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes y año, el -

3 Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, 1a. Ed. T. 1. México 1973 Edit. Porrúa, Pág. 97 y sigs.

cual constituye el primer antecedente serio, firme de nuestra legislación burocrática, puesto que es el primer ordenamiento jurídico que intenta regular las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus Servidores.

Este Acuerdo cuya vigencia fué efímera tuvo como finalidad primordial dar estabilidad a los Servidores Públicos en sus empleos, ya que el simple cambio de Gobierno era suficiente para que estos fueran cesados o dados de baja en sus empleos.

Contra tal práctica se pronunció el Acuerdo, según se desprende de la exposición de Motivos: "Por lo pronto decía, el Presidente.- abdicó a la facultad Constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y Estatuto como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los Servicios Públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los Servidores del Gobierno, señala sus derechos y obligaciones y recompensas y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente Acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio Presidencial, ningún Funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justificada, debidamente comprobado ante las comisiones del Servicio Civil que se instituyen".

Sobresalen dentro del Acuerdo las disposiciones relativas a la estabilidad de los trabajadores en su empleo y las que

fijan el establecimiento de las Comisiones del Servicios Civil. Estas comisiones constituyen el antecedente del actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Asimismo, se consagran como derechos de los trabajadores: percibir la retribución, conservar su empleo, ascender a los puestos superiores, desempeñar solo labores propias de su empleo, vacaciones, licencias, indemnizaciones, pensiones de retiro e inhabilitación.

Además en este Acuerdo se distingue ya a los trabajadores de base y a los de confianza; se consagra el derecho de asociación profesional pero se prohíbe el ejercicio del derecho de huelga, estableciéndose que los responsables del movimiento serán separados de sus puestos, sin responsabilidad para el Estado.

Sin embargo, el Acuerdo sólo reguló las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus Trabajadores quedando, por lo mismo, al margen los trabajadores pertenecientes a los Poderes Legislativo y Judicial.

Posteriormente, con sentido más revolucionario fué promulgado por el Presidente de la República General Lázaro Cárdenas al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos, el régimen de la función pública, o sea el régimen de las relaciones entre el Estado y sus Servidores no llegó a definirse legalmente, salvo algunos casos especialmente reglamentados.

Es por ello, que con mucho acierto Trueba Urbina nos dice que las verdaderas relaciones laborales entre el Estado y

sus trabajadores nacieron con la expedición del Estatuto de - 27 de noviembre de 1938, en el consignan disposiciones sumamente favorables para los Trabajadores.

Es indiscutible que fué durante el régimen del General Cárdenas, cuando los Trabajadores nacieron con la expedición del Estatuto de 27 de noviembre de 1938, en el cual se plasman Derechos Favorables para los Trabajadores.

En la exposición de motivos se establece lo siguiente: El Servidor Público, hasta la fecha, ha carecido por completo del mínimo de Derechos que el Trabajador Industrial ha logrado conquistar a través de intensas luchas y que le permiten conservar dicha capacidad de Trabajo.

Esta desigualdad no se justifica por los caracteres 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 parte de sus jefes con maltratos y ceses arbitrarios.

Ahora bien, la protección del empleado Público debe ser restringiendo la ilimitada libertad del Estado, hasta un punto en que las necesidades primordiales de los Servidores y sus Familiares, disfruten de las más elementales garantías humanas contra el abuso.

El mencionado Estatuto compuesto de 115 Artículos y 12 Transitorios, quedó integrado de la siguiente manera:

Título Primero, denominado Disposiciones Generales, - en las que se define la relación Jurídica de trabajo y se clasifica a los Trabajadores en dos grupos: de base y de confianza.

Título Segundo, Derechos y obligaciones individuales de los Trabajadores, consta de 7 capítulos, el primero de los cuales contiene disposiciones generales, como son admisión - del Trabajador condiciones nulas, requisitos del nombramiento, traslado del Trabajador y clasificación de trabajadores de base en: no calificados, calificados, especializados, técnicos-especializados.

Capítulo II, de las horas de trabajo y de los descansos legales, regula tipos de jornada, horas extraordinarias, descanso semanal, licencias por maternidad, días de descanso-obligatorio y vacaciones.

Capítulo III, De los salarios, se define que es el salario, el salario uniforme, clases de partidas presupestables, protecciones del salario en contra de: retenciones, descuentos, deducciones, embargo, cesión etc.

Capítulo IV, De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus Trabajadores considerados individualmente, trata de igualdad de condiciones para los no sindicalizados, ascensos, derecho a ocupar vacantes, habitación, servicio médico y farmacéutico, derecho a capacitación, licencias.

Capítulo V, De las obligaciones de los Trabajadores, como son: obediencia, diligencia, discreción o reserva, seguridad, puntualidad y lealtad o fidelidad a la Nación Mexicana.

Capítulo VI, De la suspensión de los efectos del nombramiento de los Trabajadores, establece como causas: enfermedad contagiosa y prisión preventiva seguida por sentencia absoluta o arresto impuesto por autoridad Judicial o Administrativa.

Capítulo VII, De la terminación de los efectos del nombramiento de los Trabajadores, comprende los casos por los cuales el Trabajador podrá ser cesado: renuncia o abandono, - conclusión del Contrato, muerte, incapacidad física y por resolución del Tribunal de Arbitraje.

Título Tercero, De la organización colectiva de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se compone de cuatro capítulos que son:

Capítulo I, De los sindicatos, trata que es Sindicato, sindicato único, Derecho de Asociación, registro, expulsión del Sindicato, cancelación del registro, no reelección y Cláusula de exclusión, obligaciones y prohibiciones, disolución, federación de Sindicatos y remuneraciones.

Capítulo II, De las condiciones generales de trabajo, que comprende las horas de trabajo, intensidad y calidad del mismo, horas de entrada y salida, medidas que deben tomarse para evitar accidentes de Trabajo, fechas y condiciones en que el Trabajador debe someterse a exámenes médicos y las demás reglas que sean convenientes para la seguridad y eficacia del trabajador.

Capítulo III, De las huelgas, comprende el concepto de huelga, tipos de huelgas y sus efectos.

Capítulo IV, Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, se refiere a los requisitos de la declaración de huelga, términos que tiene el Tribunal para resolver sobre la legalidad e ilegalidad de la misma, sus efectos y consecuencias y causas de terminación.

Título cuarto, De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales, Capítulo I, De los riesgos profesionales, comprende tanto los riesgos profesionales como no profesionales que sufren los trabajadores al Servicio del Estado y prestaciones a que tienen derecho.

Título Quinto, denominado de las prescripciones establece el tiempo que tienen el Trabajador como el Estado para hacer valer sus derechos.

Título Sexto, Del Tribunal de Arbitraje y Junta Arbitrales para los trabajadores al Servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, integrado por tres Capítulos que son los siguientes:

Capítulo I, De la integración del Tribunal y Juntas de Arbitraje, trata qué, es un Tribunal colegiado compuesto por un Representante del Gobierno Federal, un Representante de los Trabajadores y un tercer Arbitro, existiendo además en cada unidad gubernamental una Junta Arbitral que también es un cuerpo colegiado Requisitos para ser miembro del Tribunal, duración en el cargo, emolumentos, causas de remoción y personal de que dispone.

Capítulo II, De la competencia del Tribunal y Juntas, se refiere a las atribuciones de las Juntas tales como: conocer de los conflictos individuales entre funcionarios de la unidad burocrática y sus Trabajadores y los intersindicales. El Tribunal de Arbitraje es completamente para conocer en revisión los conflictos individuales, colectivos, intersindicales, así como llevar a cabo el registro y cancelación del sindicato.

Capítulo III, del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, este se inicia con la demanda, así mismo-

se señalan los requisitos que deberá contener la misma, requisitos y plazo para contestarla, etapas del procedimiento como son: Audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Título Séptimo, De las sanciones por infracciones a esta Ley, y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje, se impone como sanción una multa hasta de - - - \$1,000.00 y destitución de empleo sin responsabilidad para el Estado.

"Este Estatuto fué la primera legislación reglamentaria del Trabajo burocrático más avanzada del mundo y punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático".⁴

Sin embargo, ante los problemas que originaba la - - aplicación de éste Estatuto y ante los reclamos del interés - general al Presidente de la República General Manuel Avila - Camacho, expide el 4 de Abril de 1941 un Nuevo Estatuto que es publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 - del mismo mes y año.

Antes que nada quiero dejar asentado que este nuevo Estatuto abrogó el decreto que estableció el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de - Septiembre de 1938; lo decimos porque muchos autores consideran que en 1941 sólo se reformó el Estatuto de 1938, cosa - - inexacta pues en el artículo Segundo Transitorio del Estatuto de 1941, se deja claramente especificado que el presente ordenamiento abroga al de 1938.

La expedición de este nuevo ordenamiento Jurídico la

4 Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 1a.Ed. Porrúa, S.A. México 1971, pág. 589.

boral obedeció fundamentalmente a dos razones: la primera de ellas consistió en la necesidad de contar con una legislación burocrática ordenada, coherente, que proporcionara seguridad: atributos que desde luego no reunía el Estatuto de 1938, al cual no sólo dos años y fracción de vigencia se le habían hecho once reformas principalmente para adicionar nuevos empleos de confianza y la segunda razón se hizo consistir en la urgencia de establecer en la Ley nuevos cargos o empleos de confianza.

Fuera de estas innovaciones y de la supresión que se hizo de las Juntas Arbitrales, este Estatuto no presentaba ninguna diferencia en relación con el de 1938.

Por otra parte, tanto este Estatuto como el de 1938 fueron impugnados por la doctrina administrativa, que insistió en la expedición de una Ley del Servicio Civil, que ante pusiera el interés público, sin desconocer los derechos de los Servidores del Estado.

Igualmente, fueron objetados de inconstitucionales ya que, según se dijo, ambos fueron expedidos por el Congreso como Leyes reglamentarias de preceptos que no estaban precisados en la Constitución; además se decía que al establecer los Estatutos la estabilidad de los Trabajadores en sus empleos, contravenían abiertamente al Artículo 89 Fracciones II, III, IV y V de la Constitución, en donde se establece la facultad del titular del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los empleados públicos.

Al respecto Trueba Urbina nos dice "Cuando se discutió el Estatuto burocrático en la Cámara de Diputados sostuvimos la Constitucionalidad del mismo dentro del Estado moderno de tendencia social y defendimos el derecho de huelga --

de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión".⁵

C) EPOCA CONTEMPORANEA.

Originalmente las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regían por el Derecho Administrativo y especialmente por las Leyes del Servicio Civil, pero a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el constituyente de Querétaro tuvo la amplia y anticipada concepción de este fenómeno y así el Artículo 123 de la Carta Magna creó derechos en favor de los empleados tanto privados como al Servicio del Estado.

Como hemos visto, por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante, es por ello que los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al Servidor Público y al Gobierno, muy diferente a las del Obrero con el Empresario. "Desde luego es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa en que tiene papel principal el empleado público, sin embargo estos Servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los Trabajadores en -

5 Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Actualización del Artículo 123 en la U.N.A.M., 3a., Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1975, Pág. 176.

sus relaciones con los Patrones".⁶

En 1920 se intentó crear una Ley llamada Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, la cual no tuvo el respaldo necesario y por consiguiente no fué aprobada por los Legisladores de esa época.

Por otra parte, se podía observar como en otros países los empleados públicos ya se encontraban protegidos por diversas Leyes y Reglamentos, tales como el Reglamento de Servicio civil.

En el cual ya se hacía un estudio minucioso, de las funciones que debía desempeñar cada trabajador; Los Derechos y Prerrogativas que estos tenían, en esta misma Ley se hizo mención de que los Trabajadores Públicos tuvieran casas cerca de sus lugares de trabajo y que dichas casas les fueran proporcionadas por el mismo Estado.

En el período comprendido del año 1920 a 1930, el proceso de consolidación en México ocasionaba frecuentes crisis Ministeriales y con ello daba origen a que los empleados públicos, inclusive mozos, fueran separados de sus puestos por el solo cambio de Secretario de Estado.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó de sus disposiciones a los trabajadores al Servicio del Estado, ya que el Artículo Segundo dispuso que: las relaciones entre el Estado y sus Servidores se registrarán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia declaró -

6 Guerrero López Euquerio, Manual del Derecho del Trabajo - 6a. Edición Editorial Porrúa, S.A. México 1973, Pág. 487.

en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban -- ligados con el Estado por un Contrato de trabajo y que por -- lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los Tra-- bajadores consiguió el Artículo 123 de la Constitución, ya-- que ésta "Tendió a buscar un equilibrio entre el capital y -- el trabajo como factores de la producción, circunstancias -- que no concurren en el caso de las relaciones que median -- entre el Poder Público y los que de él dependen". ⁷

Los Trabajadores al Servicio del estado, reclama-- ban la expedición de medidas legislativas que garantizaran-- la estabilidad en sus empleos e impidieran que esa situación estuviera sujeta al capricho y arbitrariedad de las autori-- dades superiores, como también cuando hubiera cambio de Se-- cretario de Estado.

De tal manera se llegó a la conclusión de que una -- Ley del Servicio Civil que viniera a restringir la libertad de acción del ejecutivo sería perfectamente admisible por ha-- ber sido prevista en el mismo texto constitucional. Es por -- ello que en 1934 se expide un acuerdo Presidencial por el -- cual se establece el Servicio Civil por tiempo determinado , siendo publicado el 12 de Abril del mismo año en el Diario -- Oficial de la Federación con el nombre de Acuerdo sobre or-- ganización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.

En dicho Acuerdo el Poder Ejecutivo renunciaba a su facultad discrecional de remover a los empleados del Po-- der Ejecutivo, y Estatuía, como seguridad de los propios-- Funcionarios y Empleados y en bien de la eficacia de los --

7 Fraga, Gabino Derecho Administrativo, 13a. Edición Edi-- torial Porrúa, S.A. México 1969, pág. 136.

Servicios Públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus Derechos, Obligaciones y recompensas y estableciendo la garantía, durante la vigencia del acuerdo, de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las comisiones del servicio civil que el propio Acuerdo estableció.

Sin embargo, no por eso el movimiento organizado de los trabajadores al Servicio del Estado permaneció estático, sino todo lo contrario, siguió luchando para preservar sus Derechos, para tal efecto se elaboraron dos proyectos, mismos que no llegaron a ser aprobados.

El primer proyecto fué una Ley de Servicio Civil, elaborado por varios abogados del entonces Partido Nacional-Revolucionario; el segundo del año de 1937, fué el Proyecto de Acuerdo de Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo.

La lucha de los Trabajadores al Servicios del Estado continuó y es hasta el 27 de Noviembre de 1938, cuando el General Lázaro Cárdenas siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre del mismo año en el cual se protegen los Derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Posteriormente siendo Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, expide el 4 de Abril de 1941 un nuevo Estatuto que es publicado en el Dia--

rio Oficial de la Federación el 17 de Abril del mismo año; - este nuevo Estatuto abrogó el de 1938.

No conforme con esto, los Trabajadores al Servicio del Estado siguieron luchando para hacer Constitucional estos Derechos, es por ello, que hacia el año de 1960, siendo Presidente Constitucional de la República Mexicana Adolfo -- López Mateos inició la Reforma del Artículo 123 Constitucional para incluir dos apartados, el "A" que se refiere a las relaciones Obrero - Patronales y el "B" que abarca las relaciones entre los Poderes de la Unión, Los Gobiernos del Distrito y de los territorios Federales y sus Trabajadores.

En 1963 se expidió la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentando el nuevo Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Dicho Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional vino a dar la protección y garantía a los Trabajadores que prestan sus servicios al estado, y también fué con el afán de evitar su violación por Leyes secundarias e inclusive por medidas Administrativas. Así, el Apartado "B" del Artículo - 123 Constitucional establece:

Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores:

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

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

III.- Los Trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

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

En ningún caso los salarios podrá ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general, en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

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

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

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII.- Los Trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quién represente la única fuente de ingresos en su familia;

IX.- Los Trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija la Ley

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

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este Artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas;

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;

b).- En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley;

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su 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 dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicina, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los Trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los Trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos Trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquiera en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos,

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

XII.- Toda Empresa agrícola, minera o sindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los - - cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias Leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza-Aerea y Armada, las prestaciones a que se refiere 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.

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

Esta nueva disposición que en 1960 se introdujo al Artículo 123 Constitucional y que consistió en la adición - del Apartado "B" en el que se contienen disposiciones mínimas de regulación de las relaciones laborales existentes - entre el Estado y sus Trabajadores, orilló a nuestros legisladores, tres años después, a expedir una Ley reglamentaria de dicho Apartado.

El nuevo ordenamiento burocrático, que abrogó el - Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, se publicó en el diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1963.

CAPITULO SEGUNDO

**EL DERECHO DEL TRABAJO EN RELACION CON LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO EN EL DERECHO COMPARADO.**

A) ALEMANIA

B) ESTADOS UNIDOS

C) FRANCIA

D) ITALIA

A) ALEMANIA

La Constitución de Bonn del 23 de Mayo de 1948, estableció el principio de la separación de los Funcionarios Federales y Estatales.

En la República Federal Alemana, existen cuatro clases de Funcionarios que son:

- 1).- Cargos Superiores
- 2).- Los Intermedios.
- 3).- Los Ordinarios, y
- 4).- Los subalternos.

Para los cargos superiores todos los aspirantes deben llenar un formato con todas sus generales y posteriormente se les manda llamar para someterlos a exámen, en caso de ser aceptados deberán cumplir con un período probatorio de cuatro años.

Después de esto de que han trabajado durante cuatro años queda plenamente constatado la capacidad e inteligencia de cada uno de los aspirantes, y, todos aquellos que pasan o aprueban este período probatorio de cuatro años se les otorga un nuevo nombramiento con la diferencia que en esta ocasión dicho nombramiento será vitalicio. El ascenso en estos cargos superiores se hace automáticamente por grados esto quiere decir que, se irán ocupando los puestos según el rango y la antigüedad de cada uno de sus elementos.

Los cargos intermedios y los ordinarios son aquellos mediante los cuales, cierto sector de los trabajadores una vez que han demostrado sus aptitudes y capacidades, son ubica

dos en estos puestos, y la mayoría de ellos se quedan permanentemente en estos puestos; esto es, muy pocos tiene la oportunidad de ascender o subir por escalafón, ya que a estos Trabajadores se les conoce como obreros burocráticos; porque en base al estudio que se les hace y de acuerdo a su capacidad intelectual, es muy difícil su ascenso.

En la misma situación se encuentran los cargos subalternos ya que el ascenso solo lo lograrán mediante tres circunstancias que son: I) por muerte del superior, II) por retiro voluntario y III) por viajes; los Trabajadores subalternos sí están capacitados para ocupar los cargos superiores, pero solo bajo estas circunstancias.

En cuanto a los derechos y obligaciones del funcionario Alemán estos se encuentran debidamente regulados en una Ley llamada Ley de los trabajadores Alemanes que prestan sus servicios al Estado; además también se encuentra regulado por los mismos derechos y obligaciones que tienen los demás funcionarios de los países occidentales Europeos.

Por otra parte, cabe mencionar que el derecho al sueldo presenta algunas novedades, tales como de que se encuentran integrados por tres elementos: El salario de base, el beneficio por residencia y las asignaciones familiares; en este tercero y último elemento cada uno de los integrantes de cada familia burocrática, recibe por parte del Gobierno una ayuda, como compensación de sueldo para la formación de dichas personas.

Otro derecho es el retiro, llegado el límite de la edad activa que se ha fijado a los 65 años, puede, a su pedido solicitarlo a los 60.

El sueldo jubilatorio es el mismo que percibía en - funciones activas; tiene derecho además a asociarse, pero les está prohibido expresamente el derecho a recurrir a la huelga.

Por lo que se refiere a los deberes, son los propios de estar sometidos al poder jerárquico, de no intervenir en - política activa, el guardar el secreto profesional, el cum- - plir correctamente con su trabajo, etc. Están sometidos al po- - der disciplinario de reglamentación muy estricta. El funciona- - rio Alemán no puede ser sancionado sino en virtud de la comi- - sión de faltas disciplinarias determinadas, mediante un proce- - dimiento previsto y con jurisdicciones especiales. Estas ju- - risdicciones son de dos grados, existiendo la apelación de - las resoluciones de grado inferior al grado superior.

B) ESTADOS UNIDOS

La función pública en los Estados Unidos data desde- el Siglo XVIII pero se reglamenta formalmente en el Siglo XIX con la famosa Ley de los "cuatro años (Four Year Tenure of - Office Act), de 1820, establecía que los funcionarios debían- de ser confirmados cada cuatro años, una vez que rindieran - cuenta de su gestión en el cargo. Dicha Ley fué seguida de nu- - merosas protestas por parte de los Servidores Públicos".⁸

Asimismo, existen Leyes Federales, Estatales y Muni- cipales, aplicables a la relación de Servicio Civil. La Ley -

⁸ Kaplan, Elliot, La Ley del Servicio Civil Nueva York, 1958- pág. 21

de Servicio Civil Federal era aplicable en materia Federal a los Servidores del Estado, excluyendo a los empleados judiciales y legislativos, así como a los militares.

Existen nuevas Leyes de Servicio Civil en los Estados que establecen comisiones de servicio civil compuestas por tres miembros semi-independientes del Gobierno, como un cuerpo administrativo autónomo. En algunos Estados, los nombramientos debían ser confirmados por el Senado.

"Anteriormente, en 1930, las Leyes de Servicio Civil instituían a un oficial administrativo como Director de una Comisión de múltiples miembros y funciones cuasi-judiciales".⁹

Algunos 2000 de los 3050 Municipios de la Nación tienen sus propias Leyes de Servicio Civil como Nueva York o Nueva Jersey; o están regidos por la Ley Estatal. California posee el mayor número de Municipios con sistemas de Servicio Civil independientes.

"La primera Ley de Servicio Civil data de 1900, en Nueva York. Anteriormente, en 1883, se daba a los Alcaldes de las Ciudades, la autoridad de promulgar Leyes para cubrir los empleos de la Ciudad".¹⁰

"Autorización Constitucional: en un gran número de Estados, el método de llenar las vacantes está expresado en la constitución Estatal.

Estas normas son aplicables, según el caso a los miembros del Estado solamente, a éstos y los de varias Munic

9 IDEM Pág. 25

10 IDEM Pág. 63

palidades, o pueden tratarse simplemente de una declaración - de principios sobre los cuales se basen los nombramientos y - ascensos". 11

Las agencias de personal eran organismos que funcionaban con fondos proporcionados por las autoridades fiscales - y su finalidad era regular y controlar el Estado de los em - pleados en el Servicio Civil, determinar sus posiciones y sa - larios. Casi todas las Leyes de servicio Civil enumeran las - oficinas y la jurisdicción de dichas agencias.

Exámenes de admisión.- Los candidatos a empleados de la administración pública deben ser informados con claridad - de los requisitos necesarios para la admisión y exámen, tales como educación, experiencia, edad y requisitos físicos si los hay, para policías, bomberos, guardías de prisión, por ejem - plo.

La mayoría de los exámenes para el ingreso son escri - tos y revisados por las agencias de personal y las cortes.

Para los ascensos, generalmente no existen normas es - pecíficas en los Estatutos, sino que se dejan los detalles a las agencias de personal.

El período de prueba mínimo era de tres meses y el - máximo de tres años, según la naturaleza y responsabilidad - del encargo. Una vez confirmado el cargo, se procede a darle al empleado su Pay Roll o certificación de la autoridad fis - cal, aprobando el pago de su salario.

Mediante Leyes se han incorporado poco a poco a los - diferentes sectores de la administración pública a los benefi - cios de la pensión.

11 IDEM Pág. 132.

C) FRANCIA

Durante los Siglos XVI y XVII el acceso a los cargos a la administración pública era por herencia o por la compra de los mismos. Sin embargo, durante la Revolución de 1789 no se ocupó específicamente de la función pública. Es hasta el Consulado y el primer Imperio de Napoleón Bonaparte cuando se estructura una burocracia cuyos cuadros eran semejantes a los del ejército. Con lo cual se creó una burocracia de nobleza, - que le dió prestigio y lo confirmó de serias garantías.

Al respecto, Andres Serra Rojas, nos dice que "La expresión burocracia nación en Francia en el Siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos y explica que la misma es una expresión peyorativa, con la cual - indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la Sociedad realizando los fines del Estado. En su consideración negativa es "que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas. La Comisión Hoover que estudió la administración pública Norteamericana puso de manifiesto los graves problemas de la burocracia. Por otra parte, los impugnadores del comunismo nos hablan de una dictadura de la burocracia en la Unión Soviética y éstos a su vez a la burocracia como un fenómeno de la democracia burguesa o instrumento que sirve para mantener ese régimen. La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado moderno".¹²

12 Sierra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, 5a. Ed. - -
Edit. Porrúa Hnos. y Cías, S.A. México 1972, Pág. 375.

Mediante una ordenanza expedida en el año de 1945 se crea la Escuela Nacional de Administración y el Centro de Estudios Superiores.

El concepto de funcionario público en Francia, al igual que en otros países Europeos, se limita al funcionario permanente no se incluyen en la definición al auxiliar, al temporal, ni al que está a prueba. De ahí la definición de los autores Franceses, de que Funcionario es toda persona que ocupe un cargo permanente en los cuadros administrativos.

Dentro de las obligaciones que tienen los funcionarios está la de guardar en el desempeño de sus tareas, una actitud de absoluta neutralidad política y religiosa, así como el secreto profesional, y al igual que los funcionarios Británicos, las obligaciones alcanzan a su vida privada. También tienen el deber de lealtad, respecto a la Nación está previsto en las normas estatutarias.

En cuanto al derecho disciplinario, Francia ha sido uno de los países que más ha desarrollado los conceptos del mismo a través de una abundante jurisprudencia administrativa.

Igualmente, la Ley de 1901, reconoce el derecho de asociación de los funcionarios Públicos.

Por lo que se refiere al derecho de huelga, el principio tradicional era que carecían de éste, pero la Constitución de 1946, en su preámbulo, lo reconoce. Al respecto la jurisprudencia afirma que este Derecho es susceptible de ser ejercitado cuando el servicio público no es indispensable y parte del personal asegura la continuidad del mismo.

Existen varias clases de pensiones, por ancianidad - (La Edad varía según las funciones), las pensiones proporcionales a los años prestados de servicio, y las pensiones por invalidez.

D) ITALIA

Los Estatutos más importantes que regulan las condiciones de servicio de los funcionarios públicos y empleados públicos son: decreto del Presidente de la república núm. 3 , del 10 de enero de 1957; decreto del Presidente de la República No. 686, del 3 de Mayo de 1957. Existen además Estatutos - que se refieren a los funcionarios públicos y empleados públicos de los distintos organismos autónomos, a los maestros, - los trabajadores manuales, etcétera. El texto único de enero de 1957 y el reglamento de Mayo del mismo año, se aplica sólo a los funcionarios públicos de los Ministerios.

En cuanto a los órganos de Administración de personal, podemos decir que los más elevados son las direzioni generali del personale en los varios ministerios u organismos - autónomos. Además, existe un ispettorato generali per é ordinamento del personale, dependiente de Hacienda con el fin de aumentar o suprimir puestos.

En cada Departamento existe una oficina de personal - que se ocupa de todos los asuntos de personal.

Por lo que se refiere a la Estructura de la función-pública, está compuesta por unos 360 cuerpos diferentes entre todos los ministerios, es decir 360 carreras independientes - para las cuales se prevee un exámen de ingreso o concurso específico cada vez que existe la necesidad de llenar un puesto

vacante. En otras palabras, existen tantos exámenes de ingresos como cuerpos existan. De los 360 cuerpos, 100 son ejecutivos, 80 son de secretariado, 83 para empleados y 70 de subalternos.

Existen cursos de formación. Algunos voluntarios. -- sin embargo, los jóvenes funcionarios de los cuerpos directivos clase administrativa alta están obligados a seguir, después de su entrada en la carrera, los cursos organizados por la Scuola Superiore de la Amministrazione en Caserta, cerca de Nápoles, durante tres meses; hay un aspecto muy importante dentro de la administración pública Italiana; que es la de señalar específicamente a los funcionarios públicos y a los empleados públicos. Es motivo de estudio para nosotros porque aquí en nuestro país, también se hace esa diferencia de funcionario y empleado público. Veamos que nos dicen al respecto diferentes tratadistas.

El Estado para llevar a cabo sus fines necesita de la participación de personas físicas, que pueden ser funcionarios o empleados, según sea el carácter con que actúen frente al Estado. Generalmente se considera Funcionario el que forma parte de la Administración Pública y ejerce funciones propias de ésta.

Es por esta razón que ha existido una larga controversia doctrinal para determinar el concepto de Servidor Público y la diferencia que existe entre Funcionario y Empleado.

En nuestro concepto dice Rafael Bielsa, "Funcionario Público es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad --

se dirige a la realización de un fin público; ya sea actividad jurídica o social".¹³

De acuerdo con la definición de Rafael Bielsa, podemos analizar que existe la posibilidad de que una persona sea considerada circunstancialmente como Funcionario Público en razón de la naturaleza de la actividad que realice, ya sea por mandato de la Ley, o en forma espontánea. Así un particular puede realizar accidentalmente una función pública, cuando representa al Estado o inviste autoridad, como en el caso de aprehender un delincuente en flagrante delito. En este caso se reputará funcionario público al particular, para efectos de la aprehensión del delincuente.

En cuanto al nombramiento tampoco se puede considerar como elemento diferencial entre el Funcionario Público y el empleado ambos pueden ser nombrados en la misma forma empleada para las actividades del interés público y no adquieren por ese sólo hecho el carácter de Funcionarios o Empleados, esto podemos verlo en las Comisiones nombradas para encargarse de diversas actividades, como las encargadas de realizar investigaciones de diversa índole o para ejercer el cargo de árbitro en un asunto en que el Estado sea parte.

En el orden judicial se frecuenta el nombramiento de árbitros para que ejerzan una actividad de interés privado, análogo a la que realizaría un árbitro designado de oficio cuando lo dispone la Ley, o cuando las partes no se ponen de acuerdo. En estos casos, no hay función pública, ni se confi-

13 Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T. III, Ed. Roque de Palma, Buenos Aires, 1964 pág. 6.

gura el empleo público, para eso la actividad debe realizarse directamente para el Estado pues si el Funcionario es un Representante de éste, debe actuar en su nombre.

"No es empleado ni funcionario el que no realice su actividad dentro de alguno de los Poderes del Estado, ni se someta al régimen constitucional o legal de ellos, ni a las limitaciones que rigen en los mismos, como las incompatibilidades, y correlativamente, a las Instituciones de Previsión obligatoria, como las jubilaciones mediante aportes. Además ellos tienen un lugar en el escalafón y desde luego, no trabajan por cuenta y riesgo propios".¹⁴

Se denomina agente público-funcionario o empleado, a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para la cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente y no accidental".¹⁵

Por otra parte, el concepto de Funcionario Público difiere de empleado, si tratamos de la responsabilidad y de los atributos que cada uno tiene de acuerdo con el cargo. El Funcionario es un representante del Estado, forma parte de él; el empleado solo es un ejecutor, pero no es Representante del Estado, lo que caracteriza al funcionario es el poder de decidir y ordenar, el Poder de mando. El empleado por el contrario, no tiene ese poder, porque es un mero ejecutor de las -

14 Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 3a., Edición. Ed. Porrúa Hnos. y Cía. México, pág. 318.

15. IDEM. Pág. 318.

ordenes contenidas en el Reglamento respectivo y de las que recibe de los que le son jerárquicamente superiores, no representa al Estado. Podemos decir que los empleados públicos o más propiamente, los Trabajadores al Servicio del Estado, no son el Estado mismo, porque no son representante de él, pero no puede realizar su función sin la participación de ellos. - El Funcionario tiene una relación externa con el Estado que le da el carácter de representante, expresa la voluntad del Estado en la Administración frente a terceros, formando parte de éste. La relación del trabajador al Servicio del Estado, es interna y se limita entre otras actividades, a examinar documentos, realizar o verificar operaciones de cálculo, inscribir y redactar documentos y en general labores de carácter administrativo, pero no expresa la voluntad del Estado, no es un representante, es un simple ejecutor, sin poder de decisión ni autoridad. La relación jerárquica no puede ejercer un empleado sobre los inferiores en grado, es solo con respecto a la organización interna de una dependencia.

Si el Trabajador al Servicio del Estado no tiene autoridad, no es Representante del Estado, ni expresa su voluntad solo debe responder de los hechos como trabajador, derivados de la prestación del servicio que recibe el Estado. El funcionario como representante del Estado, porque actúa a nombre y riesgo de éste.

La distinción entre funcionarios y empleados la caracteriza Serra Rojas, como sigue:

a).- "El Funcionario Público se caracteriza: por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones.

Por su carácter representativo al participar en los actos públicos. Por no recibir en algunas legislaciones, una retribución. Por verificar las disposiciones legales de su investidura.

b).- El empleado público se caracteriza: por no tener atribución especial designada en la Ley, colabora en la realización de la función. Por su incorporación voluntaria a la organización pública. Por no participar en la formación y ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por tener carácter contractual - su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".¹⁶

Respecto de los funcionarios y Empleados, Gabino Fraga señala la distinción entre ambos diciendo:

1.- "La duración del empleo, mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

2.- Criterio de la retribución. Los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre remunerados.

3.- La naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado al empleado. Cabe hacer hincapié en que toda función pública es de derecho público.

16 IDEM págs. 449 y 450.

4.- Que los funcionarios son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

5.- Que el funcionario es el que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley, y empleado el que las tiene en los reglamentos.

6.- El funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo; mientras que el empleado público sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública".¹⁷

Como se observa Serra Rojas y Gabino Fraga se unen al criterio sustentado por Rafael Bielsa, en el sentido de -- considerar el último criterio para hacer la distinción entre funcionarios y empleados públicos.

Respecto a los funcionarios, en el sistema mexicano, tienen generalmente una retribución, salvo las excepciones -- que hace la Ley.

La incorporación voluntaria a la administración pública, pone de manifiesto el carácter contractual de la relación que existe entre el trabajador y el Estado.

Las consideraciones anteriores, sintetizan la distinción entre funcionarios públicos y trabajadores al servicio -- del Estado o funcionarios y empleados públicos, como tradicionalmente se les ha llamado dentro de la administración pública, a todas las personas que colaboran con el Estado.

17 Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 13a., Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1969, pág. 130.

Estudiadas las diferencias que existen entre unos y otros, consideramos que la terminología más correcta es la - que usa la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que servirá para precisar mejor la condición de este numeroso sector de Trabajadores, que debe tener la misma protección que tiene el trabajador de empresas privadas, en todo lo que le favorezca, no existiendo justificación para una protección inferior o desigual.

CAPITULO TERCERO

LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE TRABAJO Y LA RELACION DE TRABAJO

A) EL CONTRATO DE TRABAJO

B) LA RELACION DE TRABAJO

C) LA JURISPRUDENCIA

A) EL CONTRATO DE TRABAJO.

Lo vital del derecho del trabajo es indudablemente - la prestación de un trabajo, porque en función de él es como pueden entenderse las categorías de patrón y trabajador y - porque dicha institución es la que determina la aplicación - del derecho del trabajo, que tiende precisamente a proteger - inmediatamente a la persona física, llamado trabajador exis-- tiendo para esto, la organización colectiva, el sindicato, la huelga y otros medios distintos que sirven para lograr tal - finalidad.

En nuestro país el Contrato de Trabajo es una figura jurídica autónoma de carácter social que tiene por objeto, - cuando es escrito, que se consignen en él todas las normas fa vorables y proteccionistas a las que tienen derecho todos los trabajadores, con el fin de regular las relaciones obrero-pa- tronales.

Fundamentalmente existen dos tesis relativas a esta cuestión:

Una de ellas considera que la relación del trabajo - tien un carácter contractual, a diferencia de la segunda, que considera que la prestación laboral no tiene tal carácter, - afirmando que puede existir una relación de trabajo sin la - existencia previa de un Contrato como acuerdo de voluntades.

La característica medular del contrato de trabajo es la prestación de un Servicio personal y subordinado, mediante al pago de un salario. A este respecto el Artículo 20 párrafo segundo dice el Contrato de trabajo, cualquiera que sea su - forma o denominación, es aquel por virtud del cual una perso-

na se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

- Como se verá, de este precepto se desprende que el trabajador es la persona que se obliga a prestar a otra su trabajo personal; la energía del trabajador no es una cosa que está dentro de su patrimonio, ni existe dentro de contrato de trabajo ninguna cosa que esté dentro del patrimonio del trabajador y que sea objeto del contrato, pues como ya vimos, es solamente un servicio personal, es su trabajo lo que una persona presta a otra, el objeto del Contrato de trabajo y al terminar éste, no se le hace restitución al trabajador de su trabajo que ha prestado, pues la fuerza de trabajo desarrollada se consume inmediatamente.

Hubo algunos autores que consideraron que el Contrato de trabajo se podría equiparar al Contrato de Mandato, y afirmaban que así como en el Mandato una persona realiza actos en beneficio de otra, así también en el Contrato de Trabajo una persona presta sus servicios en beneficio de otra. A este respecto podemos decir que su afirmación era errónea, pues en el Mandato realiza actos el mandatario en nombre y en representación del mandante, lo cual no se realiza en el Contrato de Trabajo, pues el Trabajador no actúa en nombre y representación de otra parte, sino que la hace en nombre propio y además, hay otra característica que presenta el contrato de mandato consiste en que según nuestra legislación, puede ser un Contrato gratuito o un Contrato oneroso, característica ésta, que no presenta el Contrato de trabajo, el que de acuerdo también con nuestra legislación nunca puede ser gratuito, sino que tiene que ser oneroso, porque el trabajador siempre debe recibir el salario correspondiente por el servicio que presta.

Hay autores como VALVERDE, que equipara el Contrato de trabajo al Contrato de Sociedad.

Esto no puede aceptarse porque de acuerdo con nuestra legislación toda Sociedad supone la existencia de una persona moral distinta por completo a las personas físicas que integran la Sociedad, cosa que no existe en el Contrato de Trabajo, pues en éste, no hay ninguna persona moral que surja entre las partes.

Tenemos también conocimiento que toda sociedad al constituirse tiene por objeto que los socios que la forman obtengan ciertas utilidades, aunque también están expuestos los mismos socios a tener pérdidas en algunos casos; tanto en un caso como en otro, cuando la Sociedad obtiene utilidades o cuando el resultado de sus operaciones es contrario a sus intereses y en sus estados financieros aparece un déficit correspondiente a determinado ejercicio, éste y aquellas se reparten entre los socios.

Es así como encontramos la segunda diferencia entre la Sociedad y un contrato de Trabajo, pues en éste los trabajadores nunca están expuestos a sufrir pérdidas y durante el tiempo que el Contrato de trabajo permanezca vigente y ligado a las partes, el trabajador o los trabajadores en su caso, están percibiendo sus salarios estipulados en el Contrato Laboral, independientemente que la Empresa esté obteniendo buenas utilidades o que esté operando con pérdidas.

Si en el contrato de trabajo se estipula que los trabajadores recibirán la participación de utilidades que es-

tablece el Artículo 123 de nuestra constitución, esto no quiere decir tampoco, que los trabajadores están expuestos a sufrir las pérdidas de la negociación, pues los trabajadores, - como ya dije antes, estarán siempre recibiendo sus salarios.

Aún cuando los autores que equiparan el Contrato de trabajo a un Contrato de Sociedad han afirmado, que el trabajador sí está expuesto a las pérdidas, porque pierde su trabajo cuando la Sociedad fracasa, cabe considerar, que si el trabajador pierde su trabajo, no significa en modo alguno que durante el tiempo que el Contrato de trabajo está surtiendo sus efectos, sufra dicho trabajador algún perjuicio, pues todo -- ese tiempo no solamente recibe su salario, sino que goza además de todas las prestaciones inherentes al Contrato y a la Ley.

Otra diferencia que encontramos entre el Contrato de Trabajo y el de sociedad es, que en ésta se agrupan los socios, las personas que constituyen la sociedad, con un fin común que es el de obtener utilidades, aun cuando ya vimos que pueden sufrir pérdidas, mientras que en el Contrato de trabajo no existe esa finalidad común, pues los trabajadores al prestar sus servicios tienen el propósito de obtener un salario y todas las prestaciones que les concede la Ley Federal del Trabajo; los patrones en cambio, tienen como finalidad las utilidades que les pueda producir la sociedad que formaron, sociedad que se encuentra regida por el derecho civil.

Vemos pues, que el contrato de trabajo no admite que se le considere como un contrato regido por el derecho civil- y caen por tierra, todas las equiparaciones que se pretendan-

hacer entre los contratos reglamentados por el derecho civil y el contrato de trabajo, pues éste como hemos visto, tiene sus características propias y de acuerdo con nuestra legislación se encuentra reglamentado por la Ley Federal del Trabajo.

B) LA RELACION DE TRABAJO

Existen diversas teorías con respecto a la relación de trabajo, la primera nos dice que es una relación duradera y permanente, de carácter personal sobre bases de confianza y de lealtad recíprocas que unen a los trabajadores con las empresas, con la finalidad de beneficiarse mutuamente.

Otra más afirma, que la relación de trabajo tiene vida independiente del contrato de trabajo y consideran dos situaciones distintas, llegando a la negación de la contractualidad de la relación de trabajo.

Sin embargo el simple hecho que se produce por la prestación de trabajo de una persona bajo la dependencia de otra, crea una relación de trabajo regulada por el derecho del trabajo, independientemente del vínculo contractual.

Se afirma que el trabajo al ser expresión de la personalidad humana, es también el fundamento del derecho de la relación de trabajo, y que para protegerlo no hay necesidad de la forma de un vínculo contractual.

También se tenía la creencia que existía una diferencia absoluta entre contrato de trabajo y relación de trabajo, ya que ésta puede formarse sin la voluntad del patrón, y aún más afirman que puede formarse la relación de trabajo contra la voluntad del patrón.

El Doctor Mario de la Cueva dice a este respecto, -- que la relación de trabajo es el conjunto de derechos y obligaciones que derivan para trabajadores y patrones, del simple hecho de la prestación del servicio. Cita el Artículo 1794 - del Código Civil, el Cual previene que para la existencia de un contrato se requiere consentimiento y objeto que pueda ser materia de contrato; asimismo hace referencia al Artículo - - 1796 del mismo ordenamiento conforme al cual, los contratos - se perfeccionan por el mero consentimiento, encontrándose - - obligadas las partes desde ese mismo momento al cumplimiento de lo pactado. Que el perfeccionamiento del contrato determina la aplicación integral del derecho civil a la relación jurídica creada, existiendo de inmediato la posibilidad de sollicitar la ejecución forzosa en caso de incumplimiento, es decir, que por el solo hecho del perfeccionamiento del contrato, dice el Doctor de la Cueva, quedan fijadas las obligaciones - de las partes de una manera definitiva, sin que haya necesidad para la existencia de esas obligaciones de ningún hecho - posterior.

Afirma que no ocurre lo mismo en la relación de trabajo porque los efectos fundamentales del derecho del trabajo principian a producirse, a partir del momento en que el trabajador inicia la prestación de servicios, y que los efectos jurídicos que derivan del derecho del trabajo se producen entre el trabajador y el patrón, cuando el obrero cumple efectivamente su obligación de prestar sus servicios.

Recoge dicho autor, un párrafo del tratadista Alemán Erich Molitor, que dice: La subordinación del trabajador al - patrono, elemento característico del contrato individual de - trabajo, cualquiera que sea el concepto que se tenga de ella,

no puede derivar de la simple obligación de cumplir el contrato, sino que sólo se realiza a través del cumplimiento mismo de la obligación, o sea cuando el trabajador queda enrolado en la empresa del patrono el Doctor de la Cueva hace una explicación del párrafo de Molitor diciendo: "El párrafo transcrito quiere expresar que, por el solo acuerdo de voluntades sobre el servicio que debe prestarse y la correspondiente remuneración, no nacen, ni el deber de obediencia, ni la facultad de mandar. En consecuencia, y en tanto el trabajador no inicia el servicio, no está obligado a obedecer al patrono, ni tiene éste el derecho para mandar a aquel. En el instante, en cambio, en que se inicia el servicio, nace esa situación general que se llama subordinación. Además de la observación de Molitor, cabe considerar que el derecho del trabajo cobra únicamente actualidad en la prestación del servicio, y es así porque el derecho del trabajo toma en cuenta, no el origen de la relación de trabajo, sino la prestación del servicio; es posible que una relación de trabajo sea nula o haya sido impuesta coactivamente por el Estado y, sin embargo, y en tanto persiste la prestación del servicio, del derecho del trabajo debe cumplirse puntualmente.

Hay, consecuentemente, una diferencia esencial entre la relación de trabajo y los contratos de derecho civil; en estos, la producción de los efectos jurídicos y la aplicación del derecho, solamente dependen del acuerdo de voluntades, en tanto en la relación de trabajo es necesario el cumplimiento mismo de la obligación del trabajador; de lo cual se deduce que en el derecho civil el contrato no está ligado a su cumplimiento, en tanto la relación de trabajo no queda completa si no es a través de su ejecución".¹⁸

18 De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II, 6a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México págs. 471 y 472.

Vemos que para las doctrinas que tienden a separar - el concepto del contrato de trabajo del de la relación de trabajo sin negar el origen contractual de ésta, el contrato de trabajo no constituye sino un acto preparativo de la relación de trabajo el Doctor de la Cueva denomina al contrato de trabajo como "Contrato realidad", porque para él, sólo existe, - no el acuerdo abstracto de las partes, sino la realidad de la prestación del servicio.

Afirma dicho autor " Que la diferencia que él señala entre la relación de trabajo y los contratos de derecho civil, explica la necesidad que hay que hacer la distinción entre - contrato de trabajo y relación de trabajo y que el contrato , son solamente la condición para que el trabajador quede enrolado en la empresa de acuerdo con lo dicho por Molitor, y que este enrolamiento en el que determina la formación de la relación de trabajo y la producción de los efectos normales que - el derecho del trabajo atribuye a la prestación de servicios, y no al simple acuerdo de voluntades". ¹⁹

Hay otros autores, que consideran que el contrato de trabajo y la relación de trabajo no son conceptos diferentes- y rechazan la distinción que algunos tratadistas hacen entre contrato de trabajo y la relación de trabajo; el primero como acuerdo de voluntades y la segunda como conjunto de derecho y obligaciones derivados de la prestación de un servicio personal, pues afirman que son dos cosas que se complementan.

19 IDEM Pág. 472 y siguientes.

Así tenemos la teoría que sustenta a este respecto - Pérez Botija, que explica la relación de trabajo diciendo que, no son dos cosas distintas el contrato y la relación de trabajo, sino cosas complementarias; que el contrato es el origen y la relación de trabajo es el contenido de las condiciones - de la prestación de servicio. Agrega que no puede negarse que si la relación de trabajo ha de ser voluntaria, debe nacer - precisamente de un contrato que puede existir de una manera - expresa, pero que generalmente suele ser un acuerdo tácito en - tre las partes y el cual debe regirse por las normas del derecho de trabajo.

Este mismo autor dice: "En la realidad de la vida - la relación de trabajo no tiene su origen en puras situacio-- nes de facto. Estas situaciones revelan una voluntad, una de-- cisión interna, exteriorizada, si no formalmente, si materialmente, como dice Royo, no basta con que un obrero entre clan-- destinamente en una fábrica y se ponga a trabajar para que - quede incorporado a la empresa. Es preciso el consentimiento- del jefe de la misma.

Ahora bien, siempre queda a la autonomía de la volundad lo que algunos han llamado acto determinador de la rela-- ción de trabajo; además, aun prescindiendo del elemento voli-- tivo que entraña el origen de dicha relación, la iniciativa - negocial de los sujetos de la relación hállase en la posibilidad jurídica, que la doctrina no niega y el derecho positivo- respeta, de que por su propia decisión deroguen o modifiquen- tales normas objetivas. Es decir, fijen condiciones de trabajo específicas. Lo cual equivale a celebrar estipulaciones - contractuales. Si el reglamento de taller o de régimen inte-- rior es una necesidad de cada fábrica, explotación u oficina,

el contrato laboral es una necesidad de cada trabajador; el - contrato en última instancia, no es sólo un acuerdo de volun- tades: es también el instrumento para la aplicación de la - - Ley".²⁰

Para ver con claridad cómo la relación de trabajo im plica acuerdo de voluntades, podemos citar el texto del Ar- - tículo 21 de la Ley Federal del Trabajo que dice: "se presume la existencia del contrato de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe. A falta de estipulacio- nes expresas de este contrato, la prestación de servicios se- entenderá regida por esta Ley y por las normas que le son su pletorias".

De este precepto se desprende la subordinación que - hay de una relación de trabajo a la existencia de un contrato de trabajo, y consideramos que no puede existir una relación- de trabajo sino es en virtud de un contrato de trabajo que - origine dicha relación.

Así pues, consideramos que no es de aceptarse la dis tinción entre contrato de trabajo y relación de trabajo, con- sus distintos efectos jurídicos, y pensamos que esta distin- ción, que establecen algunos autores proviene posiblemente de una posición errónea que entiende que las normas estatales, - suplen la voluntad de las partes, y por consiguiente, haya o no contrato, esas normas se aplicarán cuando existe en el he- cho una relación de trabajo.

Esto implicaría reducir el ámbito del derecho del - trabajo a la normación estatal, cuyo objeto no es el de limi- tar o anular el principio de la autonomía de la voluntad de - las partes, sino proteger al más débil que es el trabajador y

20 Pérez Botija, Eugenio. Derecho del Trabajo. pags. 132 y -- 133.

evitar que por razones de predominio económico del más fuerte, se abuse del principio de la libertad de contratar, no sólo - en perjuicio del trabajador, sino también de los intereses colectivos.

Pretender por otra parte, que el contrato de trabajo sólo surta efectos dentro del derecho del trabajo desde que - se hace efectivo la prestación del servicio, es negarle importancia jurídica a la convención de la cual surge la relación- de trabajo que constituye el efecto del contrato de trabajo y que no puede prescindir de la voluntad de las partes, pues - nuestra disciplina jurídica tiene por objeto la regulación - del trabajo subordinado, pactado entre seres libres.

El Doctor en Derecho, Salomón González Blanco dice, - que la relación de trabajo se puede definir en los siguientes términos. Es una relación duradera y permanente, de carácter- personal sobre bases de confianza y de lealtad recíprocas que unen a los que trabajan en una empresa por una comunidad de - intereses y de beneficios y que hace que se sienten solidari- zados en una obra de interés común por ser esta obra de inte- reses colectivos y nacionales.

Agrega que el Artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo esta- blece en forma clara la subordinación de una relación de tra- bajo a la existencia de un contrato de trabajo entre quien - presta el servicio y el que lo recibe; que para que haya apli- cación del derecho positivo debe siempre existir un contrato de trabajo.

Dice el citado tratadista, que el Doctor Mario de la Cueva, inspirado en nuestra legislación común, considera que solamente puede existir contrato cuando hay acuerdo entre dos sujetos cuando existe la expresión manifiesta de la voluntad- de dos sujetos para crear un vínculo jurídico.

Que él no está de acuerdo con esta afirmación, por-- que de acuerdo con el derecho del trabajo la voluntad para la existencia de un contrato no necesita expresarse, pues cuando en un contrato de trabajo un individuo entra a prestar sus - servicios sin haber convenido nada sobre el particular, se di- rá que no hay consentimiento de parte del patrón y sí lo hay- del trabajador desde el momento en que voluntariamente acepta trabajar; pero aunque el patrón no haya manifestado expresa- mente su voluntad, desde el momento en que ha permitido que - ese trabajador realice trabajos dentro de su propiedad, táci- tamente ha aceptado recibir los beneficios del trabajo, forma- lizándose con ese consentimiento tácito el contrato entre pa- trón y trabajador.

Por otra parte la aseveración que hace el Doctor Ma- rio de la Cueva tratando de demostrar cómo puede haber una re- lación de trabajo sin que exista acuerdo de voluntades, refi- riéndose como ejemplo a la cláusula de exclusión, en virtud - de la cual el patrón se ve obligado a aceptar a los trabajado- res que el sindicato le manda para que presten sus servicios, diciendo que en virtud de esta cláusula no hay consentimiento del patrón para utilizar a los trabajadores dentro de su em- presa y que sin embargo, se forma la relación laboral entre - dichos trabajadores y el patrón, El Doctor González Blanco la refuta diciendo "Que no es exacta dicha afirmación, porque la cláusula de exclusión en virtud de la cual se obliga al pa- trón a que acepte los trabajadores de los sindicatos, es una- cláusula que proviene de la voluntad del propio patrón y del- sindicato, que no es impuesta por la Ley; por lo tanto, una - vez consignada esa cláusula en el contrato colectivo del tra- bajo, el patrón se ha obligado de antemano a aceptar los tra- bajadores enviados por el sindicato, y en consecuencia, así - hay acuerdo de voluntades y no se forma la relación de traba- jo como asegura el Doctor de la cueva, en contra de la volun-

tad del patrón." 21

Vemos pues, que no es posible que exista la relación de trabajo sin la concurrencia de la voluntad del trabajador y la voluntad del patrón, pues este acuerdo de voluntades - siempre existe en la relación de trabajo ya sea en forma expresa o tácita.

Para darnos cuenta de esto, basta con aplicar los -- principios generales del derecho a lo que ocurre en la vida-práctica donde frecuentemente, el contrato de trabajo se confunde con la situación de que el empleado comience a trabajar, cosa que ocurre especialmente en los trabajos de menor importancia. Pero el hecho de que el trabajador preste su - actividad y ésta sea aceptada por el patrono, implica la conformidad tácita de ambas partes sobre un convenio que produce efectos jurídicos iguales a los que produce un contrato - celebrado en forma expresa, con la diferencia solamente de - que en el contrato expreso pueden sufrir algunas modificaciones legales que regulan el convenio tácito, siempre que dichas modificaciones sean en beneficio del trabajador.

Entendemos que la doctrina que establece la distinción entre contrato de trabajo y relación de trabajo está - equivocada, porque la relación de trabajo se origina precisamente en el contrato de trabajo que constituye un acuerdo - que, como ya lo hemos dicho, puede ser expreso o tácito .

21 González Blanco, Salomón. Apuntes de Derecho del Trabajo. Tomados en clase por el Licenciado. José Epigmenio - - López Silva.

Tampoco se justifica la distinción entre contrato de trabajo y relación de trabajo por las normas que tienden a suplir la falta de estipulaciones concretas y a poner un límite a la autonomía de la voluntad, pues esto es con objeto solamente de evitar los abusos que puedan cometerse por la superioridad económica de una de las partes.

El Doctor Salomón González Blanco expone, con razón, que nunca puede haber una relación de trabajo sin acuerdo de voluntades ya sea expresa o tácitamente manifestado, y agrega, que la objeción más seria que se le puede hacer a su tesis es la que resulta de la edad mínima para poder contratar, que según nuestra Constitución y la Ley Federal del Trabajo es la de catorce años, pues dirían que un menor de diez años que presta sus servicios a un empresa carece jurídicamente de consentimiento para obligarse y por lo tanto, no hay consentimiento expreso ni tácito y sin embargo, no obstante que el contrato es nulo, desde el momento en que ese menor está trabajando tiene derecho a que se le paguen las prestaciones correspondiente.

Ahora bien, la nulidad por falta de edad para poder contratar, dejará sin efecto el contrato de trabajo, pero esto no implica que deje de existir responsabilidad del patrón con respecto a las prestaciones que el trabajador ha hecho efectivas, pues la anulación del acto obliga a las partes a que mutuamente se restituyan lo que han recibido en virtud del acto anulado, pero en el contrato de trabajo, el trabajador ha prestado su actividad personal de trabajo y ésta no puede serle restituida; lo indicado es en este caso que se le indemnice con la remuneración correspondiente el trabajador, independientemente de las sanciones a que se hace acreedor -

el patrón por violar las disposiciones de la Ley que prohíbe utilizar el trabajo de los menores de catorce años, según estipulación expresa del Artículo 123 Constitucional, Fracción-III.

Por otra parte, consideramos justificada esta disposición que tiende a proteger el desarrollo físico e intelectual del niño. Es indiscutible que el trabajo prematuro impide que el niño se desarrolle en forma normal físicamente, y que además, ese tiempo que emplea en el trabajo lo necesita para dedicarse a labores escolares.

El Doctor de la Cueva opina que: "Si la prohibición se encuentra perfectamente justificada, no por ello puede decirse que haya producido, especialmente entre nosotros, los frutos que eran de esperarse, cuando hablamos del proyecto de Ley sobre contrato de trabajo formulado por Zubaran, indicamos las razones por las que admitió el trabajo de los menores de 14 años.

El proyecto tenía razón en parte, puesto que, de un lado tenemos el problema de la ocupación de estos niños que, por carecer de familia y por no existir una debida reglamentación de casas y escuelas, no encuentran la manera de subvenir a sus necesidades y, de otro y precisamente por esas razones, no se ha logrado el fin de la Ley, pues sino son utilizados sus servicios en los centros industriales y mercantiles, sí, encambio, se les ve trabajar como boleros, vendedores de periódicos, etc. siendo manifiesto que muchas veces es preferible el trabajo en centros organizados, sometidos a vigilancia, que en la calle, donde están expuesto a adqui--

rir todos los servicios.

La necesidad económica es más fuerte que una prohibición teórica y, por tanto, para que de resultado, es indispensable que se organice el sostenimiento, en causa para expósitos, de los menores de edad. La acción de la Secretaría de Trabajo debe dejarse sentir, por ser problema que afecta directamente al futuro del país".²²

Analizando los caracteres de la relación de trabajo, vemos que ésta tiene un carácter sinalagmático, pues las dos partes contratantes que obligan recíprocamente el uno hacia el otro, en virtud que así lo han manifestado haciendo uso del derecho absoluto que es el facultamiento de la propia conducta, derecho del que son titulares tanto el patrón como el trabajador.

En segundo lugar, vemos que la relación de trabajo es a título oneroso, pues cada parte recibe algo de la otra; una la prestación de un servicio personal y la otra, una retribución convenida.

Ya vimos que si el trabajador se obliga hacia el patrón es por que tiene el uso de su derecho para contratar, porque está autorizado a realizar su propia conducta, y puede jurídicamente presentarla a otra persona, pues antes de obligarse y de que pueda existir el deber de trabajar reconocido voluntariamente por el trabajador al patrón, es necesario que el trabajador tenga el derecho de trabajar y de prestar su trabajo, ya que una persona que esté, digamos en la cárcel, no podría obligarse. Asimismo el patrón, al aceptar la prestación de un servicio personal, se obliga hacia el -

22 De la Cueva, Mairo. Ob. Cit. págs. 521 y 522.

trabajador a darle una remuneración que de antemano han convenido. De todo lo cual resulta, que el nacimiento y existencia de la relación de trabajo descansa fundamentalmente en el acuerdo de voluntades.

Deveali hace una exposición y análisis de la relación de trabajo y sus caracteres que se presentan distintos en algunas legislaciones. Dice que el campo del derecho del trabajo es amplio y que en éste, la expresión, "relación de trabajo" tiene un sentido propio; que no es infrecuente el caso de un contrato en que el trabajador se obliga a prestar sus servicios sólo a partir de una fecha futura determinada y que en estos casos, el contrato de trabajo implica obligaciones recíprocas para ambas partes desde el momento de su celebración, pero la relación de trabajo en sentido propio, existe solamente desde el momento en que el trabajador comienza a prestar sus servicios por cuenta del patrón y como consecuencia de dicha prestación, existiendo la relación de trabajo en sentido propio mientras dure la prestación del trabajo.

Agrega dicho autor que la oportunidad de utilizar el concepto de relación de trabajo en sentido propio es aconsejada por consideraciones como las siguientes: que la mayoría de las normas del derecho del trabajo se refieren a la ejecución del contrato por medio de la prestación del trabajo y la aplicabilidad y efectos de dichas normas dependen de las modalidades concretas de esa prestación, más que de las cláusulas contractuales; que esas normas en algunos casos prescinden no sólo del contenido de las cláusulas contractuales, sino que también parecen prescindir de la existencias y validez del contrato de trabajo resultado aplicables aunque el contrato se le considera nulo. Que esto sucede en cuanto al

derecho a la justa retribución y a las Leyes que se refieren al trabajo de las mujeres y de los menores, donde el objeto de la reglamentación legislativa es el hecho del trabajo más que el contrato celebrado entre las partes, pudiendo afirmarse en consecuencia que la relación de trabajo surge normalmente por efecto del contrato, pero que en muchos casos está regulada por la Ley prescindiendo del contenido del contrato y que en ocasiones está amparada legalmente aunque el contrato que la originó sea nulo.

Señala Deveali las diversas teorías que sostienen algunas legislaciones con respecto a la relación de trabajo y considera. Que determinadas disposiciones de las legislaciones Mexicana o Italiana han hecho surgir la interrogante - - ¿Relación o Contrato de Trabajo? hace notar que en el derecho Mexicano existe la cláusula sindical o exclusión de ingreso que permite, tal como lo afirma el Doctor de la Cueva, que un trabajador entre a prestar sus servicios no por la voluntad del empresario, sino del sindicato titular del Contrato Colectivo, pero que cabe señalar la reducción tan grande que la jurisprudencia ha hecho del alcance de la cláusula sindical al reconocer a las empresas el derecho de despedir a los trabajadores indicados por los sindicatos, durante el período de - - prueba, con lo cual resulta prácticamente ilusorio el derecho de los sindicatos, recuperando así la empresa, su facultad de conservar únicamente a los trabajadores que quiera.

Para concluir esta interesante controversia diremos desde nuestro punto de vista que la Relación de Trabajo es una figura que no se opone al contrato, sino que lo complementa, ya que precisamente la Relación de trabajo generalmente es originada por un contrato, ya sea expreso o tácito, que

genera la prestación de servicios. Por ello el Derecho de -- Trabajo es de aplicación forzosa e ineludible en todo contrato o relación laboral, así como el derecho autónomo que se -- establece en los contratos de trabajo, pudiendo la voluntad - de las partes superar las normas proteccionistas del derecho- en beneficio del trabajador; una vez garantizados los dere- - chos de los trabajadores que se establecen en las Leyes, así- como las ventajas superiores a éstas que se consignan en los- contratos colectivos de trabajo, queda una zona libre de au- - tonomía en los contratos individuales para pactar condiciones superiores a la Ley o al contrato colectivo. Es por esto, que entre el contrato y la relación no hay discrepancia, pues el contrato de trabajo no puede ser substituido por la relación- de trabajo como figura autónoma, ya que el propio contrato se manifiesta a través de la relación laboral.

El anterior precepto revela claramente cuanto hemos- expuesto, pues en el mismo se identifica el contrato indivi- - dual de trabajo y la relación de trabajo, de manera que para- efectos jurídicos es lo mismo el contrato que la relación de- trabajo, independientemente de los actos que la originen.

El acto puede ser el convenio que se formaliza con - la celebración del Contrato o la prestación del servicio que a su vez da vida al contrato de trabajo, y en uno y otro -- caso siempre regirán las Leyes protectoras de los Trabajado- res.

El Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, tex- - tualmente dice: se entiende por relación de trabajo, cualquier que sea el acto que le dé origen, la prestación de un tra- bajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato Individual de trabajo, cualquiera que sea — su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

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

Como se observa este Artículo incluye las dos tesis a las que hicimos alusión al principio de este capítulo, y -- como se advierte en su texto, en el fondo no hay ninguna diferencia entre el contrato y la relación de trabajo, aun cuando en la Ley se define primero la relación que siempre se derivará del contrato individual de trabajo, ya sea expreso o tácito.

C) LA JURISPRUDENCIA.

En nuestro país el contrato de trabajo es un figura-jurídica autónoma de carácter social que tiene por objeto -- cuando es escrito, que se consignen en el todas las normas -- favorables y proteccionistas de los trabajadores.

Es por ello que analizaremos la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia con relación al punto contrato de trabajo y las normas que favorecen y protegen a los trabajadores.

De acuerdo con el Artículo 31 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 dice; la falta de contrato no priva al trabajador de los derechos que la Ley o el propio contrato le -- concedan, ya que la falta de tal formalidad le es imputable --

al patrono, y si bien es cierto que el trabajador puede exigir ante la Junta el cumplimiento de tal formalidad justificando la existencia del convenio por los medios ordinarios de prueba, tal circunstancia no impide su comprobación posterior en el conflicto de trabajo respectivo, pues de acuerdo con el Artículo 27 del propio ordenamiento del Trabajo, se puede demostrar la existencia de las relaciones contractuales entre las partes por los medios generales de prueba cuando se trata de contrato escrito y por dos testigos cuando sea verbal.

Amparo 2112-37-2a.- Felipe Luna.- Fallado el 10. de febrero por la cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cuarto año de su ejercicio, México 1938.

Si analizamos esta jurisprudencia veremos como es que el trabajador goza de todas las normas proteccionistas y las que le favorecen, ya que a falta de contrato escrito, se puede demostrar la existencia de dicho contrato con solo presentar dos testigos y que den fé de que en efecto dicho trabajador presta sus servicios en determianda empresa.

Como se observa la protección a los trabajadores es exclusiva del derecho del trabajo y la previsión social, porque el Artículo 123 Constitucional, nació como norma proteccionista de todos los trabajadores, aplicable a toda persona humana que preste a otra un servicio personal.

Si el trabajador reclamante fué contratado para prestar servicios a la empresa demandada, por intermediación de otra persona que confiere haber cesado al trabajador por instrucciones del Gerente de la empresa, aún cuando el taller del intermediario no constituya propiamente una sucursal de aquella negociación, es evidente que si en el mismo se ejecu-

tan labores para la empresa y era la beneficiada con los servicios del trabajador, éste debe ser considerado como contratado por la empresa, la cual debe responder, en los términos de la Ley Federal del trabajo, del cumplimiento del Contrato respectivo y de las consecuencias derivadas del mismo Amparo-4668-38-2a.- Compañía Cigarrera de Linares, S.A., fallado el 4 de octubre por la cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cuarto año de su ejercicio, México - 1938.

Tercera Jurisprudencia.- El Artículo 17 de la Ley del Trabajo de 1931 dice: "Contrato Individual de Trabajo es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida". En el caso a estudio no puede considerarse que haya habido contrato de trabajo entre actor y demandado.

Porque el Señor Anguiano no estaba sujeto a la dirección del señor Pérez, y además, porque no era este último quien pagaba sus salarios al reclamante. Por otra parte debe advertirse que aún cuando es cierto que el dueño de los baños "El Paraíso" permitió que el quejoso trabajara en dichos baños como "bolero", también es cierto que el señor Anguiano podía trabajar a las horas que más le convenía y fijaba libremente el salario que recibía de los clientes del establecimiento a quienes limpiaba el calzado, resultando de esto que no concurren los requisitos que señala el mencionado precepto.- Amparo 286-38-2a.- Miguel Anguiano.- Fallado el 31 de marzo por la cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, en el cuarto año de su ejercicio México 1938.

Como se podrá apreciar en la segunda y tercera

jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus amparos respectivos, una vez más constatamos como nuestros legisladores se han preocupado y esforzado por proteger y favorecer a los trabajadores que prestan sus servicios en las diferentes Industrias, Empresas y Negociaciones ; motivo por el cual nos sentimos sumamente orgullosos ya que nuestra legislación en tratandose de materia laboral, se encuentra a la altura de cualquier legislación extranjera, ya que nuestra Ley Federal del Trabajo actual es una de las más adelantadas internacionalmente, retomando la jurisprudencia antes mencionada vemos con que exactitud se solucionaban los conflictos presentados ante la Suprema Corte de Justicia, encuadrando dichos conflictos a lo señalado por la Ley Federal del Trabajo de aquel tiempo, dándole el sentido jurídico exacto e impartiendo con imparcialidad la Justicia.

Ahora analizaremos otra jurisprudencia también emitida por la cuarta sala pero en esta ocasión trataremos el punto conserniente a la relación de trabajo.

Jurisprudencia número cuatro.- ACCIONES CONTRADICTORIAS, TIENEN ESTE CARACTER LA DE PRORROGA DE CONTRATO Y LA DE OTROGAMIENTO DE PLANTA.

Si el trabajador reclama la prórroga del contrato en los términos del Artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo y el otorgamiento de la planta correspondiente, tales acciones son contradictorias entre sí, porque al demandar esta última se está afirmando que existe relación de trabajo permanente, es decir, por tiempo indefinido, lo cual excluye la pretensión de que el propio trabajador exija la prórroga de su Contrato, en virtud de que esto último presupone que se trata de una contratación temporal y, por ende, de una relación de trabajo de carácter transitorio.

JURISPRUDENCIA

Sexta Epoca, Quinta Parte:

Volúmen XCIII, pág. 9.- Amparo directo 459/63.- Eudocio Lubio Pérez 5 votos.

Séptima Epoca, Quinta Parte:

Volúmen 15, pág. 13.- Amparo directo 5920/69.- Raymundo Carre-ra Paloméc.- 5votos.

Volúmen 38, pág. 13.- Amparo directo 3548/71.- Isidro García-Torres 5votos.

Volúmen 55, pág. 13.- Amparo directo 6022/72.- Oscar Martín - Vitte Arellano.- Unanimidad de 4 votos.

Volúmen 72, pág. 14.- Amparo directo 3941/74.- Emma Zavala - Otero. 5 votos.

TESIS RELACIONADAS

ACCIONES CONTRADICTORIAS. NO LO SON LAS DE OTORGAMIENTO
DE PUESTO DE PLANTA O TRANSITORIO CUANDO TIENEN COMO
FUNDAMENTO EL DERECHO PREFERENTE.

Si un trabajador funda su reclamación en el preferente derecho para ocupar en definitiva y con el carácter - de planta o transitoriamente un determinado puesto, no implica que su planteamiento sea para que ocupe un puesto de planta y no transitorio, sino de manera alternativa el que corresponda a su naturaleza, y el hecho de que en esos términos lo haga, no significa contradicción ni tampoco obscuridad en la reclamación pues basta que el trabajador identifique el puesto reclamado, con todas sus características, como la persona que lo esté ocupando, para considerar que la reclamación no - es obscura ni menos contradictoria ante todo porque el trabajador no está obligado a conocer con exactitud si el puesto -

es de planta o transitorio, ya que su pretensión la funda en su preferente derecho para ocupar el puesto cualquiera que sean las condiciones de la vacante correspondiente.

Séptima Epoca, Quinta parte: Vol. 72, Pág. 21.- Amparo directo 5486/74.- Enrique López Román.- Unanimidad de 4votos.

El pequeño comentario que podemos hacer a esta jurisprudencia es el siguiente:

La relación de trabajo se produce por la prestación de trabajo de una persona bajo la dependencia de otra, creando una relación de trabajo regulada por el Derecho del Trabajo, independientemente del vínculo contractual.

CAPITULO CUARTO

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO SUJETOS DE DERECHO EN EL ARTICULO 123 "A" CONSTITUCIONAL

- A) CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.
- B) EL ESTADO COMO PATRON.
- C) CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- D) DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EN RELACION CON LOS BUROCRATAS.
- E) RELACION DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO CON LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A) CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

Consideramos que los trabajadores al Servicio del Estado constituyen uno de los grupos sociales que concurren en el desarrollo del país. Este grupo debe ser estudiado tratando de resolver los problemas que son inherentes a su situación de trabajador, en nada se contribuirá si nos propusiéramos a hacer dicho estudio en sentido peyorativo, señalando sus errores y vicios que todo trabajador es susceptible de cometerlos y menos aún si se toma en consideración que muchos de ellos no le son imputables, sino se deben al medio ambiente en que se desenvuelven o laboran.

Citaremos diferentes conceptos que se han vertido acerca de los trabajadores al Servicio del Estado; los Trabajadores que prestan sus servicios al Estado, son los que perciben un sueldo y demás prestaciones del Gobierno, manteniéndose en constante lucha frente a éste para lograr la elevación de su sueldo y mejoramiento de sus demás prestaciones.

Es el que se encarga de ejecutar las disposiciones emitidas por el Gobierno, para el buen funcionamiento de la administración pública, a cambio de que el Estado le proporcione un decoroso nivel de vida.

Los trabajadores al Servicio del Estado son el elemento humano de que se sirve el Gobierno para ejercer su actividad en la administración de los Servicios Públicos, como son Salubridad, Seguridad Social, Educación entre otros servicios que redundan en beneficio del público. No se puede apartar a este sector de trabajadores de los demás, porque en forma conjunta actúan dentro del desarrollo del país. Los trabajadores al Servicio del Estado, son los que se encargan de po

ner en acción los programas del Gobierno y el éxito de éstos, depende y requiere de la capacidad y eficiencia del trabajador para que realice su cometido, tiene bajo su responsabilidad el ejercicio de esos programas de Gobierno, pero reúnen características que los hacen acredores a considerarlo como trabajador en relación con el patrón, o sea, el Estado.

Tanto en México como en otros países existe la creencia de que la burocracia es un mal y es censurada con frecuencia por la opinión pública, utilizándose en ocasiones dicho término en forma despectiva. El término burocrático supone arbitrariedad, espíritu oficinesco, formalismo y falta de imaginación.

En los tiempos que vivimos, la burocracia no puede considerarse que está corrupta o como un mal del Estado sino que existe como una necesidad del mismo, como sistema para llevar a cabo los fines del Estado. La mayor parte de las prestaciones de que gozan estos trabajadores, como es la estabilidad, jubilación aumento de sueldo, vacaciones, etc., están reconocidos como derechos necesarios que le corresponden como trabajador.

Si se critica a la burocracia como mala, como buena, o como una carga para el Estado, podemos contestar que no es ni mala ni buena, pero que es necesaria e imprescindible en las actividades del Estado, es simplemente un sistema de administración que se aplica en las diversas esferas de la actividad humana.

La estructura de la administración pública requiere en su organización para realizar los propósitos inherentes a su función, el elemento humano constituido por personas físicas ya en calidad de funcionarios o como empleados que de

sempañan actividades intelectuales o físicas, que pueden ser también en ambos aspectos, dada la actividad compleja del Estado, mediante la correspondiente remuneración. Pero cabe hacer hincapié en la importancia que revisten las personas físicas para la atención de los Servicios Públicos, los que constituyen el sostén y la columna vertebral en la estructura del mismo. Pues cada acto del Estado implica la intervención del funcionario, del empleado o más genéricamente del hombre.

Toda organización es puesta en acción por personas físicas; las personas morales son entes jurídicos de las que el hombre se vale para auxiliarse y resolver sus problemas sociales, y aún estas personas jurídicas son puestas en actividad por el hombre.

El mismo Estado como organización de la sociedad es una persona moral, que requiere de personas físicas para realizar su actividad.

Después de haber hecho un bosquejo de los conceptos que se vierten sobre los trabajadores al Servicio del Estado y de la importancia que tienen en sus funciones es conveniente referirnos al concepto de estos trabajadores o empleados públicos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala en su Artículo 3o. Trabajador es toda persona que presta un servicio físico intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

La Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 30 de Diciembre de 1947 en su Artículo 2o. dice: Para los efectos de esta ley se entiende por trabajador todo funcionario, empleado y obrero, que preste sus servicios, a los organismos públicos a que se refiere el Artículo anterior, mediante la expedición del nombramiento legal correspondiente.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 10. de enero de 1960, que abrogó a la de 1947, establece en su Artículo 10. : La presente Ley se aplicará: I.- A los trabajadores del Servicio Civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; II.- A los trabajadores de los organismo públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen; III.- A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las Fracciones anteriores; IV.- A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados; V.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan en este Artículo. En el curso de la presente Ley se designará con los nombres de entidades y organismos públicos a los mencionados en las Fracciones I y II de este Artículo.

El Artículo 20. de la misma Ley dispone: Para los efectos de esta Ley se entiende: I.- Por trabajador, a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados mediante designación legal, en virtud de nombramiento siempre que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes.

No se considerarán como trabajadores las personas que prestan sus servicios a las Entidades y Organismos Públicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciben sus emolumentos exclusivamente con cargo a la pérdida de honorarios" .²³

23 Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1974.

Como podemos observar, ninguna de estas leyes - de los trabajadores del Estado dan un concepto especial o particular del Empleado Público, sino que se tomó en consideración al trabajador como género, y no como especie. Se destaca la prestación del servicio a los Organismos Públicos mediante el nombramiento correspondiente y que los sueldos estén consignados en los presupuestos el nombramiento no es esencial, ya que en algunos casos no se requiere del mismo, como por ejemplo tratándose de los trabajadores a lista de raya.

Para concluir, diremos lo que a nuestro juicio es un trabajador que presta sus servicios al Estado y diremos que el trabajador al servicio del Estado es la persona física que desempeña o realiza funciones administrativas, prestando servicios al Estado en forma permanente y mediante una remuneración, en beneficio propio y de su familia.

B) EL ESTADO COMO PATRON

En el proyecto de Código Federal del Trabajo - de 1929, mejor conocido como proyecto Portes Gil, se planteó la necesidad de expedir el Código de Trabajo, así como la Ley del Servicio Civil en las que se establecieran claramente los derechos de los trabajadores frente al Estado como patrón, y el cual debería comprender el derecho al trabajo, la calificación, eficiencia, ascensos, enfermedades, jubilaciones, etc., aunque para expedir dichas Leyes fuera necesario reformar a la Constitución. Pero al llegar dicho proyecto al Congreso de la Unión para su discusión, este fué desechado.

En la exposición de motivos del referido proyecto, se decía: "Que si bien no era posible extender a todos los trabajadores y empleados del Estado los beneficios del Artículo 123, por que ello podría tener, en multitud de casos, la paralización de las actividades públicas, había ocasiones en que la naturaleza del servicio no afectaba la vida del Estado y sí, en cambio, esos servidores estaban colocados en condiciones idénticas a la de los trabajadores de empresas privadas. Se agregó que la Fracción XVIII del Artículo 123 indicaba que en determinados casos los trabajadores del Estado no se diferenciaban de los demás, por lo que una recta interpretación de esa Fracción llevaba a la solución apuntada" ²⁴.

Sin embargo debemos decir, que existen multitud de casos en que los servicios que prestan los trabajadores al Servicio del Estado son exactamente iguales a los que efectúan los trabajadores en general. Esto sucede cuando el Estado asume el papel de empresario, cuando toma a su cargo determinados servicios que en esencia pueden ser y son en muchas partes desempeñados por particulares y que sólo en circunstancias especiales están provisionalmente o definitivamente a cargo del Estado; ejemplo de estos servicios son transportes, ferrocarriles, empresas navieras, etc., entonces el Estado desempeña verdaderamente el papel de empresario en relación con sus trabajadores; por lo que tiene todas las obligaciones y derechos que establece el Artículo 123 de la Constitución de la República para los patronos en general.

Todas éstas consideraciones fundan y justifican

24 De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, 12a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. T. 1, México 1970, pág. 141.

la disposición del Artículo 3o. del Proyecto de la Ley Federal del Trabajo que decía textualmente:

Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y los patrones, inclusive el Estado la Nación, los Estados y los Municipios, cuando tengan el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas y servicios que pueden ser desempeñados por particulares.

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó a los trabajadores al Servicio del Estado, no tomando en cuenta el Artículo 123 Constitucional al disponer en su Artículo 2o. que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores debían sujetarse a las Leyes del Servicio Civil, aplicándose principios de Derecho Administrativo que ya eran inaplicables.

El reglamento del Servicio Civil de 12 de Abril de 1934 tuvo un carácter transitorio que no resolvía las necesidades de estos trabajadores; fué hasta el 27 de septiembre de 1938 que en acatamiento del Artículo 123 Constitucional. - Se expidió el Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuando nace el Derecho del trabajo para esta clase de trabajadores y con él las relaciones con el Estado quedaron ubicadas en un mismo plano que los trabajadores de las empresas privadas.

Es por ello, que Trueba Urbina nos dice: "El Estado Mexicano es patrón cuando emplea al Servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso sus relaciones se rigen por las Leyes del trabajo, -

en tanto que en el segundo por la legislación burocrática". ²⁵

Confirma la naturaleza de la relación laboral - entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; pues si el Estado es patrón y por - consiguiente parte un juicio de trabajo, debe tener los mis- - mos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promo- - ver juicio constitucional de Amparo como podría hacerlo cual- - quier patrón.

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

"Estado patrono, puede pedir amparo contra el - Tribunal de Arbitraje. No existe ya razón para negar en for- - ma absoluta, el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los - órganos del Poder Público, cuando ellos, en realidad, por es- - tos del propio poder que autolimitando su soberanía, creando- - derechos públicos subjetivos en beneficio de los particula- - res, con quienes tiene relaciones de carácter jurídico se ha- - colocado en el mismo plano que los propios particulares, para - dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organis- - mo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción es- - pecial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de - acuerdo con las disposiciones del Estatuto Jurídico para los - trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos, - - cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que - limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones- - de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equi- - tativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías - que sus colitigantes, para ante la Jurisdicción creada en de- - fensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar-

25 Trueba Urbina, Alberto Nuevo Derecho Procesal del Trabajo- - la. Ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1971, pág. 606.

de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes".

Al respecto Trueba Urbina dice: "... Si bien es cierto que estrictamente el Estado no es un factor de la producción, más cierto es que utiliza y explota a sus servidores como cualquiera empresa, es más, así como el Estado que es la expresión suprema de la autoridad y del poder, goza de los beneficios del juicio constitucional de amparo contra los fallos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para efectos patrimoniales, sin ser factor de producción o entidad privada, también es justo que se le coloque en el mismo plano de todos los empresarios en relación con ciertos derechos de carácter social de sus trabajadores, y especialmente en lo que se refiere a derechos laborales de naturaleza vital".²⁶

Consideramos que si el Estado no es un factor de producción, ni persigue fines de lucro, sí existe una relación entre éste y sus trabajadores, que se establece con el nombramiento en la mayoría de los casos, donde se manifiestan las condiciones en que se deberá prestar el servicio, tales como el lugar de trabajo, el salario, etc., y que tan digno de protección es el trabajador de una empresa privada, como el más modesto trabajador del Estado, debiéndose tener igualdad jurídica frente a éste, despojándose el Estado, en este caso, del poder de autoridad y colocarse en el mismo plano que los empresarios, dejando a salvo algunos derechos del trabajador, afectados por la desigualdad existente.

26 Trueba Urbina Alberto, El Nuevo Artículo 123, 2a. Ed. - - Edit. Porrúa, S.A. México 1967, pag. 277.

Así, el Estado para cumplir sus funciones, requiere de los servicios de las personas físicas, estableciéndose con ello la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, relaciones que están reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

" Los derechos de los trabajadores al Servicio de Empresas privadas y los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, consignados en el Artículo 123 Constitucional bajo el título "Del trabajo y previsión social", presentan la misma plenitud jurídica y tienen el mismo alcance político, salvo las limitaciones específicas o particulares que en cada capítulo se previenen; pero cae por su propio peso la argumentación de la Corte de no considerar al Estado dentro del fenómeno de la producción, pues desde que se consignaron los derechos y obligaciones de ésta y de sus servidores en el Artículo 123, indiscutiblemente quedaron sujetos a un régimen jurídico de carácter económico - social que tutela los derechos de los empleados públicos, sin que esto origine la destrucción del Estado".²⁷

Al hablar de la inconsistencia de la tesis sobre el Estado - patrón, Serra Rojas nos dice: "La reforma constitucional se aleja de la terminología antes empelada que se orientaba principalmente a equiparar al Estado con la empresa patronal.

durante algún tiempo dominó la idea de que el Estado patrón debía conservar los mismos caracteres de la Empresa privada y sigue diciendo, el hecho mismo de que el -

27 Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 278.

Artículo 123 de la Constitución contenga dos Apartados A y B, revela que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores con las de más relaciones obrero - patronales. Opina que la tesis del Estado patrón no puede tener cabida en el actual sistema constitucional, que señala el predominio del interés general sobre cualquier otro interés particular". 28

"En épocas posteriores y principalmente en Sectores de ideas radicales estuvo de moda la tesis del Estado patrón, que por otra parte, no encaja en nuestras tradiciones democráticas.

Equiparar al Estado con la Empresa privada es originar serias anomalías en nuestra vida jurídica". 29

Se dice que en todos los países que han adquirido algún desarrollo, el Estado es actualmente un patrón que hace trabajar mediante un salario o sueldo, a un verdadero ejército de personas esto es cierto, como también es cierto que la relación jurídica que vincula a los servidores públicos es de la misma naturaleza que la que liga a los trabajadores en general con sus trabajadores. Uno y otros son trabajadores, partes de un todo que es el Estado y que tienen como denominador común el trabajo, como parte esencial de la dignidad del hombre que se encuentra protegido por el Derecho del Trabajo. Si el trabajador al Servicio del Estado aporta actividad personal al Estado como lo hace cualquier persona que presta un servicio, en el sentido jurídico del término, su si

28 Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 3a. Ed. Edit. Porrúa Hnos. México Pág. 207.

29 IDEM.

tuación no debe ser distinta en cuanto a la de los trabajadores de las empresas privadas.

Nuestra opinión a este respecto es que dentro de nuestro sistema constitucional se concibe y se acepta al Estado como patrón desde el momento mismo en que existe una dependencia económica, una subordinación, un nombramiento y lo más importante una relación de trabajo entre el Estado y sus subordinados; de lo anterior concluimos que el Estado si tiene funciones de patrón independientemente de que no persiga fines de lucro como tampoco sea un factor de producción.

C) CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado clasifica a sus trabajadores como de base y de confianza.

El Artículo 5o. del referido ordenamiento dispone: son trabajadores de confianza:

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

II.- En el poder ejecutivo: los directores y subdirectores generales; jefes y subjefes de departamento o Instituto; tesoreros y subtesoreros; cajeros generales; controlores; contadores y subcontadores generales; Procuradores y Subprocuradores Fiscales Gerentes y Subgerentes; Intendentes; encargados directos de adquisiciones y compras; Inspectores de Impuestos, derechos productos y aprovechamientos de los servicios no educativos... etc.

El Artículo 6o. establece: Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

De acuerdo con el Artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los Trabajadores de confianza quedan excluidos de su régimen, de donde surge la necesidad de expedir un reglamento que los proteja en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a esta clase de trabajadores, se puede pensar en un grupo de trabajadores que no son de confianza, como contra partida de los de confianza. Consideramos a este concepto de carácter completamente subjetivo, con el que el patrón puede valerse para dar por terminada la relación de trabajo al argumentar la pérdida de la confianza, hecho subjetivo, difícil de comprobar.

Para la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, se requiere de un criterio uniforme en nuestra legislación para hacer en forma definida una distinción y darles la denominación correcta acorde con su situación de trabajador.

En la organización administrativa los funcionarios y empleados son clasificados en forma diversa, a este respecto Rafael Bielsa, los divide de la siguiente manera:

1.- "Según predomine el carácter representativo o el técnico, los funcionarios se dividen en Representativos y Profesionales o Burocráticos. Esta clasificación se refiere principalmente a la de funcionarios y empleados, pues los empleados son los que constituyen el organismo burocrático del Estado.

2.- Si se atiende al origen y forma de designación los funcionarios son o electivos o de nombramiento. Los electivos son cargos políticos, como el de Senadores, Presidente de la república, gobernadores, etc. Los de nombramiento son los designados por autoridad competente y en principio - por el Poder ejecutivo, por sí sólo, y en algunos casos con - el acuerdo del Senado.

3.- Atendiendo al organismo político-administrativo del cual forman parte y dependen, los funcionarios y empleados son: Nacionales, Estatales y Municipales.

4.- Según se considere la competencia y la extensión de las atribuciones de los funcionarios y empleados, - unos y otros se clasifican en autoridades y agentes. En sentido general, autoridades son los que tienen potestad de mandar decidir y hacer cumplir las órdenes, vgr. El Presidente de la República, Gobernadores, Jefes de Policía, etc., Agentes son los que sirven a la administración, generalmente como auxiliares o como ejecutores de las ordenes que reciben.

5.- Considerando su estabilidad en la función - (garantizada constitucional o legalmente), los funcionarios - son: a) Inamovibles, b) amovibles. Amovibles son los que pueden nombrar y remover el Poder Ejecutivo, en virtud de la facultad discrecional. Son inamovibles, durante el término constitucional o legalmente señalado, los nombrados sin determinación del plazo (Magistrados) los que no pueden ser removidos - sino por causas determinadas, y en este caso, previo juicio - político, o bien después de cumplidas ciertas formalidades.

6.- Colegiados y Unipersonales. Los colegiados - son cuando se requiere el concurso de una o más personas para el ejercicio de la función. Cuando la función sólo requiere -

uno para cumplirse el funcionario es unipersonal.

7.- Según perciban o no sueldo o dieta. los funcionarios son: a) Honoríficos cuando desempeñan sus funciones ad honorem pero no guarden ese carácter si perciben una compensación (remunerandi gratia), b) remunerados.

Otra clasificación que se ha propuesto para los funcionarios y empleados públicos es la que atiende la índole de los servicios públicos, ya sean administrativos, jurídicos, económicos, etc. a la extensión de atribuciones, a la remuneración, a la duración en el cargo y a la retribución".³⁰

Esta clasificación es inexacta, si tomamos en consideración salvo raras excepciones que todos los funcionarios tienen sueldo, sin embargo, en la práctica existen empleos sin sueldo, caso de los empleados meritorios prestando sus servicios en forma gratuita.

La duración del servicio es otro factor para la clasificación de funcionarios y empleados públicos, considerando que lo profesional del servicio, la continuidad, el fin de carrera, etc. dan al empleado un carácter de permanencia, que generalmente no tiene el funcionario, su duración se determina casi siempre por la Ley, aunque en realidad un gran número de funcionarios son permanentes, razón por lo que la duración del servicio no es suficiente para esta clasificación.

Además de la clasificación a que se refiere la Ley sobre los trabajadores al Servicio del Estado, se derivan otras de la misma, al clasificar a los trabajadores en su Artículo 3o, en: trabajadores con nombramiento, a lista de

30 Bielsa Rafael, OB. Cit. Pág. 25

raya y temporales o por contrato.

Existen también trabajadores definitivos interinos y provisionales, de presupuesto fijo o de base y supernumerarios.

Para Serra Rojas, los trabajadores al Servicio del Estado se pueden clasificar en los grupos siguientes:

"Primer grupo. Los sometidos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal de Trabajo;

"Segundo grupo. De base y de confianza;

"Tercer grupo Definitivos, interinos, provisionales por obra determinada o a tiempo fijo;

"Cuarto grupo. De presupuesto fijo y supernumerarios;

"Quinto grupo. Con nombramiento, a lista de raya y por contrato.

"Sexto grupo. autoridades y órganos auxiliares".³¹

Finalmente, el Doctor Acosta Romero clasifica a los Servidores del Estado en:

1.- "Altos funcionarios, funcionarios y empleados;

2.- Según la entidad a la que presta sus servicios federales (a la administración central), Estatales, Municipales (a organismos Descentralizados).

3.- Por su régimen especial: de base, de confianza dependientes directamente de la administración central y de organismos descentralizados.

4.- Según el tiempo en que desempeñen sus funciones: Definitivos, interinos provisionales; por obra determinada, a tiempo fijo es lista de raya".³²

D) DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EN RELACION CON LOS BUROCRATAS.

SUSPENSION DE UNA PLAZA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE BASE: Cuando se suprime una plaza, el trabajador tiene derecho a que se le otorgue una plaza equivalente a la suprimida sólo surge para el Estado, cuando la supresión de la plaza afecta a un trabajador de base, que por lo mismo es inamovible y no se le debe privar de su empleo. - (Fracción IX del Apartado B del Artículo 123).

CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PRESCRIPCION DE LA ACCION. La acción del titular de una oficina pública para cesar a un empleado prescribe en un mes, en atención a que se ha interpretado que la relación entre los artículos 44, Fracción V, y 87 Fracción IV, del Estatuto de los trabajadores al Servicio del Estado, así se desprende, ya que la suspensión de que habla el segundo no es sino la mencionada en el primero, como medida que el titular puede tomar mientras obtiene la autorización para separar al trabajador responsable de una falta de forma definitiva.

32 Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo 2a. Ed. Textos Universitarios, México 1975, Pag. - 304.

CESE POR FALTAS DE ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Las faltas de asistencia injustificadas de un trabajador al Servicio del Estado, que han sido sancionadas con el descuento de sus respectivos sueldos, no puede servir de base para acreditar la causal de rescisión del Contrato por incumplimiento porque ello equivaldría a sancionar dos veces un hecho, lo que es contrario al más elemental principio de equidad, debiéndose declarar que esta defensa es infundada y por tal motivo improcedente.

CUANDO NO OPERA EL CAMBIO DE ADSCRIPCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Si a un trabajador al Servicio del Estado con nombramiento de oficinista se le comisiona realizar tareas distintas de las que le corresponden y para trasladarse a diversos Estados de la República, no obstante que en su nombramiento se especifica la categoría de oficial administrativo y que pertenece al personal del Distrito Federal, su oposición a cumplimentar esa orden será justificada y no implicará abandono de empleo, ya que ni se le puede movilizar libremente, ni aún en forma temporal, fuera del lugar que se especifica en su nombramiento, máximo si en el oficio de comisión no se indica que obedece a necesidades del servicio.

CARGA DE LA PRUEBA DE LA ANALOGIA DE FUNCIONES. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. El Artículo 46 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que serán de confianza los trabajadores cuyas funciones sean análogas a las de los funcionarios y empleados que en él se enumera, pero es indudable que en esos casos el titular de la dependencia burocrática debe probar, dentro del procedimiento laboral, esa analogía de funciones.

CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES A SU DESIGNACION: Si bien es cierto que el Artículo 4o. del Estatuto Jurídico en uno de sus párrafos dispone que los empleados de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicio sin nota desfavorable, independientemente de los servicios que a determinada - unidad burocrática haya prestado con anterioridad un empleado y que se acreditan con su expediente personal, debe interpretarse que la estipulación legal de referencia no exonera al - titular de tener una causa justa para separar a un empleado - dentro de los seis meses contados a partir de su designación, o sea alguna causa de las estipuladas en el Artículo 44 del - propio Estatuto Jurídico.

COMPUTO DEL TERMINO DE PRESCRIPCION DE LA AC- - CION DE CESE POR FALTAS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL - ESTADO. El término de un mes, que para la prescripción señala el Artículo 87, Fracción IV, del Estatuto Jurídico, corre a - partir de la fecha en que la autoridad burocrática está en - condiciones de conocer, con vista de los diferentes elementos que le proporcione la investigación del caso, si el empleado - es acreedor, por la responsabilidad en que hubiere incurrido, a la sanción correspondiente.

NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO - DEL ESTADO DE BASE. En materia de servicios a los Poderes de la Unión, entanto no exista un nombramiento legítimo, no se - puede considerar que un empleado público tenga el carácter de trabajador de base.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PROVISIONALES: Según los Artículos 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son empleados públicos - provisionales los siguientes:

a) Los que son designados para cubrir las vacantes temporales menores de seis meses, y que pueden ser nombrados y removidos libremente por el titular.

b) Los que son designados para cubrir las vacantes temporales mayores de seis meses, los cuales deberán ser nombrados por riguroso escalafón.

c) Los que siendo de base participan en el movimiento escalafonario a que se contrae el inciso que antecede.

d) Los que son designados entretanto la Comisión de Escalafón emite dictámen, en caso de controversia sobre la naturaleza de los servicios de un trabajador, cuando el titular alega que éste tiene el carácter de provisional, dicho titular debe acreditar en el juicio respectivo que al empleado se le otorgó nombramiento con carácter de provisional precisamente bajo supuestos anteriormente mencionados.

RESCISION DE LA RELACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se encuentran previstas las causas por las que éstos pueden promover la rescisión de la relación jurídica establecida entre ellos y el Estado, tal omisión debe subsanarse con lo dispuesto en el Artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que es aplicable supletoriamente conforme el Artículo 11 del ordenamiento legal citado en primer término y establece las causas por las que el trabajador puede rescindir la relación contractual correspondiente. Por tanto, un trabajador al Servicio del Estado puede demandar la rescisión de la relación jurídica que tiene establecida con el titular de una dependencia, fundándose en alguna de dichas causas.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EMPLEADOS DE SERVICIOS FEDERALES. Se consideran de confianza de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado, por lo que la circunstancia de que antes de entrar en vigor dicha Ley un trabajador no haya tenido el carácter de empleado de confianza, pero en virtud de la nueva legislación se haya catalogado su puesto como de servicios federales, modificando su situación contractual, en todo caso se debió atacar la inclusión de su empleo con este carácter pero de ningún modo estimar que era el titular de la Dependencia Oficial en donde prestaba servicios que lo modificó.

CONCURSOS ESCALAFONARIOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece la obligación de convocar a concurso para la designación de un empleado en determinada vacante, a efecto de que todas aquellas personas que se consideran con derecho a dicha plaza, puedan demostrar su capacidad, su antigüedad y sus méritos en servicio; es inconcuso que al no llenarse tales requisitos en una dependencia burocrática y haberse aceptado inclusive que la plaza reclamada por la actora se otorgó únicamente con apoyo en cuadros escalafonarios formulados de antemano por la comisión respectiva, no se han cumplido con la Ley y ello amerita la concesión del amparo.

El pequeño comentario que podemos vertir al respecto es el siguiente: Que todas las situaciones jurídicas antes expuestas, están debidamente reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por el Artículo 123 Constitucional Apartado "B" en todas y cada una de sus Fracciones; pero es menester aclarar que la rescisión de la relación jurídica de los trabajadores al Servicio del Estado, expuesta anteriormente no se encuentra prevista en la citada Ley como tampoco las causas por las que éstos puedan promover la rescisión de la relación jurídica establecida entre ellos y el Estado, tal omisión debe subsanarse con lo dispuesto en el Artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que

es aplicable supletoriamente conforme al Artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y establece las causas por las que el trabajador puede rescindir la relación contractual correspondiente.

Es una resolución muy saludable, porque a la luz del derecho del trabajo no debería de ser, ya que, los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, tienen su propia Ley que los reglamenta y los protege, y, no debería de subsanar sus lagunas la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Federal del Trabajo; en todo caso, el Estado debería de permitir que sus trabajadores fueran tutelados y protegidos por la Ley Federal del Trabajo; o bien actualizar con las necesidades presentes a su Ley Federal; porque en caso contrario se cae en el vicio de tener siempre en desventaja al trabajador frente al Estado, y el fin que se persigue es el equilibrio entre este y sus trabajadores.

E) RELACION DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO CON LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Federal del Trabajo es un esfuerzo más del Estado Mexicano, en el marco de su alianza histórica con la clase trabajadora, para que ésta conozca sus derechos y sus obligaciones.

La Política Social del Gobierno de la República no puede comprenderse si desconocemos la profunda evolución que ha sufrido nuestra legislación laboral desde la Constitución de 1917. La historia Legislativa del Artículo 123 constitucional y también de su reglamentación son el resúmen, por un lado, de las demandas obreras cambiantes de acuerdo con nuestro desarrollo social y, por la otra, de la capacidad que el Estado ha demostrado para hacer las propias, adecuándolas a la realidad nacional.

La intención del Legislador en 1917 fué muy clara: No establecer un simple Estado liberal de corte decimonónico, sino uno que respondiera a los reclamos de las fuerzas sociales que habían generado la Revolución.

Ejemplo primordial de lo anterior se encuentra en el contenido del Artículo 123 Constitucional, punto de partida del consecuente desarrollo de nuestra amplia gama de derechos sociales.

Desde el primer momento, el Artículo 123 fué particularmente destacado, puesto que no se trataba de una norma meramente tutelar, defensiva o coyuntural de la clase obrera de entonces, sino que tenía en perspectiva su desarrollo futuro. En efecto, se trató de salvaguardar a una clase que apenas estaba en ascenso. Una clase que en Cananea, Río Blanco, la Casa del Obrero Mundial y los Batallones rojos Constitucionalistas, comenzó a hacer sus primeras armas, sus primeros intentos para afirmarse como factor social propio.

Si bien el Artículo 123 significa para los trabajadores su reconocimiento como clase, es también la piedra de toque del Derecho Social para todos los mexicanos.

Se ha logrado configurar un derecho Social que a la vez que tutela y protege a la fuerza productiva que representa el trabajador, también vigila y cuida el desarrollo integral de la Sociedad.

La Legislación laboral federal apunta cada vez con mayor precisión el sentido de unidad y entreveramiento que debe existir entre la economía y el Derecho, para estar en posibilidad de ofrecer una vida social mucho más rica y más dispuesta a su crecimiento.

No es posible concebir una vida económica que no obre con el Derecho y hacia el Derecho y un Derecho que de je de actuar hacia la vida social en general.

Por ello, en un Estado de Derecho como en el nuestro, los principios y políticas laborales y económicas que lo sustenten y que rigen la vida en sociedad de la clase productiva siempre han tenido que traducirse en normas jurídicas que reflejan la posición que tiene el hombre por encima de las cosas.

Nuestro Derecho del Trabajo es el resumen de los Capítulos más dramáticos y difíciles de nuestra historia, pero también sin lugar a dudas, de afirmación de nuestra identidad nacional y de nuestra vocación de justicia. Las Instituciones que comprende el sector laboral federal son los más fieles conductos para que las normas que rigen las relaciones de producción tengan una auténtica administración de la justicia laboral.

Por todo lo anteriormente expuesto, es de suma importancia analizar el contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo; para establecer la relación que existe entre una y otra, así tenemos que la primera Ley citada está compuesta por 165 Artículos y 7 transitorios y se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Título primero, disposiciones generales, en las que define la relación jurídica y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos; de base y de confianza; Título segundo, Derechos y obligaciones de los Trabajadores y de los titulares; Título tercero del escalafón; Título cuarto, de la organización colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones generales de trabajo; Título quinto. De los riesgos pro

fesionales y de las enfermedades no profesionales Título sexto. De las prescripciones; Título séptimo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo; Título octavo. De los medios de apremio y de la Ejecución de los Leudos; Título Noveno, De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores y Título décimo. De las correcciones disciplinarias y de las sanciones.

La Ley Federal del Trabajo está estructurada de la siguiente forma:

Título Primero, Disposiciones Generales; Título Segundo, las relaciones individuales de trabajo; Título Tercero, las condiciones de trabajo; Título Cuarto, derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones; título Quinto, trabajo de las mujeres y trabajo de los menores; Título Sexto, trabajos especiales; Título séptimo, relaciones colectivas de trabajo. Título octavo, huelgas; Título Noveno - riesgos de trabajo; Título décimo; prescripción; título Undécimo, autoridades del trabajo y servicios sociales; Título doce, personal jurídico de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; título trece, representantes de los trabajadores y de los patrones; Título catorce, derecho procesal del trabajo; Título Quince, procedimientos de ejecución; título Dieciséis, responsabilidades y sanciones, y sus Artículos transitorios que van desde la Ley Federal del Trabajo de 1970 hasta el transitorio del decreto del 27 de Diciembre de 1983.

Cómo se podrá observar, todas y cada una de las disposiciones que contiene la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentran contenidas también en la Ley Federal del Trabajo; de lo cual se desprende que existe una similitud o relación entre ambas Leyes, ya que cada una por separado reglamenta, tutela y protege a sus Trabajadores.

A simple vista surge una pregunta, ¿porque, si hay una relación jurídica entre ambas Leyes con respecto a sus Trabajadores, estos tienen que ser motivo de que se les reglamente por separado? no sería lo más idóneo que los Trabajadores fueran reglamentados por una sola de estas Leyes, y que esta fuera la que otorgue mayores beneficios a la clase trabajadora. Es lo más lógico ya que ambas contienen las mismas disposiciones, pero al Estado no le conviene que sus Trabajadores sean reglamentados por la Ley Federal del Trabajo; y citamos a esta Ley porque es innegable que es la que otorga mayores beneficios, analicemos porque:

En la Ley Federal del Trabajo, está reconocido ampliamente el derecho de los Trabajadores de declarar una huelga, para conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del Trabajo con los del Capital; es innegable que los Trabajadores que están reglamentados por la Ley antes citada, gozan de este beneficio, haciendo uso de este derecho en todas las ocasiones en que se requiera; ya sea para obtener del patrón la celebración del Contrato Colectivo o el Contrato Ley, o bien exigir el cumplimiento en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también prevee y reglamenta el derecho de huelga y nos dice que es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores con el objeto de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. Los trabajadores que prestan su servicio al Estado podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el Apartado "B" del Artículo 123 constitucional; que la huelga sea decla

rada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada., pero antes de suspender las labores los Trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del Acta en la que se haya acordado declarar la huelga; si el Tribunal declara legal la huelga y si ya ha transcurrido el plazo obligatorio de diez días y no se ha llegado a un entendimiento entre las partes; los trabajadores podrán suspender las labores, pero si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el Estado de huelga y dará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que sino lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado.

Lo anteriormente expuesto, se encuentra debidamente reglamentado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del Artículo 92 al 109 del citado ordenamiento señalando adecuadamente el derecho de huelga, a este respecto el Doctor Enrique Tapia Aranda afirma categóricamente que los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, no pueden hacer uso de este derecho, toda vez que el Estado es solamente un prestador de servicios y que por lo tanto se deduce que no persigue fines de lucro, como también no posee factores de producción; por lo tanto, concluye los trabajadores que prestan sus servicios al Estado no pueden en un momento dado, conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, ya que el Estado carece de ellos, y que por lo tanto es imposible que el Estado vaya en contra de sus propias determinaciones.

Concuerdo con la opinión del Doctor Tapia Aranda, en el sentido de que dentro de la administración pública no podrá darse un movimiento huelguístico, por todas las razones que el mismo enumera, de lo cual se concluye que el derecho de huelga para los servidores públicos les es nulo, ineficaz e inexistente; por lo tanto es inexplicable e ilógico que dicho derecho de huelga lo hayan plasmado los legisladores y el propio Estado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que dicho derecho carece de los fundamentos jurídicos para poderse llevar a cabo.

Otra razón más por la cual al Estado no le conviene que sus trabajadores sean regidos o reglamentados por la Ley Federal del Trabajo; es aquel por el cual los Trabajadores tienen derecho a formar Sindicatos. La Fracción X del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, reconoce a los Trabajadores del Estado el Derecho de Asociación Sindical al disponer.

Los trabajadores tendrán el Derecho de Asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este Artículo les consagra.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional al referirse a la organización colectiva de los trabajadores, expresa que los sindicatos son asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el Estudio, Mejoramiento y Defensa de sus intereses comunes.

El comentario que podemos vertir al respecto es que el derecho de Asociación se encuentra debidamente regulado en la Ley Federal de los Trabajadores del Estado y por el Artículo 123 Constitucional en su Apartado "B", pero que en la práctica esto no es dable ya que en diferentes dependencias de Gobierno, no les permiten el derecho de Asociación a sus Trabajadores, o bien se les permite que únicamente haya un solo Sindicato que lógicamente es manejado, procurando el bienestar de la dependencia de gobierno, y, no el de los Trabajadores; caso concreto la SECOFIN, la SARH y la Secretaría de Pesca; Serra Rojas nos dice al respecto: "El Estado es una Institución de Instituciones, ajena a propósitos de lucro que regula su actividad inspirada en asegurar el interés público, por lo que no podría aceptar la existencia de entidades que interfieran la acción pública y se viera obligado a abandonar la tarea suprema de equilibrar y armonizar los intereses de la comunidad. Se pensó en todo caso, que la colectividad sería la que resintiera gravemente los perjuicios de una contradicción entre la administración pública y sus trabajadores".³³

33 Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Quinta Ed. Porrúa, S.A. México 1972, Pág. 442.

En contra de la sindicalización, se dice además, que "es una organización con vista a la huelga, la cual es - contraria al funcionamiento normal y continuo del Servicio - público; que el sindicato es una organización hostil a la jerarquía administrativa y a la organización política del país, porque resta facultades a los gobernantes para la organiza- - ción constitucional del Estado".³⁴

Dicho lo anterior, manifiesto que requiere una modificación o reforma a la Ley para que se les reconozca este derecho, a los trabajadores que prestan sus servicios al - Estado.

Otro aspecto que considero de suma importancia dentro de la administración pública es la ejecución de los - laudos, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado carece de disposiciones adecuadas para que el tribunal proceda con la energía necesaria, dejando al arbitrio de las dependencias responsables el cumplimiento parcial de los - mismos, la propia Ley, deja a juicio del Tribunal las medidas necesarias para ese efecto.

Se habla de cumplimiento parcial de los laudos - en cuanto a que al reinstalarse un trabajador, en el laudo - respectivo, se condena además a la dependencia responsable el pago de lo reclamado, pero en parte, argumentándose que no es suficiente la partida para cubrir el total de la suma reclama - da y como consecuencia lleva aparejado el no pago de otras - prestaciones de que goza el trabajador.

Se debe pugnar por el aumento o creación de una partida que - garantice el pago total e inmediato de los salarios caídos -

del trabajador del Estado, cuando éste ha sido despedido en forma injustificada y previo trámite seguido ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y emitido laudo que así condene a la dependencia responsable, en forma similar a la garantía que se otorga en la Ley Federal del Trabajo, al Trabajador que labora en empresas privadas.

Ya que hemos hablado de la ejecución de los laudos, es necesario aclarar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en sus resoluciones respecto a las controversias que se suscitan entre el Estado como patrón y sus Trabajadores, se limitará a la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, salvo lo dispuesto por la propia Ley en su Artículo 11 que manifiesta, en lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicaran supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de procedimientos civiles, las Leyes del Orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

Esto es para llenar las lagunas e insuficiencia de la Ley en los casos que no prevee, para que resuelva el Tribunal todos los supuestos que se presentan en la materia.

Cabe hacer notar dos observaciones: Primera. -- El tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con los elementos que se le proporcionan, es imposible que pueda impartir justicia adecuadamente, ya que este no tiene la fuerza suficiente y necesaria para hacer cumplir en los laudos a las partes que en el intervienen; ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por si sola no le proporciona los elementos necesarios para la impartición de dicha justicia.

Segunda.- Por todo lo que hemos expuesto anteriormente podemos aseverar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es una de las Peores Leyes que se han publicado, y es necesario que esta sufra modificaciones o reformas que vayan acorde con los tiempos en que vivimos. Ya que se deduce que si la citada Ley es de una ineficacia absoluta, no podemos esperar que la impartición de justicia mediante su Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje sea optimo y adecuado, para hacer cumplir la ejecución de los laudos. como tampoco podemos esperar que sus trabajadores gocen verdaderamente de todos y cada uno de los derechos que se encuentran plasmados en la citada Ley, como son el Derecho de Huelga, el Derecho de Asociación, el Seguro de Enfermedades - no Profesionales, etc.

Dicho lo anterior se colige, que los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, se encuentran frente a éste en una situación siempre desfavorable; y creo, que si se emite una Ley del Trabajo es para salvaguardar, proteger y tutelar los Derechos del Trabajador y no los del patrón.

Como culminación de este trabajo y por tratarse del tema que originó el Presente Estudio, procederemos a comentar el porque los trabajadores al Servicio del Estado deben ser sujetos de derecho del Apartado "A" del Artículo 123- Constitucional.

Desde un punto de vista subjetivo considero que los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, como los trabajadores de empresas particulares, no tienen porque ser motivo de reglamentación por separado; ya que si nos dirigimos al aspecto primordial del trabajo, diremos que todos los que trabajamos lo hacemos para cubrir nuestras necesida--

des básicas y para procurar el mejoramiento de nuestra Familia, luego entonces, si el objetivo es el mismo, porque no puede ser una sola Ley la que reglamente a ambos núcleos de trabajadores; ya que se deduce que ambas Leyes buscan el beneficio de sus trabajadores; pero aquí cabe hacer notar que los trabajadores de las empresas particulares si gozan en un 100% de los privilegios que se encuentran plasmados en la Ley Federal del Trabajo y el Artículo 123 Constitucional en su Apartado "A", cosa que no acontece en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado porque como ya vimos la citada Ley plasma en su contenido disposiciones que en la practica no es posible llevar a cabo y por ende no le otorga al trabajador los privilegios que obtendría si fuera reglamentado por la Ley Federal del Trabajo y por el Artículo 123 Constitucional en su Apartado "A".

Ahora bien, si partimos de la base de que ambas Leyes contienen las mismas disposiciones en su contenido, por que no hacer que exista un solo derecho común e igualitario para todos los núcleos de trabajadores; y que si la Ley Federal del Trabajo contiene disposiciones similares a la Ley antes citada, considero justo, equitativo y humano que los Servidores Públicos fueran incorporados a la Ley Federal del Trabajo y al Artículo 123 Constitucional en su Apartado "A", y , por lógica que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dada su completa irregularidad desapareciera del marco jurídico laboral.

CONCLUSIONES :

- I.- No puede existir la relación de trabajo sin el acuerdo de voluntades de patrón y trabajador, ya que si un obrero se introduce clandestinamente en alguna negociación y se pone a trabajar, no por esto hay relación de trabajo, pues se necesita el consentimiento del Jefe de dicha negociación.
- II.- La intervención del Estado para regular las relaciones obrero patronales no implica privación de libertad para contratar, sino protección para los intereses del más débil que es el Trabajador.
- III.- El Contrato de Trabajo no debe equipararse al Contrato de mandato ya que este puede ser gratuito u oneroso, - en cambio el contrato de trabajo nunca podrá ser gratuito, sino que es oneroso, porque el Trabajador siempre debe recibir el salario correspondiente por el Servicio que presta.
- IV.- El Trabajador es la persona que se obliga a prestar a otra su trabajo personal, esto es el objetivo del contrato de trabajo y al terminar éste, no se le hace restitución al trabajador de su trabajo que ha prestado, - pues la fuerza de trabajo desarrollada se consume inmediatamente.
- V.- En nuestro sistema Constitucional se concibe y se acepta al Estado como patrón desde el momento mismo en que existe una dependencia económica, una subordinación, - un nombramiento y lo más importante una relación de trabajo entre el Estado y sus subordinados.

- VI.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es discriminatoria, toda vez que en ella se plasman disposiciones que llevadas a la práctica son imposibles de efectuar, como es el caso del Derecho de Huelga, ya que el Estado no persigue fines de lucro como tampoco puede equilibrar los diversos factores de la producción ya que el Estado carece de los mismos; por lo tanto si los trabajadores al Servicio del Estado no pueden hacer uso de este Derecho, considero ilógico que el Estado como los legisladores hayan plasmado este derecho en la citada Ley, poniendo en desventaja a los trabajadores frente al Estado Patrón.
- VII.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado carece de disposiciones adecuadas para que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje proceda con la energía necesaria, dejando al arbitrio de las dependencias responsables el cumplimiento parcial de los laudos.
- VIII.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es una de las peores Leyes que se han publicado, porque ésta no se encuentra acorde con nuestra época, y resulta de una ineficacia absoluta, por lo que es necesario hacerle una revisión total.
- IX.- El contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado posee disposiciones mínimas que regulan al Trabajador que presta sus servicios al Estado, otorgándole derechos inferiores de los que se encuentran plasmados en la Ley Federal del Trabajo, por lo que considero que dichos trabajadores sean incorporados a la última Ley antes citada, para otorgarles un uso efectivo de sus derechos y a la vez brindarles un decoroso nivel de vida.
- Es justo equitativo y humano que exista para reglamentar a todos los trabajadores burócratas y particulares una sola Ley; ya que es inconcebible que dichos trabajadores sean motivo de reglamentación por separado; to

da vez que la finalidad es una sola y común, el mejora miento propio y familiar; y si la finalidad es común - para los trabajadores, también debe ser común para -- ellos una sola Ley y que esta sea la que brinde mejo-- res derechos y mejores prestaciones, por lo que se deduce que esta debe ser la Ley Federal del Trabajo y el Ar-- tículo 123 Constitucional en su Apartado "A".

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. 2a. Ed. Textos Universitarios, México 1975.
- BIELSA, RAFAEL.** Derecho Administrativo T. III. Ed. Roque de - Palma, Buenos Aires 1964.
- Cueva, Mario de la.** Derecho Mexicano del Trabajo T. I. 12a. - Ed. Editorial Porrúa. México 1970.
- Cueva, Mario de la.** Derecho Mexicano del Trabajo T. II. 6a. - Ed. Editorial Porrúa México.
- Fraga, Gabino.** Derecho Administrativo. 13a. Ed. Editorial Porrúa. México 1969.
- González Blanco, Salomón.** Apuntes de Derecho del Trabajo.
- Guerrero López, Euquerio.** Manual del Derecho del Trabajo 6a.- Ed. Editorial Porrúa. México 1973.
- Kaplan, Elliot.** La Ley del Servicio Civil. Nueva York 1958.
- Pérez Botija, Eugenio.** Derecho del Trabajo España 1950.
- Serra Rojas, Andrés.** Derecho Administrativo. 3a. Ed. Editorial Porrúa. México.
- Serra Rojas, Andrés.** Derecho Administrativo. 5a. Ed. Editorial Porrúa. México. 1972.
- Tena Ramírez, Felipe.** Leyes Fundamentales de México 1808, 3a. Ed. Editorial Porrúa. México 1967.
- Trueba Urbina, Alberto.** Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. - 1a. Ed. T. I. Editorial Porrúa. México 1971.
- Trueba Urbina, Alberto.** El Nuevo Artículo 123.- 2a. Ed. Editorial Porrúa México 1967.
- Trueba Urbina, Alberto.** Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. 1a. Ed. T. I. Editorial Porrúa. México 1973.
- Trueba Urbina, Alberto.** Nuevo Derecho del Trabajo. Actualización del Artículo 123 en la U.N.A.M. 3a. Ed. Editorial Porrúa México 1975.

Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.