

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**ENSAYO SOBRE LA LEGISLACION  
TUTELAR DE LOS TRABAJADORES  
DEL ESTADO**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**  
**ARMANDO ACEVEDO CONDE**

**MEXICO, D.F.**

**1969**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A mi padre:**

**Amigo y maestro.**

**A mi madre:**

**Abnegación y bondad.**

## **A mis hermanas**

Para Aurora.

Bia'ni-sedo' -guie';

Li' nè xkendanáxilu bi'nu bia'  
no'o ro' ti guna'a na'ana ranaxi'i jandí; né ti  
rari'ka ra Guisi'i xkaru xtiu, gánu bisa' xti'ja.

Ya'ana riguíxe nda'ni náu ti xo'ba  
ya'asa gui'ichi ri', ti ga'apu ní nda'ni la'jidolo.



EXAMENES  
PROFESIONALES

## A D V E R T E N C I A

Presento a la consideración de los integrantes del honorable jurado, este estudio que no pretende ser sistemático ni exhaustivo. Por ello le llamo ensayo.

En efecto, para abordar el tema de la situación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado y de aquellos que, sin serlo técnicamente, están como los de algunos organismos descentralizados, asimilados a su régimen, se requiere otro planteamiento de más amplios alcances, un método riguroso de investigación y análisis y una madurez de juicio que mi escasa experiencia no me permite.

La experiencia profesional no es sólo la braga diaria y la práctica acumulada, es la convivencia cotidiana con el medio ambiente. Es, además, la historia de los primeros fracasos, de las dudas que trae aparejada la inmadurez, y el descubrimiento de campos inexplorados y las primicias de éxitos humildes.

Este ensayo se circunscribe a la parte genética y al desarrollo histórico de la legislación tutelar de los trabajadores del Estado; a una crítica de la situación de los llamados trabajadores de confianza y a una observación del régimen a que han quedado sujetos los trabajadores de algunos organismos descentralizados.

Dejé en el tintero temas correlativos como el de la asociación profesional y el de la huelga, problemas políticosociales que por su envergadura merecen la atención de los doctos.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **La Función Pública**

**La División de Poderes.- Los Fines del Estado.- Atribuciones del Estado.- La División de Poderes y las Funciones del Estado.- Los Agentes del Estado.**

## CAPITULO PRIMERO

### La Función Pública

La División de Poderes.-. Los Estados constitucionales modernos recogen, casi unánimemente, la tesis de la división de poderes como principio político de organización. Esta vieja teoría, producto de la fecunda capacidad creativa de Montesquieu y Locke, quienes a su vez derivaron sus principios de la organización constitucional inglesa y, más remotamente, de los estudios políticos de Santo Tomás de Aquino, Marsilio de Padua (a) y Nicolás Maquiavelo, entre otros, sugiere una equiparación entre la organización de las diversas fuerzas políticas y administrativas de un Estado y los fenómenos físicos de frenos, pesos y contrapesos, a fin de establecer un equilibrio en la actuación de los poderes máximos de un Estado, limitando el poder de uno con las facultades constitucionalmente atribuidas a los demás colocados en un mismo plano. Nuestro sistema constitucional ha recogido el principio de referencia y así tenemos que el artículo 49 de la Carta Fundamental divide el Supremo Poder de la Federación en tres órganos de igualdad jerárquica: Legislativo, Ejecutivo o Administrativo y Judicial o Jurisdiccional. En los preceptos orgánicos de la propia Constitución Política se asigna respectivamente a cada uno de estos poderes una esfera de facultades competenciales (especificadas posteriormente por las leyes orgánicas respectivas: Ley de Secretarías y

(a) Este tratadista medieval escribió en el año de 1329, en colaboración con Juan de Jandun, un tratado denominado DEFENSOR PACIS en el que establecieron la tesis de que el único legislador en el Estado es el pueblo en su conjunto, es decir, la mayoría; y distingue claramente entre los poderes legislativo y ejecutivo y, aún cuando este último depende del legislativo, es, sin embargo, distinto. (J. P. Mayer. Trayectoria del Pensamiento Político. Fondo de Cultura Económica. México, 1961, pág. 73.)

vidad del mismo está orientada a la consecución de esos fines.

Conforme a la teoría general del Estado, éste, como ente cultural, tiene como objeto la obtención de un fin que lo justifique en cuanto a su existencia y que determine las facultades y atribuciones así como la competencia de los diversos órganos que lo integran. Los grupos sociales buscan bienes comunes, los que deben perseguirse con la finalidad de que su obtención beneficie a todos los componentes de dicho grupo, luego podemos concluir que el bien común perseguido por el Estado es el bien público en contraposición al particular que mira a beneficios personales. Dada la calidad del Estado como supraorganismo, es a él a quien corresponde buscar y lograr ese bien, en vía de suprema finalidad (Francisco Porrúa Pérez)(3).

He aquí, pues, una noción más a determinar: fines del Estado. En el campo del derecho administrativo, nuestro connotado autor Gabino Fraga, cita a guisa de ejemplos de finalidades del Estado, el mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana; la conservación del orden material y jurídico, etc. Obviamente esas finalidades deben obedecer a factores de carácter político, jurídico y social que en forma genérica comprenden las necesidades de cualquier conglomerado humano. Si atendemos, entonces, a los elementos que nos proporciona la teoría del Estado como componentes de las finalidades del mismo, combinándolos con los que a su vez aporta el derecho administrativo, podemos concluir que LAS FINALIDADES DEL ESTADO CONSISTEN EN LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES POLITICAS, JURIDICAS Y SOCIALES DEL CONGLOMERADO HUMANO QUE FORMA PARTE DEL MISMO, MEDIANTE LA ACTUACION DE SUS ORGANISMOS DENTRO DE FACULTA-

dientemente de los actos encaminados a consumarla y que formalmente pueden recibir su denominación respecto del órgano que en cada caso los realiza, y así convertirse en legislativo, administrativo o jurisdiccional consiste, como quedó antes asentado, en la satisfacción de necesidades humanas de diversa índole, lo cual dicho elípticamente equivale a afirmar que se proyecta a la realización del bien común. De lo anterior y de diversos casos sometidos al conocimiento del Tribunal de Conflictos de Francia durante la segunda mitad del siglo pasado, surgió una postura doctrinal que pretendió imponer el concepto de servicio público como base fundamental de todas las instituciones del derecho administrativo(5).

La anterior posición es totalmente inaceptable, entre otras razones, porque si bien es cierto que el servicio público es por definición atributo del Estado, las necesidades actuales en la casi totalidad de los estados cuya estructura económica ha quedado al margen de la planificación de tipo socialista, han requerido la intervención de los particulares en la prestación de tales servicios. Como ejemplos más frecuentes tenemos el servicio público de la enseñanza educacional, instituciones de beneficencia, distribución de agua potable, etc., en manos ajenas al Estado, si no en forma total, por lo menos sí fragmentariamente.

Otro argumento que podría oponerse a la tesis del servicio público, estriba en que aún en aquellos casos particulares en que los servicios públicos comprenden la mayor atención por parte del Estado, no alcanzan a comprender toda la actividad de éste, quedando fuera de este concepto cuestiones tan importan

que les da el carácter de poderes; y la única relación admisible entre ellos es la de colaboración y control recíproco, de tal forma que el límite de las facultades de uno está en las facultades constitucionalmente atribuidas a los dos restantes. Respecto al segundo, implica una distribución de facultades específicas y adecuadas a la función que cada poder está destinado a desempeñar, correspondiendo así al poder legislativo, facultades exclusivamente legislativas; al ejecutivo las de orden administrativo y al poder jurisdiccional las de su especie.

Serra Rojas señala a cada uno de los tres poderes sus actividades fundamentales, encaminadas a la realización de los fines del Estado, "resultado del principio de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional":

- a) La de establecer normas generales;
- b) La de tutelar el orden jurídico; y
- c) La de declarar el derecho (en cada caso)(9).

Resulta ocioso aclarar que, respectivamente, el autor citado se refiere a las atribuciones legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Podemos afirmar, desde luego, que todo acto de autoridad es, formalmente, de la misma naturaleza del órgano que lo realiza (siempre y cuando haya legitimación competencial); sin embargo, los actos jurídicos o materiales mediante los cuales se manifiesta el poder público no sólo están revestidos de un aspecto formal que determina su naturaleza; al lado de este aspecto formal, y quizá con mayor importancia, está el aspecto material o intrínseco de ese acto, con caracteres propios que lo diferencian de los de especie diversa, y la práctica ha demostrado que no siempre un acto realizado por un determinado órgano del

vas de las mismas son efectuadas, invariablemente, por las personas físicas que las constituyen, sin cuya existencia la persona moral resultaría no sólo inexplicable, sino absurda.

Ya dejado anotado que la actividad del Estado implica una serie de actos encuadrados en esferas competenciales para la realización de determinados fines, tenemos como conclusión inobjetable que todos aquellos actos, ya jurídicos, ya meramente materiales que condicionan la validez de aquellos y que le son imputables al Estado, son efectuados por personas físicas denominados funcionarios públicos; existiendo entre funcionario y Estado un nexo o relación sui géneris y no contractual como, atendiendo al aspecto voluntad, lo propone Bielsa(11), dado que en el sistema constitucional mexicano existen cargos públicos irrenunciables, como los de elección popular. Más adelante se precisará con mayor amplitud este aspecto.

Los funcionarios públicos están vinculados a su esfera de competencia por una relación de carácter constitucional que se asemeja al contrato de mandato, dentro de la rigidez que le impone el poder limitado de que está investido para la realización o colaboración en la función pública, que a su vez se encamina a la realización de los fines del Estado.

A reserva de analizar en su oportunidad las relaciones existentes entre órgano y funcionario, así como los fenómenos jurídicos que nacen de la relación entre el Estado y sus servidores, adoptamos la denominación genérica de "agente del Estado" para toda persona física a través de la cual el poder público manifiesta su voluntad(b).

(b) A este respecto, Waline, citado por Serra Rojas, afirma que existe una profunda diferencia entre agente público y fun

## CAPITULO SEGUNDO

### Los Titulares de los Organos de Poder

Los Funcionarios.- Los Empleados.- Tesis Sobre la Naturaleza de la Relación Estado-empleado.- Teorías de Derecho Administrativo.- Teorías de Derecho Privado.- Tesis del Mandato.- Posición de Fraga. Crítica.- Teorías de Derecho Público.- Tesis del Acto Unilateral.- Crítica.- Teoría del Acto Contractual.- Opinión de Fraga.- Posición de Rafael Bielsa.- Crítica.- Tesis del Acto Condición.- Teorías de Derecho Social.- Teorías Civilistas.- Teoría del Arrendamiento.- Teoría de la Compraventa.- Teoría del Contrato de Sociedad.- Crítica de De la Cueva a las Tesis Civilistas.- Posición Publicista.- Opinión Personal.- Las Relaciones Laborales Ordinarias y las de Orden Burocrático.- Distinción entre Funcionarios y Empleados.- Altos Funcionarios y Funcionarios.- Tesis que Distinguen Funcionarios de Empleados.- Conclusión.

## CAPITULO SEGUNDO

### Los Titulares de los Organos de Poder

En páginas anteriores se ha hecho referencia a la existencia de personas físicas por medio de las cuales el Estado manifiesta su voluntad que se traduce, en última instancia, en actos propios de la función pública. Estas personas físicas son de dos clases: aquellas cuya exaltación a la vida pública implica un fenómeno de carácter meramente político por cuanto asumen la titularidad de los órganos de poder; y aquellas que integran el grupo más numeroso y que reciben la denominación propiamente de trabajadores al servicio del Estado.

Los Funcionarios.- El primer grupo de la clasificación anotada arriba, comprende aquellos que están enlazados con el Estado por un vínculo político, son la representación del poder como elemento del Estado. Son, en términos generales, las personas físicas que ostentan las facultades competenciales propias del supremo poder del Estado.

En nuestro derecho positivo, el artículo 49 de la Constitución Política divide el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, integrándose el primero con funcionarios organizados en dos Cámaras; el Ejecutivo depositado en la persona del Presidente de la República; y el Judicial (de constitución más compleja), representado por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de Circuito y jueces de Distrito(a). Tenemos así las esferas de competencia para las personas físicas que re-

(a) La referencia se hace tomando como ejemplo la organización constitucional del poder político a nivel federal, aún cuando las entidades federativas normalmente recorren el mismo principio de organización en sus respectivas cartas políticas. Todas las referencias y ejemplos que se usen en lo sucesivo tendrán la misma salvedad.

Quedan comprendidos específicamente dentro de este último grupo, los Secretarios del Despacho, los Procuradores General de la República y General del Distrito y Territorios Federales, el Gobernador del Distrito Federal y los de los Territorios Federales, y aquellos empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, en los términos de la parte final de la fracción II del artículo 89 constitucional. También se incluyen los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, pero estos requieren la formalidad aprobatoria del Senado, al igual que los nombramientos de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y los empleados superiores de Hacienda, que requieren la aprobación de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente, en su caso; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales; y, finalmente, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Es pertinente aclarar que el propio Jefe del Ejecutivo cabe dentro de la enumeración hecha de esta clase de funcionarios, cuando su exaltación al poder no es producto de la elección por emisión del sufragio universal (medio normal de asumir sus funciones), sino cuando es designado interina o provisionalmente por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en cualquiera de los casos previstos por el artículo 85 constitucional, en cuyos casos nos encontramos frente a un fenómeno de elección popular indirecta.

En relación con las entidades federativas, a nivel

ción de diversas esferas de competencia que reciben la denominación de órganos administrativos y cuya finalidad es hacer frente a la amplitud de la función pública en la que "el funcionario y el empleado son simples piezas de los grandes organismos de la administración pública"(12).

El Estado, como ya se apuntó, es una persona moral y, al igual que sucede en todas las de su especie, sus actos y funciones les son imputables como persona jurídica, pero las manifestaciones de voluntad para exteriorizar esos actos o funciones, son efectuadas por personas físicas que asumen el carácter de titulares cuando, previos los formalismos de carácter legal, son investidos de la esfera de competencia destinada a un órgano de la administración.

No obstante, como atinadamente recomienda Fraga, no se debe confundir al órgano con su titular. Este último únicamente es agente del Estado cuando actúa dentro de la esfera competencial reservada al órgano público a cuyo frente se encuentra, independientemente de que los actos de su vida privada continúen siéndole imputados como persona física. Por otra parte, el órgano es una unidad abstracta de carácter permanente a pesar de los cambios que haya en los individuos que son sus titulares (13).

Tesis Sobre la Naturaleza de la Relación Estado-empleado.- El estudio de esta cuestión ha traído como consecuencia el establecimiento de diversas tesis que, cada cual conforme a la peculiar tendencia de su autor, pretende resolver el problema de la verdadera naturaleza de la relación que se establece entre el Estado y los empleados a su servicio.

liza exclusivamente actos jurídicos, sino también meramente materiales (14).

Esta misma crítica se puede hacer a la tesis que asemeja la relación pública con el contrato de locación de obra:

Posición de Fraga, Crítica.- Fraga critica la tendencia civilista argumentando, substancialmente, que el régimen a que está sujeto el Estado es de derecho público y de derecho público tendrán que ser necesariamente las relaciones que constituyen la función pública (15). En nuestra opinión, la crítica de este autor resulta vacua e insuficiente. El hecho de que se pretenda equiparar la relación Estado-empleado con contratos de naturaleza civil, no implica necesariamente que se le sujete a un régimen de derecho privado, premisa falsa que parece ser el punto de partida de su crítica.

Por otra parte, consideramos que si a algún contrato de naturaleza civil se asemeja esta relación (y así parecen soslayarlo Fraga y Serra Rojas), es al de adhesión, en virtud del cual una de las partes (en este caso el empleado), se adhiere o acepta las condiciones que van a determinar toda la gama de derechos y obligaciones a su cargo y que fueron previamente establecidos, ya no por la contraparte que es lo normal en los contratos de adhesión y que en este caso sería el Estado, sino por la ley, fuente de las esferas competenciales; sólo que, por las condiciones especiales del fenómeno, sujeto a normas legales de derecho público.

Las tesis contractualistas (de derecho privado) han sido objeto de serias críticas por parte de los especialistas del derecho administrativo, quienes ven con cierto recelo

institución del tequio, carga consejoil e "importantísima institución indígena gracias a la cual cuentan los pueblos con los medios necesarios para ejecutar obras públicas y dar satisfacción a las necesidades comunes. Sin tequio nada sería posible hacer en pueblos tan pobres y en su mayoría sustraídos a la economía de cambio, es decir, sin presupuestos ni posibilidades de contar con ellos" (19).

Luego el tequio, independientemente de que en su significación social y económica es una de las instituciones de mayor valor positivo para las comunidades indígenas, es para nuestro estudio de gran relevancia por cuanto nos da un claro ejemplo de lo que el poder público no puede hacer: imponer trabajos sin consentimiento del particular, limitación impuesta, en términos generales, por nuestro artículo 50. constitucional.

Refiriéndose a esta garantía en favor de los particulares, Mario de la Cueva nos dice que el artículo 50. de la Constitución es el resultado histórico jurídico de la lucha del hombre por su propia liberación, que se inicia desde la desaparición de la esclavitud hasta la implantación del liberalismo, pasando por la liberación teórica de los campesinos con el correspondiente derrumbe de la nobleza, de cuyos privilegios eran puntales aquellos (20).

El artículo 50. de la Ley Fundamental establece, de una manera limitativa, los cargos públicos que podrán ser obligatorios, pero sujeta tal obligatoriedad a lo que determinen las leyes. Tales cargos son: el de las armas, jurados, consejos, los de elección popular directa o indirecta; y, a partir de la reforma de 1942, los trabajos que se deben desempeñar

termine que tipo de situaciones crea el contrato, la necesidad de que este acto jurídico dé origen a situaciones de carácter individual deriva de la función y la naturaleza del contrato, ya que éste constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como dichas necesidades varían según el caso particular, las consecuencias del contrato deben adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos jurídicos que produce; además, conforme al principio de la autonomía de la voluntad, en los contratos es este elemento, la voluntad, la suprema ley; quedando un amplio margen para que, al celebrarse, las partes, en uso de esa autonomía, adopten la situación contractual a sus necesidades reales, consideradas en tiempo y lugar; y si bien es cierto que la ley atribuye derechos y obligaciones generales a los intervinientes en un contrato, esto se hace únicamente, en su aspecto formal, para encuadrar el acto jurídico específico dentro de las reglas especiales de cada contrato; y, en cuanto al fondo, para presumir la voluntad de los contratantes si estos omiten precisar sus aspectos con la amplitud mínima necesaria.

Posición de Rafael Bielsa.- Bielsa (22) adopta la tesis contractual pero con particularidades distintivas. Este autor parte de la división existente entre los conceptos de función pública y carga pública y afirma que el empleo público es una especie dentro del género función; y si aquel se asume mediante el consentimiento del funcionario o empleado, se está en presencia de un acto contractual típico en el cual el Estado fija previa y unilateralmente las condiciones conforme a las cua-

lares ingresan a prestar sus servicios al Estado. Es el denominado por la doctrina acto-uni6n.

El acto-uni6n ocupa un lugar dentro de la clasificaci6n de los actos administrativos cuando el criterio aplicable atiende al elemento voluntad. Partiendo de la base de que los actos administrativos pueden constituirse en virtud de una sola manifestaci6n de voluntad o por el concurso de varias, encontramos dentro de este 6ltimo grupo a los denominados actos-uni6n, cuya caracteristica diferencial reside en que la finalidad de las partes intervinientes es distinta. Aun cuando los tratadistas de cuyas obras se ha obtenido la anterior opini6n no expresan con claridad en qu6 consiste esa finalidad distinta de Estado y funcionario, debe presumirse que se trata, por parte del poder p6blico, de la obtenci6n de servicios para la realizaci6n de sus funciones y posterior satisfacci6n de sus fines; y por parte del particular, del aseguramiento de una fuente de ingresos a cambio de la prestaci6n de sus servicios personales.

B. Teorfas de Derecho Social.- Este nuevo concepto entre las subespecies del derecho, resultado de las novedosas ideas de autores como Carlos Garcfa Oviedo, Le6n Martfn Granizo, Mariano Gonz6lez Rotvos y, en forma sobresaliente, el gran soci6logo Georges Gurvitch (24), pretende encuadrar a todas aquellas disciplinas jurfdicas cuya finalidad, en t6rminos generales, sea "resolver el problema social... proteger al d6bil y colocarlo en situaci6n de poder participar, en cierta medida, de los goces y ventajas de la civilizaci6n" (Carlos Garcfa Oviedo)(25).

Las ramas de este nuevo sector del derecho son,

timamente ligado al trabajador; y por otra, que el objeto del arrendamiento siempre es algo patrimonial, siendo imposible considerar al trabajo como parte del patrimonio personal (27).

De la Cueva no está de acuerdo con la tesis del arrendamiento pero a su vez critica a Lotmar, a quien acusa de no haber sabido desprender debidas conclusiones de sus premisas; o sea que si bien la fuerza de trabajo no es patrimonial, no únicamente no puede ser objeto de arrendamiento, sino de ningún contrato. Además, siendo de la esencia del arrendamiento que la concesión del uso o goce de la cosa no la destruye y debe ser devuelta al concluir el arrendamiento, ello no es posible tratándose de la fuerza de trabajo (28).

Teoría de la Compraventa.- Defendida en especial por Carnelutti (29), quien parte del análisis del contrato cuyo objeto es el suministro de energía eléctrica, llega a la conclusión de que no pudiendo el hombre, en su persona física, ser objeto de contratación, el único objeto posible de la prestación del trabajador es su fuerza de trabajo, esto es, energía. De la Cueva critica la teoría anterior que, en su concepto, comete el error de considerar a la energía humana como una cosa, lo cual significa la degradación del trabajo.

Teoría del Contrato de Sociedad.- El francés Chatain y el español Valverde (30), son las más tenaces sostenedores de esta teoría, según la cual el contrato de trabajo es un contrato de sociedad entre patrono y trabajador, a partir del concepto de empresa y del fenómeno que surge del trabajo, en el cual hay obra en común de varias personas, cada una de las cuales aporta algo; y división en común de alguna cosa.

turalidad del vínculo patrono-trabajador.

Los profesores alemanes Gustavo Radbruch y Erich Molitor fueron los primeros en dudar del carácter privatístico del derecho del trabajo y de la naturaleza contractual de la relación de trabajo (33).

Los tratadistas adictos a esta idea toman como punto de partida varios aspectos característicos de las instituciones laborales. Combaten la idea de que realmente exista un contrato de trabajo, por multitud de razones como, por ejemplo, la licitud en los contratos colectivos de la cláusula de exclusión por ingreso, en virtud de la cual se limita uno de los elementos de existencia de todo contrato: la voluntad; y prefieren hablar de relación de trabajo. Caracteriza a este grupo de autores el que, por lo regular, se limitan a aportar los elementos que, según cada uno, constituye la relación de trabajo y, a veces, a proponer alguna definición de la misma, como la que nos dan Walter Kaskel y Hermann Dersch (34), para quienes es "... una relación de comunidad jurídico-personal basada en la finalidad y la previsión", definición que, además de oscura, trata de eludir a toda costa cualquier ingrediente civilista. Sin embargo, en otra parte de la misma obra, los autores citados realizan un estudio bastante exhaustivo sobre la relación de trabajo y plantean el problema que se discute en la teoría sobre si esta relación tiene su origen en el contrato o en lo que llaman "la incorporación al establecimiento" ; o sea, si una relación de trabajo, para que se reputa perfecta, debe constar en un contrato como expresión jurídica del acuerdo de voluntades, o basta con la prestación efectiva de servicios con o sin

la necesidad formal de expedir un nombramiento por los titulares, sin el cual la relación de trabajo no existe, estamos ante la presencia de una manifestación bilateral de voluntad que, si no configura un contrato, por lo menos si crea un fenómeno semejante a éste.

En tal virtud, debemos concluir que la relación entre el poder público y los trabajadores a su servicio es de carácter sui generis y de composición compleja ya que, por los aspectos especiales y particularismos que presenta, no se le puede encuadrar dentro de las clasificaciones tradicionales ya establecidas, muchas veces en forma incompleta ya que pretenden abarcar apriorísticamente todas las formas posibles que pueden asumir los fenómenos jurídicos. En este aspecto, convenimos con los sostenedores de la posición publicista del derecho del trabajo por cuanto este forma una rama autónoma del derecho cuyas instituciones, atendiendo a los fundamentos y finalidades de la disciplina, deben poseer características diferenciales propias; de la misma manera que el derecho de los trabajadores públicos, como sub especie del derecho laboral, debe gozar de tales privilegios.

Lo complejo de la naturaleza del vínculo que liga al Estado con sus trabajadores estriba en que se presenta ante nosotros como un abigarrado conjunto de elementos propios de fenómenos jurídicos discímbolos. Así tenemos que dicha relación tiene características:

I.- De contrato de derecho privado, porque concurren los elementos de existencia siguientes: concurso de voluntades (consentimiento); y objeto (creación recíproca de obliga-

creación recíproca de obligaciones cuya finalidad mediata, en el ámbito del derecho administrativo, es la realización de los fines del Estado, mediante la prestación de los servicios que son a su cargo.

III.- De acto unilateral. Ya hemos anotado que en nuestro sistema constitucional existen diversos casos de prestación de servicios unilateralmente impuestos al particular con carácter obligatorio (armas, censales, concejiles, etc.)

IV.- De acto condición. Al asumir un empleado público sus funciones, se condiciona todo un sistema legal estatutario al caso particular, sistema este que determina previamente situaciones generales que posteriormente se individualizan.

V.- De acto formal. En algunas legislaciones --como la nuestra--, la relación entre el Estado y sus servidores únicamente queda perfeccionada después de satisfechas dos formalidades: el otorgamiento de un nombramiento escrito (o inclusión en las listas de rayas de los trabajadores temporales), y el cumplimiento de la protesta constitucional (artículo 128 de la Carta Magna).

VI.- Podemos incluir también las características a que se refieren las teorías civilistas de derecho social por cuanto que es indiscutible que el empleado público desarrolla una fuerza de trabajo, una energía a cambio de una remuneración; así como que, junto con el Estado, forma una sociedad de hecho encaminada a la realización de una finalidad que, para el poder público es la realización de sus fines y para el trabajador es la percepción de medios de subsistencia. Aquí encontramos un punto de contacto con la tesis del acto unión.

## CAPITULO PRIMERO

### La Función Pública

La División de Poderes. -- Los Estados constitucionales modernos recogen, casi unánimemente, la tesis de la división de poderes como principio político de organización. Esta vieja teoría, producto de la fecunda capacidad creativa de Montesquieu y Locke, quienes a su vez derivaron sus principios de la organización constitucional inglesa y, más remotamente, de los estudios políticos de Santo Tomás de Aquino, Marsilio de Padua (a) y Nicolás Maquiavelo, entre otros, sugiere una equiparación entre la organización de las diversas fuerzas políticas y administrativas de un Estado y los fenómenos físicos de frenos, pesos y contrapesos, a fin de establecer un equilibrio en la actuación de los poderes máximos de un Estado, limitando el poder de uno con las facultades constitucionalmente atribuidas a los demás colocados en un mismo plano. Nuestro sistema constitucional ha recogido el principio de referencia y así tenemos que el artículo 49 de la Carta Fundamental divide el Supremo Poder de la Federación en tres órganos de igualdad jerárquica: Legislativo, Ejecutivo o Administrativo y Judicial o Jurisdiccional. En los preceptos orgánicos de la propia Constitución Política se asigna respectivamente a cada uno de estos poderes una esfera de facultades competenciales (especificadas posteriormente por las leyes orgánicas respectivas: Ley de Secretarías y

(a) Este tratadista medieval escribió en el año de 1329, en colaboración con Juan de Jandun, un tratado denominado DEFENSOR PACIS en el que establecieron la tesis de que el único legislador en el Estado es el pueblo en su conjunto, es decir, la mayoría; y distingue claramente entre los poderes legislativo y ejecutivo y, aún cuando este último depende del legislativo, es, sin embargo, distinto. (J. P. Mayer. Trayectoria del Pensamiento Político. Fondo de Cultura Económica. México, 1961, pág. 73.)

Departamentos de Estado, Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y leyes orgánicas del Congreso y de las respectivas Cámaras que lo integran), conforme a las cuales se legaliza, justifica y legitima su actuación, de acuerdo con el principio de derecho constitucional de que el Estado únicamente puede actuar conforme a facultades expresamente conferidas; en contraposición a lo que acontece tratándose de personas físicas cuya conducta es lí cita siempre y cuando no esté expresamente prohibida.

En el ámbito del derecho constitucional, el problema de la actividad del Estado se agota con el establecimiento del régimen de división de poderes y con la distribución, en tre los diversos órganos del Estado, de las facultades de que están investidos para actuar legítimamente; sin que sea materia de estudio, por ahora, la investigación sobre las causas teóricas o históricas de su establecimiento. Pero es indudable que con ello no se ha llegado al fondo de la cuestión que es la investigación sobre la naturaleza de la función pública, fenómeno cuyo estudio se localiza en el campo del derecho administrativo.

Los Fines del Estado.- Las facultades atribuidas a los órganos del Estado están supeditadas a la noción de "acti-vi dad del Estado", o lo que es lo mismo, a la investigación de "qué es lo que el Estado hace"(1). Cabino Fraga, al abordar el tema, apunta que concomitantemente con el desarrollo de la civilización y el cambio en las necesidades sociales, se van asignando al Estado determinados fines que varían también en el espacio y en el tiempo(2). Es evidente que el citado tratadista supedita el estudio de la actividad del Estado a una noción pr via: los fines del Estado; desprendiéndose de ello que la acti-

vidad del mismo está orientada a la consecución de esos fines.

Conforme a la teoría general del Estado, éste, como ente cultural, tiene como objeto la obtención de un fin que lo justifique en cuanto a su existencia y que determine las facultades y atribuciones así como la competencia de los diversos órganos que lo integran. Los grupos sociales buscan bienes comunes, los que deben perseguirse con la finalidad de que su obtención beneficie a todos los componentes de dicho grupo, luego podemos concluir que el bien común perseguido por el Estado es el bien público en contraposición al particular que mira a beneficios personales. Dada la calidad del Estado como supraorganismo, es a él a quien corresponde buscar y lograr ese bien, en vía de suprema finalidad (Francisco Porrúa Pérez)(3).

He aquí, pues, una noción más a determinar: fines del Estado. En el campo del derecho administrativo, nuestro connotado autor Gabino Fraga, cita a guisa de ejemplos de finalidades del Estado, el mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana; la conservación del orden material y jurídico, etc. Obviamente esas finalidades deben obedecer a factores de carácter político, jurídico y social que en forma genérica comprenden las necesidades de cualquier conglomerado humano. Si atendemos, entonces, a los elementos que nos proporciona la teoría del Estado como componentes de las finalidades del mismo, combinándolos con los que a su vez aporta el derecho administrativo, podemos concluir que LAS FINALIDADES DEL ESTADO CONSISTEN EN LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES POLITICAS, JURIDICAS Y SOCIALES DEL CONGLOMERADO HUMANO QUE FORMA PARTE DEL MISMO, MEDIANTE LA ACTUACION DE SUS ORGANISMOS DENTRO DE FACULTA-

DES EXPRESAMENTE CONFERIDAS.

Atribuciones del Estado.- Una vez obtenida la anterior conclusión, se debe enfocar la atención al contenido de la actividad pública, o sea el medio de enlace entre lo que el complejo político denominado Estado hace y los fines que busca realizar. En este aspecto, la actividad pública se manifiesta como un conjunto de medios de que el poder público se vale para lograr su objeto. Estos medios deben considerarse partiendo, en primer lugar, de la esfera competencial, suma de facultades fuera de las cuales se corrompe la función por lesa legitimidad.

Con relación a estas facultades, Bonnard(3) introduce por primera vez en la teoría del derecho administrativo, la expresión "atribuciones del Estado" para designar el contenido de la actividad pública; concepto este que describe gráficamente tal actividad sin caer en expresiones de dudosa precisión como "derechos del Estado", "facultades", "prerrogativas" o "funciones" del mismo, términos superados por el primero. En efecto, todas estas denominaciones citadas en último lugar se prestan a sugerir, en un momento determinado, una idea totalmente distinta de la que se pretende dar: designar cualquiera actividad estatal en la forma más amplia y genérica posible.

El mismo Fraga nos señala la conveniencia de distinguir entre los conceptos semejantes de "atribución" y "función" del Estado ya que, en rigor técnico, el primero está dirigido a señalar el contenido de la actividad del Estado; en tanto que el segundo se refiere, exclusivamente, a los medios empleados por los organismos estatales y la forma de desenvolver su actividad.

La finalidad de la actividad del Estado, independi

dientemente de los actos encaminados a consumarla y que formalmente pueden recibir su denominación respecto del órgano que en cada caso los realiza, y así convertirse en legislativo, administrativo o jurisdiccional consiste, como quedó antes asentado, en la satisfacción de necesidades humanas de diversa índole, lo cual dicho elípticamente equivale a afirmar que se proyecta a la realización del bien común. De lo anterior y de diversos casos sometidos al conocimiento del Tribunal de Conflictos de Francia durante la segunda mitad del siglo pasado, surgió una postura doctrinal que pretendió imponer el concepto de servicio público como base fundamental de todas las instituciones del derecho administrativo(5).

La anterior posición es totalmente inaceptable, entre otras razones, porque si bien es cierto que el servicio público es por definición atributo del Estado, las necesidades actuales en la casi totalidad de los estados cuya estructura económica ha quedado al margen de la planificación de tipo socialista, han requerido la intervención de los particulares en la prestación de tales servicios. Como ejemplos más frecuentes tenemos el servicio público de la enseñanza educacional, instituciones de beneficencia, distribución de agua potable, etc., en manos ajenas al Estado, si no en forma total, por lo menos sí fragmentariamente.

Otro argumento que podría oponerse a la tesis del servicio público, estriba en que aún en aquellos casos particulares en que los servicios públicos comprenden la mayor atención por parte del Estado, no alcanzan a comprender toda la actividad de éste, quedando fuera de este concepto cuestiones tan importan

tes como los hechos que constituyen la aplicación de la facultad económico-coactiva dentro del derecho tributario; o las actividades de defensa o agresión armada.

Al esgrimir sus argumentos en contra de la tesis del servicio público, Fraga sostiene que sigue siendo el término "atribución" el más aceptable para describir la actividad estatal, con la única y obvia aclaración de que este concepto no es exclusivo de ninguna de las ramas del derecho público, sino que es común a todas ellas(6).

Diverso autor, Andrés Serra Rojas, sin aceptar llanamente el término "atribución" por su vaguedad y recomendando su uso exclusivamente por razones de tipo práctico, nos dice que dicho concepto es "sugestivo y de fácil empleo dentro de ciertos límites"(7).

Por nuestra parte, y no habiéndose encontrado un término que dé una idea más amplia sobre la actividad pública que el propuesto por Bonnard y aceptado por Fraga, consideramos que debe partirse de esa base para encaminarse con mayores seguridades por los senderos del derecho administrativo.

La División de Poderes y las Funciones del Estado.- El principio de la división de poderes a que se hizo referencia más arriba, puede examinarse desde dos puntos de vista: a) respecto de las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado; y b) respecto a la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos(8).

Analizados ambos aspectos tenemos, en cuanto al primero, que el poder supremo está dividido en tres grupos independientes unos respecto de los otros, guardando la unidad

que les da el carácter de poderes; y la única relación admisible entre ellos es la de colaboración y control recíproco, de tal forma que el límite de las facultades de uno está en las facultades constitucionalmente atribuidas a los dos restantes. Respecto al segundo, implica una distribución de facultades específicas y adecuadas a la función que cada poder está destinado a desempeñar, correspondiendo así al poder legislativo, facultades exclusivamente legislativas; al ejecutivo las de orden administrativo y al poder jurisdiccional las de su especie.

Serra Rojas señala a cada uno de los tres poderes sus actividades fundamentales, encaminadas a la realización de los fines del Estado, "resultado del principio de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional":

- a) La de establecer normas generales;
- b) La de tutelar el orden jurídico; y
- c) La de declarar el derecho (en cada caso)(9).

Resulta ocioso aclarar que, respectivamente, el autor citado se refiere a las atribuciones legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Podemos afirmar, desde luego, que todo acto de autoridad es, formalmente, de la misma naturaleza del órgano que lo realiza (siempre y cuando haya legitimación competencial); sin embargo, los actos jurídicos o materiales mediante los cuales se manifiesta el poder público no sólo están revestidos de un aspecto formal que determina su naturaleza; al lado de este aspecto formal, y quizá con mayor importancia, está el aspecto material o intrínseco de ese acto, con caracteres propios que lo diferencian de los de especie diversa, y la práctica ha demostrado que no siempre un acto realizado por un determinado órgano del

Estado corresponde, desde el punto de vista material, a la naturaleza de las atribuciones conferidas al órgano realizador.

Luego todo acto del Estado tiene, invariablemente, dos aspectos: uno formal, cuya denominación la imprime el poder del que depende el organismo que lo lleva a cabo; y otro material que se determina independientemente del organismo del cual emana, atendiendo a las características que las teorías aceptadas le atribuyen a cada uno de esos diferentes actos de manifestación de la actividad pública.

Aún cuando la regla general es la coincidencia de ambos aspectos, como ya se indicó, existen salvedades a este principio, mismas que el derecho administrativo estudia bajo la denominación de temperamentos y excepciones, siendo los primeros aquellos casos en que existe colaboración de varios poderes en la realización de un acto que, materialmente considerado, debería corresponder a sólo uno de ellos; y las excepciones, cuando falta coincidencia en los caracteres material y formal de la función(10). Estas formas de manifestación de la falta de concordancia entre los caracteres propios del acto de poder público, carecen de importancia para este estudio y únicamente se anotan por razones de método.

Los Agentes del Estado.- Para estar en condiciones de proponer una noción de la naturaleza de la función pública por medio de una definición que pueda comprenderla en su integridad, debe tomarse en consideración que el Estado no es sino una más en el vasto campo de las personas morales y, al igual que todas ellas, sus actos y funciones son imputados a esa ficción necesaria de la persona jurídica, pero las manifestaciones objeti-

vas de las mismas son efectuadas, invariablemente, por las personas físicas que las constituyen, sin cuya existencia la persona moral resultaría no sólo inexplicable, sino absurda.

Ya dejado anotado que la actividad del Estado implica una serie de actos encuadrados en esferas competenciales para la realización de determinados fines, tenemos como conclusión inobjetable que todos aquellos actos, ya jurídicos, ya meramente materiales que condicionan la validez de aquellos y que le son imputables al Estado, son efectuados por personas físicas denominados funcionarios públicos; existiendo entre funcionario y Estado un nexo o relación sui géneris y no contractual como, atendiendo al aspecto voluntad, lo propone Bielsa(11), dado que en el sistema constitucional mexicano existen cargos públicos irrenunciables, como los de elección popular. Más adelante se precisará con mayor amplitud este aspecto.

Los funcionarios públicos están vinculados a su esfera de competencia por una relación de carácter constitucional que se asemeja al contrato de mandato, dentro de la rigidez que le impone el poder limitado de que está investido para la realización o colaboración en la función pública, que a su vez se encamina a la realización de los fines del Estado.

A reserva de analizar en su oportunidad las relaciones existentes entre órgano y funcionario, así como los fenómenos jurídicos que nacen de la relación entre el Estado y sus servidores, adoptamos la denominación genérica de "agente del Estado" para toda persona física a través de la cual el poder público manifiesta su voluntad(b).

(b) A este respecto, Waline, citado por Serra Rojas, afirma que existe una profunda diferencia entre agente público y fun

Con los anteriores elementos es posible ya intentar una definición de lo que es función pública, concluyendo que ES TODA MANIFESTACION DEL PODER PUBLICO, EFECTUADO EN FORMA DE ACTOS MATERIALES O JURIDICOS POR UN AGENTE DEL ESTADO DENTRO DE LOS LIMITES DE SU ESFERA DE COMPETENCIA Y ENCAMINADA A LA REALIZACION DE LOS FINES DEL PROPIO ESTADO.

cionario. Este, según dicho autor, participa en la gestión de los asuntos públicos a consecuencia de una designación que le confiere una fuerza política; en tanto que el agente participa eventualmente en los servicios públicos.

## CAPITULO SEGUNDO

### Los Titulares de los Organos de Poder

Los Funcionarios.- Los Empleados.- Tesis Sobre la Naturaleza de la Relación Estado-empleado.- Teorías de Derecho Administrativo.- Teorías de Derecho Privado.- Tesis del Mandato.- Posición de Fraga. Crítica.- Teorías de Derecho Público.- Tesis del Acto Unilateral.- Crítica.- Teoría del Acto Contractual.- Opinión de Fraga.- Posición de Rafael Bielsa.- Crítica.- Tesis del Acto Condición.- Teorías de Derecho Social.- Teorías Civilistas.- Teoría del Arrendamiento.- Teoría de la Compraventa.- Teoría del Contrato de Sociedad.- Crítica de De la Cueva a las Tesis Civilistas.- Posición Publicista.- Opinión Personal.- Las Relaciones Laborales Ordinarias y las de Orden Burocrático.- Distinción entre Funcionarios y Empleados.- Altos Funcionarios y Funcionarios.- Tesis que Distinguen Funcionarios de Empleados.- Conclusión.

## CAPITULO SEGUNDO

### Los Titulares de los Organos de Poder

En páginas anteriores se ha hecho referencia a la existencia de personas físicas por medio de las cuales el Estado manifiesta su voluntad que se traduce, en última instancia, en actos propios de la función pública. Estas personas físicas son de dos clases: aquellas cuya exaltación a la vida pública implica un fenómeno de carácter meramente político por cuanto asumen la titularidad de los órganos de poder; y aquellas que integran el grupo más numeroso y que reciben la denominación propiamente de trabajadores al servicio del Estado.

Los Funcionarios.- El primer grupo de la clasificación anotada arriba, comprende aquellos que están enlazados con el Estado por un vínculo político, son la representación del poder como elemento del Estado. Son, en términos generales, las personas físicas que ostentan las facultades competenciales propias del supremo poder del Estado.

En nuestro derecho positivo, el artículo 49 de la Constitución Política divide el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, integrándose el primero con funcionarios organizados en dos Cámaras; el Ejecutivo depositado en la persona del Presidente de la República; y el Judicial (de constitución más compleja), representado por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de Circuito y jueces de Distrito(a). Tenemos así las esferas de competencia para las personas físicas que re-

(a) La referencia se hace tomando como ejemplo la organización constitucional del poder político a nivel federal, aún cuando las entidades federativas normalmente recogen el mismo principio de organización en sus respectivas cartas políticas. Todas las referencias y ejemplos que se usen en lo sucesivo tendrán la misma salvedad.

sultan titulares del Supremo Poder de la Federación.

Sin embargo, la organización de los poderes no es tan simplista, ya que estos funcionarios, para la debida atención de los asuntos propios de sus atribuciones, designan a otros, que por delegación de funciones, actúan en su nombre. Tal es el caso, específicamente, del Presidente de la República, quien se auxilia en sus funciones administrativas por Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Gobernadores del Distrito y Territorios Federales, Procuradores de la República y del Distrito y Territorios Federales, etc., funcionarios cuya existencia está también prevista constitucionalmente (artículo 89, fracciones II, III, IV, XVI, XVII y XVIII; 90 etc., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y, además, los primeros de los cuales tienen responsabilidad ante el Congreso (artículo 93 constitucional).

Cabe, desde luego, sentar aquí el principio de que dentro del primer grupo de personas físicas antes citadas, se ubican en general todas aquellas que ocupan sus cargos en virtud de elección popular: Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Gobernadores de las entidades federativas, Diputados a las legislaturas locales, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos del Ayuntamiento; y, limitadamente, quienes lo asumen por designación cuando esa designación está expresamente comprendida dentro de las facultades constitucionalmente atribuidas a los poderes de la Unión y a los poderes locales en el caso de las entidades federativas, pero siempre y cuando el cargo de que se trate esté referido en la carta política correspondiente.

Quedan comprendidos específicamente dentro de este último grupo, los Secretarios del Despacho, los Procuradores General de la República y General del Distrito y Territorios Federales, el Gobernador del Distrito Federal y los de los Territorios Federales, y aquellos empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, en los términos de la parte final de la fracción II del artículo 89 constitucional. También se incluyen los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, pero estos requieren la formalidad aprobatoria del Senado, al igual que los nombramientos de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y los empleados superiores de Hacienda, que requieren la aprobación de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente, en su caso; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales; y, finalmente, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Es pertinente aclarar que el propio Jefe del Ejecutivo cabe dentro de la enumeración hecha de esta clase de funcionarios, cuando su exaltación al poder no es producto de la elección por emisión del sufragio universal (medio normal de asumir sus funciones), sino cuando es designado interina o provisionalmente por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en cualquiera de los casos previstos por el artículo 85 constitucional, en cuyos casos nos encontramos frente a un fenómeno de elección popular indirecta.

En relación con las entidades federativas, a nivel

inferior, sucede lo mismo que a nivel constitucional federal, ya que aquellos funcionarios cuyas designaciones reservan las respectivas constituciones locales a los poderes de la entidad, caen dentro del grupo a que se ha venido haciendo referencia.

Todos estos funcionarios, como antes se dijo, forman una clase especial entre los servidores del Estado ya que, independientemente de esta calidad de que indiscutiblemente gozan, son la personificación del órgano constitucionalmente establecido, el elemento sine quod non de la existencia de una esfera de competencia, inexplicable sin su titular, considerado el fenómeno como una concepción objetivizada, no únicamente teórica. Guardan en relación con el complejo jurídico denominado Estado una relación de carácter político que les otorga facultades emanadas de la Constitución.

Los Empleados:- Frente a esta clase ya descrita de funcionarios se encuentra el grueso de los servidores del Estado: los trabajadores a su servicio o empleados públicos propiamente dichos, cuya exaltación o incorporación a las funciones públicas se hace mediante la expedición de un nombramiento y, a veces, previa protesta como la que en nuestro medio exige el artículo 128 de la Constitución. Estos trabajadores o empleados públicos están vinculados con el Estado, a diferencia de los del grupo anterior, por un vínculo jurídico de naturaleza sui generis. En efecto, ninguna de las posibles relaciones jurídicas empleadas como base de las teorías que tratan de explicar la naturaleza de esta relación, son satisfactorias.

Los tratadistas del derecho administrativo coinciden en aplicar el fenómeno de la división del trabajo a la crea-

ción de diversas esferas de competencia que reciben la denominación de órganos administrativos y cuya finalidad es hacer frente a la amplitud de la función pública en la que "el funcionario y el empleado son simples piezas de los grandes organismos de la administración pública"(12).

El Estado, como ya se apuntó, es una persona moral y, al igual que sucede en todas las de su especie, sus actos y funciones les son imputables como persona jurídica, pero las manifestaciones de voluntad para exteriorizar esos actos o funciones, son efectuadas por personas físicas que asumen el carácter de titulares cuando, previos los formalismos de carácter legal, son investidos de la esfera de competencia destinada a un órgano de la administración.

No obstante, como atinadamente recomienda Fraga, no se debe confundir al órgano con su titular. Este último únicamente es agente del Estado cuando actúa dentro de la esfera competencial reservada al órgano público a cuyo frente se encuentra, independientemente de que los actos de su vida privada continúan siéndole imputados como persona física. Por otra parte, el órgano es una unidad abstracta de carácter permanente a pesar de los cambios que haya en los individuos que son sus titulares (13).

Tesis Sobre la Naturaleza de la Relación Estado-empleado.- El estudio de esta cuestión ha traído como consecuencia el establecimiento de diversas tesis que, cada cual conforme a la peculiar tendencia de su autor, pretende resolver el problema de la verdadera naturaleza de la relación que se establece entre el Estado y los empleados a su servicio.

Consideramos que el rigor del método impone la necesidad de analizar los diversos criterios a este respecto, desde un doble punto de vista: desde el ángulo del derecho administrativo y según las concepciones de derecho social (b).

A. Teorías de Derecho Administrativo.- Estos criterios, a su vez, se deben dividir para su estudio en: a) las teorías de derecho privado; y b) las de derecho público.

a) Teorías de Derecho Privado. Tesis del Mandato.- Los sostenedores de esta idea consideran que la vinculación Estado-empleado debe encuadrarse dentro de los límites del derecho civil, considerando a tal relación, ya como un contrato de locación de obras, o bien como un mandato. Esto es inaceptable porque aún cuando en el caso existe una evidente semejanza con el mandato, ya que el empleado efectúa actos por cuenta de otra persona (el Estado) dentro de ciertos límites (la competencia), el fenómeno no es idéntico. En el contrato civil, las partes establecen de común acuerdo los límites dentro de los cuales se faculta al mandatario para realizar actos jurídicos por cuenta de otro; en el caso del funcionario público, los límites de su actuación no se derivan de la voluntad de las partes, sino de la ley que fija la esfera de competencia del organismo público representado físicamente por el funcionario quien, además, no rea

(b) Se emplea el término "derecho social" como género de aquellas disciplinas jurídicas donde tiene acomodo el derecho del trabajo. Esta denominación, bastante discutida por la ortodoxia de considerar como las únicas ramas del derecho al público y al privado, es defendida calurosamente por varios tratadistas, entre los cuales destaca Georges Gurvitch, según el cual viene a entremezclar la oposición formal y la oposición material, independientes una de la otra, entre el derecho público y el privado. (Lucio Mondieta y Nuñez. El Derecho Social. Editorial Porrúa, México, 1967, pág. 15)

liza exclusivamente actos jurídicos, sino también meramente materiales (14).

Esta misma crítica se puede hacer a la tesis que asemeja la relación pública con el contrato de locación de obra.

Posición de Fraga. Crítica. - Fraga critica la tendencia civilista argumentando, substancialmente, que el régimen a que está sujeto el Estado es de derecho público y de derecho público tendrán que ser necesariamente las relaciones que constituyen la función pública (15). En nuestra opinión, la crítica de este autor resulta vacua e insuficiente. El hecho de que se pretenda equiparar la relación Estado-empleado con contratos de naturaleza civil, no implica necesariamente que se le sujete a un régimen de derecho privado, premisa falsa que parece ser el punto de partida de su crítica.

Por otra parte, consideramos que si a algún contrato de naturaleza civil se asemeja esta relación (y así parecen soslayarlo Fraga y Serra Rojas), es al de adhesión, en virtud del cual una de las partes (en este caso el empleado), se adhiere o acepta las condiciones que van a determinar toda la gama de derechos y obligaciones a su cargo y que fueron previamente establecidos, ya no por la contraparte que es lo normal en los contratos de adhesión y que en este caso sería el Estado, sino por la ley, fuente de las esferas competenciales; sólo que, por las condiciones especiales del fenómeno, sujeto a normas legales de derecho público.

Las tesis contractualistas (de derecho privado) han sido objeto de serias críticas por parte de los especialistas del derecho administrativo, quienes ven con cierto recelo

todo intento de introducir, en el ámbito del derecho público, instituciones tradicionalmente básicas del derecho privado, entre éstas el contrato, cuya función es la de crear situaciones jurídicas individuales, ya que ha sido creado para satisfacer necesidades privadas de los particulares (16).

b) Teorías de Derecho Público.- Dentro de este sector se agrupan aquellas que sostienen que dicha relación emana de un acto unilateral del Estado; las que afirman que es un acto contractual; y la que concluye que es un acto condición (17).

Tesis del Acto Unilateral. Crítica.- Conforme a esta idea, la relación del servicio se regula unilateralmente por parte del Estado, sin que sea necesario el consentimiento previo del agente público para que se perfeccione, dado que se trata de una obligación impuesta por el poder público (18).

Lo anterior, en nuestro sistema jurídico es totalmente inadmisibles porque el Estado está impedido, dados los términos del artículo 50. constitucional, para imponer a los particulares carga alguna en su perjuicio o que los obligue a prestar servicios en contra de su voluntad, fenómeno social que, aunque históricamente se ha dado, es imposible en la actualidad.

Existen numerosos ejemplos, casi todos ya obsoletos, de imposición de trabajo sin consentimiento. Tal es el caso, por ejemplo, de la institución de la esclavitud o del trabajo forzado por la imposición de una pena;

En nuestro medio rural, sobre todo en aquel que aún está influenciado por instituciones jurídicas precoloniales, como lo es el caso de ambas Mixtecas en los estados de Guerrero, Puebla y Oaxaca, subsiste como forma de solidaridad social, la

institución del tequio, carga consejo e "importantísima institución indígena gracias a la cual cuentan los pueblos con los medios necesarios para ejecutar obras públicas y dar satisfacción a las necesidades comunes. Sin tequio nada sería posible hacer en pueblos tan pobres y en su mayoría sustraídos a la economía de cambio, es decir, sin presupuestos ni posibilidades de contar con ellos" (19).

Luego el tequio, independientemente de que en su significación social y económica es una de las instituciones de mayor valor positivo para las comunidades indígenas, es para nuestro estudio de gran relevancia por cuanto nos da un claro ejemplo de lo que el poder público no puede hacer: imponer trabajos sin consentimiento del particular, limitación impuesta, en términos generales, por nuestro artículo 50. constitucional.

Refiriéndose a esta garantía en favor de los particulares, Mario de la Cueva nos dice que el artículo 50. de la Constitución es el resultado histórico jurídico de la lucha del hombre por su propia liberación, que se inicia desde la desaparición de la esclavitud hasta la implantación del liberalismo, pasando por la liberación teórica de los campesinos con el correspondiente derrumbe de la nobleza, de cuyos privilegios eran puntales aquellos (20).

El artículo 50. de la Ley Fundamental establece, de una manera limitativa, los cargos públicos que podrán ser obligatorios, pero sujeta tal obligatoriedad a lo que determinen las leyes. Tales cargos son: el de las armas, jurados, consejos, los de elección popular directa o indirecta; y, a partir de la reforma de 1942, los trabajos que se deben desempeñar

gratuitamente son las funciones electorales y censales y los servicios profesionales de índole social, pero éstos últimos con la obligación de retribuirlos conforme a la ley (21).

Todos los argumentos hasta aquí expuestos resultan más que suficiente para desvirtuar la aplicación (en nuestro medio, por lo menos) de la tesis del acto unilateral como generador de la relación entre el Estado y sus servidores.

Teoría del Acto Contractual.- La tesis conforme a la cual la relación entre el Estado y sus trabajadores surge de un acto contractual, se basa en la idea de que dicha relación implica un concurso de voluntades que constituye un contrato de naturaleza administrativa entre personas desiguales, característica ésta última de todos los contratos de su especie. Los fundamentos de esta teoría son los siguientes: A) no importa que la función o cargo no estén en el comercio, porque la materia de las obligaciones recíprocas de los contratantes (servicio y salario), sí lo están; y B) tampoco influye el hecho de que el Estado fije unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar con posterioridad, cuando el contrato ya está perfeccionado, porque en el primer evento la situación se asemejaría a instituciones ya aceptadas y reconocidas como el contrato de adhesión; y en el segundo, el trabajador aceptaría de antemano la posibilidad de que su contraparte variara sobrevenidamente los términos originales del contrato.

Opinión de Fraga.- Este autor combate enérgicamente la tesis del contrato de derecho público fundándose en que en virtud de ella se causan serios quebrantos a la noción clásica del contrato, y aún cuando no existe texto expreso que de

termine que tipo de situaciones crea el contrato, la necesidad de que este acto jurídico dé origen a situaciones de carácter individual deriva de la función y la naturaleza del contrato, ya que éste constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como dichas necesidades varían según el caso particular, las consecuencias del contrato deben adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos jurídicos que produce; además, conforme al principio de la autonomía de la voluntad, en los contratos es este elemento, la voluntad, la suprema ley; quedando un amplio margen para que, al celebrarse, las partes, en uso de esa autonomía, adopten la situación contractual a sus necesidades reales, consideradas en tiempo y lugar; y si bien es cierto que la ley atribuye derechos y obligaciones generales a los intervinientes en un contrato, esto se hace únicamente, en su aspecto formal, para encuadrar el acto jurídico específico dentro de las reglas especiales de cada contrato; y, en cuanto al fondo, para presumir la voluntad de los contratantes si estos omiten precisar sus aspectos con la amplitud mínima necesaria.

Posición de Rafael Bielsa.- Bielsa (22) adopta la tesis contractual pero con particularidades distintivas. Este autor parte de la división existente entre los conceptos de función pública y carga pública y afirma que el empleo público es una especie dentro del género función; y si aquel se asume mediante el consentimiento del funcionario o empleado, se está en presencia de un acto contractual típico en el cual el Estado fija previa y unilateralmente las condiciones conforme a las cua-

les se desempeñará el cargo. Por otra parte, el vínculo funcionario-Estado no implica una carga pública, porque esta se caracteriza por imponerse obligatoriamente al ciudadano por el poder público, circunstancia que no concurre en el caso de los empleos públicos. De todo lo anterior, el autor que se comenta concluye que el carácter jurídico del vínculo entre el funcionario y el Estado es un contrato administrativo de adhesión.

Crítica.- Las impugnaciones a la anterior postura doctrinal resultan las mismas que se hicieron a las tesis anteriormente citadas por cuanto a la conclusión de ser de naturaleza contractual la relación que nos ocupa y el carácter eminentemente administrativo de la misma, pero consideradas estas características aisladamente aún cuando, como se verá más adelante, esta teoría tiene el indiscutible mérito de plantear la existencia de dos caracteres comunes a toda relación entre el Estado y los trabajadores a su servicio: el acuerdo de voluntades conforme al cual se asume la función; y el aspecto eminentemente administrativo de la relación. Luego esta opinión adolece, más que nada, de insuficiencia.

Tesis del Acto Condición.- Esta opinión publicista es la más aceptada entre los tratadistas de la materia. Gabino Fraga y Serra Rojas la admiten sin discusión (23). Esta tesis establece que el acto condición deriva del concurso de voluntades de Estado y funcionario así como del efecto jurídico que de lo anterior se origina: condicionar la aplicación, a un caso particular, de las condiciones legales preexistentes; o dicho en otros términos, la actualización a un caso concreto de un conjunto de normas jurídicas conforme a las cuales los particu

lares ingresan a prestar sus servicios al Estado. Es el denominado por la doctrina acto-uni6n.

El acto-uni6n ocupa un lugar dentro de la clasificaci6n de los actos administrativos cuando el criterio aplicable atiende al elemento voluntad. Partiendo de la base de que los actos administrativos pueden constituirse en virtud de una sola manifestaci6n de voluntad o por el concurso de varias, encontramos dentro de este 6ltimo grupo a los denominados actos-uni6n, cuya característica diferencial reside en que la finalidad de las partes intervinientes es distinta. Aun cuando los tratadistas de cuyas obras se ha obtenido la anterior opini6n no expresan con claridad en qu6 consiste esa finalidad distinta de Estado y funcionario, debe presumirse que se trata, por parte del poder p6blico, de la obtenci6n de servicios para la realizaci6n de sus funciones y posterior satisfacci6n de sus fines; y por parte del particular, del aseguramiento de una fuente de ingresos a cambio de la prestaci6n de sus servicios personales.

B. Teorías de Derecho Social. - Este nuevo concepto entre las subespecies del derecho, resultado de las novedosas ideas de autores como Carlos García Oviedo, León Martín Granizo, Mariano González Rotvos y, en forma sobresaliente, el gran sociólogo Georges Gurvitch (24), pretende encuadrar a todas aquellas disciplinas jurídicas cuya finalidad, en términos generales, sea "resolver el problema social... proteger al débil y colocarlo en situaci6n de poder participar, en cierta medida, de los goces y ventajas de la civilizaci6n" (Carlos García Oviedo)(25).

Las ramas de este nuevo sector del derecho son,

entre otras; el derecho agrario y el derecho del trabajo. De este último obtenemos algunos conceptos teóricos sobre la relación patrono-trabajador, que puede reflejar sus características en la que enlaza al Estado con sus trabajadores.

Mario de la Cueva nos dice que el problema de la relación individual de trabajo no es una simple cuestión terminológica, sino que importa a la naturaleza misma del derecho del trabajo. Nos afirma que existen dos grandes tendencias para explicarla: una, la que considera tal relación como un negocio de derecho privado, ideas a las que denomina civilistas; y la otra, que llama publicista, rechaza la naturaleza contractual civilista de tal vínculo y parte del principio esencial de que el derecho del trabajo es la norma que procura satisfacer las necesidades del hombre que trabaja, haciendo efectivo el derecho del hombre a conducir una existencia digna (26), esto es, que todo fenómeno propio del derecho del trabajo tiene una finalidad última de contenido esencialmente social.

Teorías Civilistas. Teoría del Arrendamiento. - Esta tesis sostiene que el trabajo es objeto de un contrato de arrendamiento; que la fuerza del hombre puede ser arrendada como la de un caballo o una máquina, y que esto es precisamente lo que ocurre cuando la remuneración del trabajador por medio del salario es proporcional al tiempo, de la misma manera que pasa en el arrendamiento de cosas. Este teoría, defendida por Marcel Planiol y Carlos García Oviedo, entre otros, fue duramente criticada por Philipp Lotmar, quien sostuvo, por una parte, que el trabajo nunca queda en la posesión del arrendatario, como sucede con el auténtico arrendamiento, sino que queda in-

timamente ligado al trabajador; y por otra, que el objeto del arrendamiento siempre es algo patrimonial, siendo imposible considerar al trabajo como parte del patrimonio personal (27).

De la Cueva no está de acuerdo con la tesis del arrendamiento pero a su vez critica a Lotmar, a quien acusa de no haber sabido desprender debidas conclusiones de sus premisas; o sea que si bien la fuerza de trabajo no es patrimonial, no únicamente no puede ser objeto de arrendamiento, sino de ningún contrato. Además, siendo de la esencia del arrendamiento que la concesión del uso o goce de la cosa no la destruye y debe ser devuelta al concluir el arrendamiento, ello no es posible tratándose de la fuerza de trabajo (28).

Teoría de la Compraventa.- Defendida en especial por Carnelutti (29), quien parte del análisis del contrato cuyo objeto es el suministro de energía eléctrica, llega a la conclusión de que no pudiendo el hombre, en su persona física, ser objeto de contratación, el único objeto posible de la prestación del trabajador es su fuerza de trabajo, esto es, energía. De la Cueva critica la teoría anterior que, en su concepto, comete el error de considerar a la energía humana como una cosa, lo cual significa la degradación del trabajo.

Teoría del Contrato de Sociedad.- El francés Chatain y el español Valverde (30), son las más tenaces sostenedores de esta teoría, según la cual el contrato de trabajo es un contrato de sociedad entre patrono y trabajador, a partir del concepto de empresa y del fenómeno que surge del trabajo, en el cual hay obra en común de varias personas, cada una de las cuales aporta algo; y división en común de alguna cosa.

En opinión de De la Cueva, esta opinión es más bien explicativa de un fenómeno económico que jurídico. Además, puede recibir las mismas críticas hechas a la tesis que asemejan la relación de trabajo con los contratos de arrendamiento y compraventa; y, por último, no resuelve el problema fundamental que continúa siendo la naturaleza de la relación de trabajo (31).

Crítica de De la Cueva a las Tesis Civilistas.- Este autor critica la posición civilista diciendo, en síntesis, que a partir de que el derecho del trabajo cobra autonomía frente al derecho civil, los fenómenos propios de esta rama dejaron de tener eficacia en el campo laboral, sin que sea válido suponer que las semejanzas en las instituciones haga aplicables los mismos principios. Que el derecho del trabajo tiene que ser, en sus conclusiones, consecuente con sus principios y difiere esencialmente del civil por sus fundamentos y por sus propósitos porque no está dirigido a regular la conducta de los hombres en relación con las cosas, sino que es un derecho para el hombre, un estatuto personal que procura elevar al hombre a una existencia digna, no reglas para regular la compraventa o el arrendamiento de la fuerza de trabajo (32).

Posición Publicista.- Esta se dirige, substancialmente, a dejar sentado que la relación de trabajo, como institución surgida del derecho del trabajo, nada tiene que ver con los fenómenos del derecho civil, en el cual intervienen fundamentalmente intereses de tipo patrimonial. El interés fundamental de los defensores de esta posición es determinar de manera clara la diferencia entre contrato de trabajo y relación de trabajo, considerando que es ahí donde reside esencialmente la na-

turalidad del vínculo patrono-trabajador.

Los profesores alemanes Gustavo Radbruch y Erich Molitor fueron los primeros en dudar del carácter privatístico del derecho del trabajo y de la naturaleza contractual de la relación de trabajo (33).

Los tratadistas adictos a esta idea toman como punto de partida varios aspectos característicos de las instituciones laborales. Combaten la idea de que realmente exista un contrato de trabajo, por multitud de razones como, por ejemplo, la licitud en los contratos colectivos de la cláusula de exclusión por ingreso, en virtud de la cual se limita uno de los elementos de existencia de todo contrato: la voluntad; y prefieren hablar de relación de trabajo. Caracteriza a este grupo de autores el que, por lo regular, se limitan a aportar los elementos que, según cada uno, constituye la relación de trabajo y, a veces, a proponer alguna definición de la misma, como la que nos dan Walter Kaskel y Hermann Dersch (34), para quienes es "... una relación de comunidad jurídico-personal basada en la finalidad y la previsión", definición que, además de oscura, trata de eludir a toda costa cualquier ingrediente civilista. Sin embargo, en otra parte de la misma obra, los autores citados realizan un estudio bastante exhaustivo sobre la relación de trabajo y plantean el problema que se discute en la teoría sobre si esta relación tiene su origen en el contrato o en lo que llaman "la incorporación al establecimiento"; o sea, si una relación de trabajo, para que se reputa perfecta, debe constar en un contrato como expresión jurídica del acuerdo de voluntades, o basta con la prestación efectiva de servicios con o sin

previo convenio.

A este respecto, conviene citar aquí el comentario que hacen Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera al artículo 121 de la Ley Federal del Trabajo, quienes acertadamente señalan que "... la relación de trabajo puede existir, porque es un hecho real y efectivo aunque no se celebre previamente ningún contrato de trabajo; mas en el derecho mexicano el contrato siempre se presume en los términos del artículo 18 de la propia Ley entre el que presta un servicio y el que lo recibe..." (35).

Opinión Personal. - La cuestión sobre si el origen de la relación de trabajo es o no contractual debe resolverse, en nuestra opinión, en que tal relación surge invariablemente de la voluntad de las partes, por lo cual su carácter contractualista es evidente. El argumento respecto a que en algunas ocasiones la relación de trabajo se establece aún sin la voluntad del patrono, como sucede cuando se aplica la cláusula sindical, cede ante lo palmario de que, en esos casos, el patrono ya ha exteriorizado su voluntad en el pacto colectivo que, en última instancia, es el apoyo jurídico de la relación contractual individual; o de otro modo, si acaso no hay contrato individual, si lo hay colectivo, uno de cuyos efectos es la obligación del patrono de aceptar las proposiciones sindicales y, en este caso, la relación individual de trabajo es el efecto de un contrato de naturaleza colectiva.

Por lo demás, en relación con el enlace jurídico que vincula al Estado con sus trabajadores, encontrándose abg lida en nuestra legislación la cláusula de exclusión, y ante

la necesidad formal de expedir un nombramiento por los titulares, sin el cual la relación de trabajo no existe, estamos ante la presencia de una manifestación bilateral de voluntad que, si no configura un contrato, por lo menos si crea un fenómeno semejante a éste.

En tal virtud, debemos concluir que la relación entre el poder público y los trabajadores a su servicio es de carácter sui géneris y de composición compleja ya que, por los aspectos especiales y particularismos que presenta, no se le puede encuadrar dentro de las clasificaciones tradicionales ya establecidas, muchas veces en forma incompleta ya que pretenden abarcar apriorísticamente todas las formas posibles que pueden asumir los fenómenos jurídicos. En este aspecto, convenimos con los sostenedores de la posición publicista del derecho del trabajo por cuanto este forma una rama autónoma del derecho cuyas instituciones, atendiendo a los fundamentos y finalidades de la disciplina, deben poseer características diferenciales propias; de la misma manera que el derecho de los trabajadores públicos, como sub especie del derecho laboral, debe gozar de tales privilegios.

Lo complejo de la naturaleza del vínculo que liga al Estado con sus trabajadores estriba en que se presenta ante nosotros como un abigarrado conjunto de elementos propios de fenómenos jurídicos disímboles. Así tenemos que dicha relación tiene características:

I.- De contrato de derecho privado, porque concurren los elementos de existencia siguientes: concurso de voluntades (consentimiento); y objeto (creación recíproca de obliga-

ciones), dando como resultado una relación funcionario-Estado independiente de las funciones de éste como entidad política ante los particulares e interviniendo el poder público en esta relación a nivel de igualdad con el particular. Entre los diversos contratos de derecho privado a que se asemeja esta institución tenemos:

a) Contrato civil de mandato por cuanto el empleado únicamente puede actuar válidamente conforme a facultades expresamente conferidas por la ley creadora de esferas de competencia, fuera de las cuales la actividad puede resultar no solamente nula o inexistente sino, a veces, delictuosa. (artículo 2562 del Código Civil en relación con las disposiciones del Título Décimo del Código Penal, ambos para el Distrito y Territorios Federales).

b) Contrato civil de adhesión porque, como es de observarse, el funcionario público asume una esfera de competencia que previa e indiscutiblemente fija los límites de su actuación válidamente considerada.

c) Contrato de obra. Hemos visto que un gran sector de la actividad de los trabajadores al servicio del Estado está representado por la ejecución de actos meramente materiales, desprovistos del factor intelectual, resultando de esto la semejanza con el contrato de obra.

II.- De contrato de naturaleza pública. Típico acto administrativo por cuanto a la desigualdad de las partes que intervienen en el acto y por cuanto que la relación resultante de aquel se perfecciona por la manifestación exteriorizada de la voluntad de las partes y teniendo como objeto inmediato la

creación recíproca de obligaciones cuya finalidad mediata, en el ámbito del derecho administrativo, es la realización de los fines del Estado, mediante la prestación de los servicios que son a su cargo.

III.- De acto unilateral. Ya hemos anotado que en nuestro sistema constitucional existen diversos casos de prestación de servicios unilateralmente impuestos al particular con carácter obligatorio (armas, censales, concejiles, etc.)

IV.- De acto condición. Al asumir un empleado público sus funciones, se condiciona todo un sistema legal estatutario al caso particular, sistema este que determina previamente situaciones generales que posteriormente se individualizan.

V.- De acto formal. En algunas legislaciones --como la nuestra--, la relación entre el Estado y sus servidores únicamente queda perfeccionada después de satisfechas dos formalidades: el otorgamiento de un nombramiento escrito (o inclusión en las listas de rayas de los trabajadores temporales), y el rendimientto de la protesta constitucional (artículo 128 de la Carta Magna).

VI.- Podemos incluir también las características a que se refieren las teorías civilistas de derecho social por cuanto que es indiscutible que el empleado público desarrolla una fuerza de trabajo, una energía a cambio de una remuneración; así como que, junto con el Estado, forma una sociedad de hecho encaminada a la realización de una finalidad que, para el poder público es la realización de sus fines y para el trabajador es la percepción de medios de subsistencia. Aquí encontramos un punto de contacto con la tesis del acto unión.

VII.- De contrato de trabajo. En derecho laboral se entiende por contrato de trabajo aquel mediante el cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida. Salta a la vista la palmaria semejanza entre la relación que se establece en virtud de un contrato de trabajo y la que guardan entre sí Estado y su trabajador, ya que en ambos casos se trata de prestación de servicios físicos, intelectuales o de ambos géneros con análogos efectos jurídicos.

Todas las características apuntadas, comunes a todo vínculo entre el Estado y sus servidores, le dan una particular connotación que lo distingue de todos aquellos fenómenos jurídicos con los cuales se le ha querido comparar, conclusión de lo cual es que su naturaleza es sui generis y de composición compleja.

En un intento por integrar una definición que incluya sus rasgos distintivos y que, además, contemporeice con la tesis de la relación de trabajo, puede decirse que EL VINCULO QUE SE ESTABLECE ENTRE EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES A SU SERVICIO ES UNA RELACION JURIDICA DE CARACTER ADMINISTRATIVO LABORAL QUE, PREVIA LA SATISFACCION DE LOS FORMALISMOS EXIGIDOS POR LA LEY, Y EN LOS TERMINOS DE LA MISMA, ENLAZA A UNA PERSONA FISICA CON UNA ESFERA DE COMPETENCIA DENTRO DE LA CUAL AQUELLA PRESTA SERVICIOS PERSONALES DE CARACTER MATERIAL, INTELECTUAL O DE AMBOS GENEROS, A CAMBIO DE UNA RETRIBUCION. (c)

(c) En la definición no se incluye la cuestión de la prestación de servicios obligatorios porque, por su calidad de excepcionales, estos casos son limitados.

Las Relaciones Laborales Ordinarias y las de Orden Burocrático.- Una vez obtenida la anterior conclusión respecto a la naturaleza del vínculo Estado-funcionario (considerado el término funcionario como hasta aquí se ha hecho, en su aspecto genérico para designar a toda persona física que presta sus servicios al Estado), debe pasarse al estudio de un tema incidente a la cuestión: la diferencia entre empleados y funcionarios, pero debido a que en el desarrollo del tema anterior se han encontrado profundas características de derecho laboral en las relaciones del Estado con los trabajadores a su servicio, conviene a manera de pausa aclaratoria y para la mejor exposición de temas posteriores en este trabajo, señalar las diferencias existentes entre la materia laboral propiamente dicha y la referida a los empleados públicos.

Analizando someramente los aspectos diferenciales de ambas especies de vínculo jurídico, tanto la que guardan entre sí las partes como la que adoptan estas frente a la ley, encontramos en las relaciones de derecho laboral ordinarias (derecho industrial le llamaremos en este trabajo, a fin de diferenciarlo del privativo de los empleados públicos al que designaremos como derecho burocrático), que la vinculación patrono trabajador está determinada por el elemento voluntad. El artículo 3o de nuestra Ley Federal del Trabajo supedita la relación laboral a la existencia previa de un contrato; y no obstante que en materia de trabajo la voluntad de las partes encuentra su límite en los beneficios mínimos de protección al trabajador establecidos por la propia ley, ello no obsta para que las condiciones en que un trabajador haya de prestar sus servicios se puedan

determinar, sobre dichos mínimos, conforme al principio de la autonomía de la voluntad.

Esta voluntad mutua que la ley considera existente en forma expresa o presumible, en los términos de los artículos 17 y 18 de la legislación obrera, le imprimen a la relación laboral un carácter contractualista. Sin aceptar las tesis civilistas a que hicimos referencia, y aceptando únicamente de ellas la existencia del elemento voluntad en la relación de trabajo, rechazamos una vez más la tesis de la "incorporación al establecimiento" y el argumento de que, a veces, la voluntad no interviene al establecerse tal relación, por las consideraciones que más atrás dejamos anotadas.

Por lo contrario, en materia burocrática no sucede lo mismo, la relación jurídica que liga al trabajador con el órgano estatal respectivo, aunque en la mayoría de los casos implica como condición previa de su existencia el elemento voluntad exteriorizada por el trabajador, su carácter fundamental no es contractual, sino sui generis en que la voluntad toma parte de manera preponderante, pero en ocasiones sujeta a ciertas modalidades que impiden que constituya su diferencia específica. Lo anterior se basa en las siguientes características:

a) En derecho industrial, la relación de trabajo se establece por un contrato, bien expreso o bien presumible; en materia burocrática tal contrato no existe. El trabajador asume la esfera de competencia reservada al órgano del cual se convierte en titular, mediante la expedición de un nombramiento, documento formal expedido por la autoridad competente y cu

Los términos se substraen del ámbito de la autonomía de la voluntad, son indiscutibles (funciona aquí la tesis del acto con dicción).

b) El trabajador ordinario asume sus funciones sin formalidades previas. Basta que preste sus servicios personales y otro los reciba, para que la relación laboral quede perfeccionada. El trabajador al servicio del Estado, conforme a las disposiciones del artículo 128 constitucional, debe cubrir un requisito formal: la rendición de la protesta constitucional.

c) Las labores que desempeña un trabajador ordinario son modificables en cuanto a su calidad e intensidad. Por el contrario, el trabajador público tiene asignada sus funciones específicas y que corresponden, no al trabajador en sí, sino a una esfera de competencia que previamente se ha determinado, por lo que sus labores no admiten la elasticidad de las del trabajador ordinario ya que, teóricamente al menos, conservan siempre una calidad e intensidad permanentes.

ch) La prestación de servicios personales está constitucionalmente garantizada a fin de ser desempeñados mediante el pleno consentimiento del trabajador, excepción hecha de los casos del trabajo impuesto en sufrimiento de una pena. En el caso de los servicios públicos, existen labores de carácter obligatorio como las de las armas, concejiles, etc., e incluso irrenunciables como los cargos de elección popular.

d) En las relaciones laborales privadas, las leyes de orden público tutelares de dichos fenómenos están socialmente orientadas a la protección de la clase económicamente más

débil. En cuanto a las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, la estructura legal de su funcionamiento está regida por el interés social en la eficiencia de la función pública.

e) Finalmente, en derecho industrial, las partes guardan entre sí relaciones de interés eminentemente económico, cuya finalidad se traduce en la percepción de un salario para el trabajador y en el aprovechamiento de la fuerza de trabajo dentro de un proceso productivo, para el patrón. Las relaciones entre el poder público y sus trabajadores reviste un doble aspecto: es eminentemente político-social por lo que respecta al Estado, quien tiene a su cargo la prestación de servicios públicos eficientes y satisfactorios de las necesidades sociales; y es de carácter económico o político-económico por lo que respecta al trabajador, bien que se trate de un simple empleado con atribuciones exclusivamente administrativas o bien que tenga, además, atribuciones de carácter político como lo es el caso de los altos funcionarios.

Distinción Entre Funcionarios y Empleados. - El interés en determinar si existe alguna distinción entre estas especies de servidores públicos y que implique algo más que lo meramente denominativo, estriba en determinar si entre el Estado y sus trabajadores existen vínculos distintos según la calidad jerárquica de estos últimos.

Andrés Serra Rojas, al abordar el tema, se lamenta de la anarquía imperante en la materia ya que los autores de las leyes administrativas han omitido seguir criterios técnicos para distinguir las categorías de funcionarios y emplea-

dos públicos, ya que a ambos se les comprende bajo la denominación de trabajadores del Estado, concluyendo que, desde el punto de vista legal, no se han asignado consecuencias jurídicas importantes a esta división (36).

Nuestra Ley Fundamental, en el capítulo referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos hace mención, en sus artículos 108, 110 y 111 a ciertos servidores del Estado y al procedimiento a seguirse en caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por estos. El artículo 108 enumera los cargos políticos de la Federación; el 110 alude a los "altos funcionarios de la Federación"; en tanto que el 111 previene la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, lo que viene a plantear el problema de la existencia, en la mente del constituyente, de tres categorías distintas de trabajadores al servicio del Estado: altos funcionarios, funcionarios y empleados.

a) Altos funcionarios. Forman una especie dentro del género funcionarios y son los que, en opinión de Serra Rojas, comprenden a aquellas personas "colocadas en la cima del Estado, y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidades de los más importantes problemas de la administración pública" (37).

Nótese que para este autor, la distinción se basa en las facultades de decisión y en el alto grado de responsabilidad del funcionario.

Más adelante, el propio Serra Rojas admite que la enumeración de funcionarios que hace el artículo 108 constitucional no agota a todos los que gozan de esa calidad en la ad-

ministración pública mexicana, pues excluye varios cargos importantes en ella, misma omisión que se localiza en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (38), cuyo artículo 2o da el concepto de alto funcionario para los efectos de la aplicación de esa ley.

Fraga opina que no existe dificultad real para señalar a los altos funcionarios en nuestro régimen jurídico, ya que el propio artículo 108 constitucional los enumera. Lamentablemente el prestigiado tratadista se olvida de proporcionar argumentos sobre el carácter distintivo que dé la pauta para determinar la naturaleza de los altos funcionarios y distinguirlos específicamente de los empleados, limitándose a adoptar una posición que, además de cómoda, no resuelve la cuestión ya que la enumeración del citado artículo 108 puede obedecer, no a razones de técnica jurídica, sino a vaivenes políticos.

Altos Funcionarios y Funcionarios.- Existe un factor que puede estimarse como diferencial entre altos funcionarios y funcionarios simples: la existencia del fuero. Este, como prerrogativa constitucional en favor de determinados individuos, los "coloca en la cima del Estado, encargándolos de la decisión y responsabilidad de los más importantes problemas de la administración pública", según la acertada expresión de Serra Rojas. Este fuero constituye una inmunidad, por cuanto aquel en beneficio de quien se establece está exento de la jurisdicción común durante el tiempo en que desempeña sus funciones, y en razón misma de la importancia de su encargo y de las graves responsabilidades que implica su investidura. No debe olvidarse

que, constitucionalmente, no se establece fuero en beneficio de persona física alguna, sino en función del cargo que asume, protegido por el fuero.

Lo anterior rompe, como excepción, el principio constitucional de la igualdad de los funcionarios frente a la ley, principio conforme al cual se les hace responsables de los delitos y faltas cometidos en el ejercicio de sus funciones, pero impidiendo la intervención de la jurisdicción común durante el lapso de tiempo de ocupación de una función, sin consentimiento de la Cámara correspondiente.

Tal inmunidad, como observa Tena Ramírez, es la regla general, ya que frente a esta convive el caso específico de la impunidad, conforme a la cual, y en los términos de nuestro artículo 61 constitucional, se irresponsabiliza a diputados y senadores respecto de las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. (39)

Así tenemos que el fuero protege, ya en vía de inmunidad --que desaparece cuando cesa el desempeño del cargo--, ya como impunidad, y cuya razón de existencia es "proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza"(40) a fin de que otros poderes no tengan la posibilidad de "coartarla en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo"(41).

Por lo anterior, y tomando en consideración que la Carta Política señala en su artículo 110 la existencia del fuero de que gozan --limitadamente-- los "altos funcionarios" de la Federación y que en el caso son aquellos colocados en la cima del poder público a que se refiere Serra Rojas, es posi-

ble concluir que son precisamente estos, los servidores del Estado que gozan de fuero constitucional, los llamados altos funcionarios.

Específicamente, y en atención a los cargos que se citan en las disposiciones constitucionales, los altos funcionarios de la Federación son los que se mencionan expresamente en el artículo 108, como beneficiarios del fuero; y por extensión, los citados en el párrafo quinto del artículo 111, que los excluye de la jurisdicción común en caso de faltas o mala conducta en el desempeño de sus cargos.

Tesis que Distinguen Funcionarios de Empleados.-

En relación con la distinción que el derecho administrativo hace entre funcionarios y empleados, diversas tesis se han elaborado para tratar de explicar dicha distinción. Veamos:

Gabino Fraga ha elaborado una recopilación de opiniones respecto de este tema, mismas que a continuación citamos.

a) La tesis de la duración en el cargo. Conforme a esta idea, mientras los funcionarios son designados por tiempo determinado, los empleados tienen carácter permanente. Lo anterior, en nuestro sistema jurídico, carece de fundamento en virtud de que cierto tipo de funcionarios tienen carácter vitalicio. Tal es el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que son inamovibles, excepto en casos de renuncia, incapacidad o como resultado de un juicio de responsabilidad, en los términos del párrafo final del artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con las disposiciones de los artículos 94 y 111 constitucionales. En cambio, existen ciertos tipos de empleados cuya dura-

ción en sus cargos es de temporalidad limitada, caso de los trabajadores temporales que la misma ley tutelar de los trabajadores públicos admite en sus artículos 30, 12 y 15 fracción III.

b) Teoría de la retribución. Según este criterio, la diferenciación entre funcionario y empleado estriba en la forma en que son retribuidos sus servicios. El funcionario puede ser honorífico; en tanto que el empleado siempre es remunerado. Esto es inaceptable porque, como se dijo al analizar la relación de los trabajadores públicos con el Estado en virtud de un acto unilateral, los trabajadores al servicio de éste, sea cual fuere su denominación o jerarquía, gozan siempre de remuneración.

c) Teoría de la naturaleza de la relación. Se ha sostenido también que la distinción entre empleado y funcionario debe buscarse en el carácter de la relación que vincula al servidor público con el Estado. Si tal relación es de derecho público, se está ante un funcionario; si es de derecho privado, ante un empleado.

En páginas anteriores se asentó el carácter eminentemente administrativo laboral de la relación entre Estado y servidores públicos, fenómeno eminentemente de derecho público, razón por la cual no admitimos la anterior postura.

Cabe aquí hacer una pertinente aclaración en relación con el argumento de Serra Rojas, quien admite la existencia de colaboradores del Estado sometidos a un régimen de derecho privado y señala como tales a aquellos trabajadores al servicio de instituciones públicas que se rigen por la Ley Federal del Trabajo y por sus respectivos contratos colectivos

de trabajo (42).

A reserva de analizar esta cuestión más adelante, con la debida acuciosidad, debemos advertir que, o bien el citado autor emplea con todo propósito al término "colaboración", en cuyo caso no estaríamos frente a verdaderos trabajadores públicos y la cuestión no importaría al presente trabajo; o se pretende incluir erróneamente como trabajadores al servicio del Estado a aquellos que prestan sus servicios a instituciones que, por carecer del carácter de autoridad, no constituyen propiamente dependencias estatales sino descentralizadas o semejantes a estas.

d) Teoría del grado de potestad. Se piensa también que los funcionarios tienen poder de decisión y de mando; en tanto que los empleados son simples ejecutores. El anterior criterio peca de simplista y no resiste el más elemental análisis ya que, si tal fuera la distinción, llegaríamos a extremos como el de negar la existencia de la delegación de funciones o considerar como único funcionario del Poder Ejecutivo al Presidente de la República; por otra parte, como apunta Fraga, esta distinción se confunde con la que diferencia autoridades de auxiliares.

e) Tesis del origen de la facultad. También se estima que la distinción debe buscarse en el hecho de que el funcionario tiene señaladas sus facultades en la constitución y en la ley; en tanto que el empleado las tiene en los reglamentos. El error de esta postura consiste en pretender que un reglamento pueda ser fuente, por sí mismo, de facultades. Si como se ha dejado apuntado la función pública tiende a la rea-

lización de los fines del Estado mediante la actuación de poder público dentro de facultades limitadas y expresamente conferidas por el orden jurídico, sin importar cual sea la jerarquía de la norma que en un caso específico confiere atribuciones, llegaremos necesariamente a la conclusión de que toda fuente de atribuciones necesariamente es la ley, sin que haya razón alguna para considerar que un reglamento no esté a su vez respaldado por la ley que resulta ser, se insiste, la única fuente de atribuciones y, en última instancia, conforme a este criterio, tanto funcionario como empleado tienen atribuciones de un mismo origen como reguladoras de su actuación.

f) Tesis de Rafael Bielsa, Este eminente tratadista, al enfrentarse al problema de la diferenciación entre funcionarios y empleados, establece una interesante teoría que, por su seriedad e importancia, es casi unánimemente aceptada entre los autores de la materia.

Nos dice Bielsa "La función es lo institucional, y por eso se refiere siempre a una atribución del Estado, o sea a la realización de algún fin del mismo. De ahí que se diga "en función de soberanía", "en función de justicia", de "defensa nacional", etc. Como las funciones exteriorizan la voluntad del Estado, los órganos que las realizan se llaman funcionarios y no empleados.

El funcionario, cualquiera sea su esfera, representa al Estado. Desde el presidente de la Nación o el juez de un tribunal, hasta el agente de policía, el más modesto en esa esfera, son funcionarios. En cambio, el empleado público puede ser un hombre de ilustración, con altos títulos profesionales,

con un sueldo equivalente al de un magistrado, y aún superior a él, con un sueldo diez veces mayor que un funcionario; tales son los asesores jurídicos, financieros, etc.; también puede ser --y es lo común-- un escribiente. Pero la diferencia principal es esta: que el empleado no representa al Estado; no exterioriza la autoridad ni la voluntad del Estado.

La diferencia entre el "funcionario" y el "empleado" no consiste en el grado de preparación profesional, ni en el sueldo, ni en la consideración pública, sino en el carácter jurídico ya señalado.

El funcionario representa al Estado como ente público, y en esa representación puede ser funcionario de autoridad y funcionario de gestión; la doble situación depende de los actos que realiza. Cuando ordena, decreta, manda, es de autoridad; cuando negocia y contrata a nombre del Estado es funcionario de gestión. Cuando sus actos tienen fuerza ejecutoria el funcionario es de autoridad, y cuando solamente representa al Estado en negocios jurídicos que requieren la voluntad de otro sujeto de derecho, el funcionario es de gestión, lo mismo que un mandatario. Puede el funcionario ser de "autoridad y de gestión" a la vez. El intendente al dictar un reglamento de policía de tránsito o de moralidad obra como funcionario de autoridad, pero al firmar un contrato en representación de la municipalidad, actúa como funcionario de gestión.

Un asesor jurídico es un alto empleado, razón por la cual sus dictámenes no son actos de autoridad, sino de asesoramiento técnico. Pero si a la vez tiene mandato para representar en juicio a la entidad pública, Nación, provincia o comu-

na, es en eso funcionario, pero de gestión, no de autoridad"(43).

La sutileza tan propia de los estudios de Rafael Bielsa se muestra una vez más en la exposición de la anterior idea que, consideramos, tiene la mayor validez en cuanto a la diferenciación entre la naturaleza de los servidores públicos y que el derecho administrativo separa en las dos grandes categorías de funcionarios y empleados. Es sin duda la anterior opinión la que logra separar definitivamente los elementos diferenciales de cada una de las calidades de servidores públicos arriba anotadas.

Conclusión.- A manera de corolario debe advertirse que la necesidad de distinguir meridianamente la naturaleza de cada una de las especies de trabajadores al servicio del Estado es materia de vital importancia en el derecho administrativo, pero de finalidad práctica limitada en el campo del derecho laboral burocrático porque su relevancia en los fenómenos meramente laborales que se desprenden de las relaciones entre el poder público y los trabajadores a su servicio, únicamente se reduce a plantear la distinta posición que ante la ley guardan unos y otros, según tengan carácter de titulares o de trabajadores propiamente dichos.

Además de lo anterior, y a la luz de los textos constitucionales tenemos que, si bien los artículos 108, 110 y 111 de la Ley Fundamental apuntan la existencia de diversas calidades de servidores públicos, el artículo 128 de la misma establece una igualdad definitiva al considerar como funcionario a todo trabajador del Estado.

## CAPITULO TERCERO

### Evolución del Derecho Burocrático en México.

La Constitución Actual.- El Proyecto Portes Gil.- La Reglamentación de Abelardo L. Rodríguez.- Primeros Movimientos de Organización Burocrática.- El Estatuto Jurídico.- Ponderación.- La Reforma Constitucional de López Mateos.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Estructura de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Esbozo Comparativo Entre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

## CAPITULO TERCERO

### Evolución del Derecho Burocrático en México

La situación de los empleados públicos en México, antes y después de la promulgación de la Carta Política de 1917 fue siempre anárquica. No es sino hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el 5 de diciembre de 1938, que se vino a definir esa posición de los trabajadores del Estado frente a éste en su calidad de patrono. Como se verá al tratar sobre la génesis y descripción de los debates parlamentarios que culminaron con el establecimiento de las primeras leyes tutelares de la burocracia en nuestro país, el problema surgió cuando se sintió la necesidad de especular sobre si la relación entre el Estado y sus servidores es de naturaleza contractual y si, siéndolo, es además de naturaleza laboral.

La Constitución Actual.- El artículo 123 de la Constitución de Querétaro sentaba las bases conforme a las cuales el Congreso de la Unión expediría leyes sobre el trabajo que regirían, en general, todo contrato de trabajo, pero el constituyente se olvidó lamentablemente de definir la situación de los empleados públicos, quizá porque el concepto teórico vigente en aquel entonces diera tinte exclusivamente administrativo a su relación con el Estado.

Mucho se sostuvo que entre el poder público y sus servidores no existía relación alguna de carácter laboral. Los más pertinaces defensores de esta idea, exégetas literales de la ley, argumentaban que la propia constitución, en su artículo 89 fracciones II, III y IV, otorgaba al Presidente la facultad de nombrar y remover libremente, de acuerdo con la Ley Fundamen

tal y con las leyes, a todos los empleados y funcionarios de la Federación; y como corolario necesario a esta interpretación, llegaban a la conclusión de que el fenómeno a discusión únicamente tenía características administrativas. En este sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia quien argumentó que el artículo 123 constitucional se había creado para buscar y lograr un equilibrio entre los factores de la producción, circunstancia no concurrente en el caso del Estado y sus empleados dependientes (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XXV, pág. 918), consecuencia de lo cual, tales empleados no alcanzaban los beneficios del artículo 123 (44).

El problema se delimita cuando, el 18 de agosto de 1931 se promulga la actualmente vigente Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 2o excluye a los empleados públicos de su imperio, remitiéndolos, en cuanto a la regulación de sus relaciones con el Estado, "a las leyes del servicio civil que se expidan".

El Proyecto Portes Gil.- Sin embargo, los antecedentes legislativos y doctrinales del Código Laboral no participaron siempre del mismo criterio. El llamado proyecto Portes Gil, correspondiente al año de 1929, ya consideraba al Estado como patrón. En su artículo 3o sujetaba a las disposiciones de ese código a "todos los trabajadores y los patronos, inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios) cuando tengan el carácter de patrono..."; y aún cuando más adelante aclarara que no siempre el Estado es patrono, sino cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares, ya significaba una avanzada en la cruzada por el justo tutelaje de los derechos de los trabajadores públicos.

En la exposición de motivos de dicho proyecto, se estima que la equiparación de los trabajadores en general con los servidores públicos podría hacerse, para los efectos de recibir los beneficios constitucionales del artículo 123, cuando la naturaleza del servicio no afectara la vida del Estado ya que, se admitía, no era posible otorgar todos los beneficios del citado dispositivo a todos los trabajadores públicos, pues ello acarrearía la paralización de las actividades públicas; pero que una debida interpretación de la fracción XVIII del multicitado artículo 123 permitía equiparar lícitamente a las dos especies de trabajadores (45). Desgraciadamente, el espíritu del proyecto Portes Gil no se incluyó en la legislación laboral, perdiéndose la oportunidad de dar un paso más en el camino de la protección del empleado público.

La Reglamentación de Abelardo L. Rodríguez. - Entre el inicio de la vigencia de la Ley Federal del Trabajo que, como se indicó, excluye expresamente de su régimen a los trabajadores públicos; y hasta la expedición del Estatuto Jurídico, encontramos un documento de suma importancia en la historia del derecho burocrático: el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, producto de la política administrativa del presidente Abelardo L. Rodríguez (46).

Este acuerdo, cuya característica es la de un reglamento expedido por el Poder Ejecutivo en uso de las facultades a que alude la fracción I del artículo 89 de la Constitución, se dirigió a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo, citándose en la exposición de motivos las razones del autor para su expedición.

Principia manifestando que "como propósito revolucionario deben reivindicarse los derechos de las clases trabajadoras --luego en principio se considera a los empleados públicos como integrantes de la clase trabajadora--...repugna al poder hacer uso desmedido de la facultad de remover libremente a los empleados y funcionarios, HABIENDO DADO INSTRUCCIONES A LOS TITULARES PARA NO CESAR SINO POR CAUSA A TODAS LUCES JUSTIFICADA...". En otra parte de la misma exposición de motivos comete el autor el imperdonable error de indicar que "en beneficio de los empleados públicos abdica de dicha facultad y las sujeta a las limitaciones que impone el propio acuerdo", como si las facultades emanadas de la Carta Política pudieses abdicarse y no únicamente dejar de hacerse uso de ellas, pero respetando su imperio.

Substancialmente, el acuerdo se refería a lo siguiente: Debía aplicarse a todos los empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo no militares (de ahí su naturaleza reglamentaria), con las siguientes excepciones: Secretarios de Despacho, Jefes de los Departamentos Administrativos, Procuradores General de la República y del Distrito y Territorios Federales y Tesorero de la Nación; los que por ministerio de ley suplieran a los anteriores; Subsecretarios, Oficiales Mayores, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamentos y Jefes de Oficina o Servicio; funcionarios o empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales; empleados que prestaran servicios accidentalmente y supernumerarios; personas que prestaran sus servicios mediante contrato; Secretarios Particulares, ayudantes y servidumbre de los funcionarios señalados hasta Jefes

de Oficinas o Servicio, choferes, empleados de Secretarías Particulares, así como el personal del servicio confidencial.

La anterior enumeración debe estimarse como un antecedente de la enumeración de diversos cargos que tanto el Estatuto Jurídico de 1938 como la actualmente vigente ley burocrática consignan como de confianza, considerados únicamente en cuanto a su objetividad como categorías dentro de la jerarquía burocrática que, por su proximidad con el titular absorben mayores responsabilidades y están frente a la masa de empleados inferiores, sobre los cuales ejercen actos de dirección.

El capítulo II crea las Comisiones del Servicio Civil, que van a constituir un antecedente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Dichas Comisiones se componían de cinco miembros: un representante del titular de la dependencia, que tendría el cargo de Presidente; dos vocales elegidos de entre los de mayor antigüedad entre Directores, Jefes de Departamento, Oficina o Servicio de la dependencia correspondiente; y dos representantes de los trabajadores, pudiendo designar un abogado asesor con funciones únicamente de consulta.

Las funciones de estas Comisiones del Servicio Civil eran de diversa naturaleza: comisión de escalafón, cambios, remociones y quejas, etc.

Cabe aquí un ligero comentario sobre la organización, funcionamiento y facultades de las Comisiones. Únicamente presuponiendo la imparcialidad del titular respecto de actos propios (los más), podría concebirse como atinada y justa la organización de tales organismos, porque si el Presidente era nombrado por el titular, que por antonomasia representa la contra-

posición de los intereses laborales del burócrata; y los dos vocales oficiales se designaban de entre los funcionarios expresamente excluidos del régimen del reglamento por su calidad de empleados de confianza, y que por razones de elemental conveniencia inclinaban su criterio en favor de los actos del titular, los dos vocales representantes de los trabajadores quedaban en notoria desventaja, por lo que el equilibrio en la composición del tribunal de los trabajadores se corrompía. No obstante esto, ubicado el fenómeno en la época en que se consideraba al empleado público como un ente jurídico ajeno por completo a las relaciones obreropatronales, debe comprenderse que fuera recibido con júbilo en las esferas burocráticas.

El reglamento constaba de ocho capítulos y de disposiciones complementarias. Los capítulos eran: I Del Servicio Civil; II De las Comisiones del Servicio Civil; III Del Ingreso al Servicio Civil; IV De las Vacaciones, Licencias y Permisos; V De las Recompensas y Ascensos (escalafones; VI De los Derechos y Obligaciones del Personal Comprendido en el Servicio Civil; VII De las Sanciones; y VIII De la Separación del Servicio Civil.

A cambio de escasos beneficios para un reducido número de trabajadores, dadas las excepciones consignadas en el capítulo primero y que arriba se dejaron señaladas, el reglamento establece situaciones que ahora nos parecerían extrañas unas y descabelladas las más, pero que seguramente obedecieron a circunstancias legales y políticas de la época. Así, por ejemplo, los trabajadores de la categoría obrera se consideraban simples eventuales a no ser que se les expidieran nombramientos para ocupar plaza fija del Presupuesto de Egresos; se admitía la li

bertad de asociarse, pero cuando la organización tuviera por finalidad la defensa de los intereses a que se refiere el acuerdo, para su reconocimiento debería aprobarse por el titular el acta constitutiva y los estatutos, oyendo a la Comisión del Servicio Civil respectiva (artículo 46); se consideraba ilícita la organización que adoptara la huelga como medio de defensa social (artículo 47); los artículos 54, 55 y 56 señalaban, respectivamente, causas de destitución del empleo, un procedimiento simplista ante la Comisión, oyendo al trabajador cuando este se decía agraviado; y la orden de comunicar la resolución arbitral a todas las dependencias del Ejecutivo para impedir que se le diera trabajo al empleado encontrado culpable, práctica esta última que por mostruosa e injusta ya había abolido, para los trabajadores en general, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 112, fracción VII.

Como dato accesorio, debe apuntarse que el reglamento que se cita se abstiene de distinguir entre empleado y funcionario.

Como efímeros fueron los beneficios que la clase trabajadora oficial tuvo con el Reglamento Abelardo L. Rodríguez, efímera fue la vida de este ya que, por disposición expresa de su artículo 2o transitorio, su vigencia se limitó del 9 de abril al 30 de noviembre de 1934, fin del período presidencial de su autor.

Entre los contados beneficios a los empleados públicos consignados en el acuerdo, está la no distinción entre los trabajadores por razón de sexo; indemnización con tres meses de sueldo al trabajador o a sus deudos, en caso de separación

por supresión de plaza o por fallecimiento, etc.

Primeros Movimientos de Organización Burocrática.-

Como aspecto sobresaliente en la historia del derecho burocrático en nuestro país, se cuentan los esfuerzos que los trabajadores al servicio del Estado realizaron a partir del año de 1930 para lograr organizarse colectivamente. Las reducciones generales de sueldos a empleados federales, estatales y municipales sobre el mínimo del diez por ciento, aplicadas en los años de 1930 a 1932, así como la falta de pago oportuno de tales salarios, obligó a los trabajadores públicos a buscar la forma de organizarse colectivamente. Los más inconformes resultaron ser los empleados de las Secretarías de Hacienda y Salubridad, Departamento del Distrito Federal, telegrafistas y otros pequeños grupos que integraron uniones, sindicatos, alianzas, fraternidades, etc., y que vienen a constituir los antecedentes del sistema sindical burocrático.

En los años de 1931 a 1936 se vivió la constitución de estos grupos de empleados públicos. En ese lapso se formaron la Alianza de Infanterías al Servicio del Estado, Unión General de Empleados del Gobierno, Frente único de Trabajadores de Caminos, Ala Izquierda de Empleados Federales, Alianza de Telegrafistas Mexicanos y la Unión de Trabajadores Federales de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Todas las organizaciones anteriormente citadas se reúnen en un congreso que se celebra en el Anfiteatro Bolívar de la Universidad, durante el mes de agosto de 1936, dando nacimiento a la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, que elige como su primer Secretario General a Joaquín Barrios Rive-

ra, joven obrero entusiasta luchador de la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra, hoy de la Industria Militar.

Por su parte, los maestros vinieron luchando desde 1917 en el que organizan sus grupos de resistencia. En 1922 se realizan las primera huelgas en Veracruz, con rescnancia nacional e internacional. En 1926 forman su primera central sindical magisterial independiente, llamada Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales. En 1932 se organiza la segunda gran central magisterial con fuerte influencia del gobierno, denominada Confederación Mexicana de Maestros. En el mismo año se transforma y amplía la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales, que pasa a denominarse Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza. En 1937 se fusionan la Confederación Mexicana de Maestros y la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, quedando fuera de esta fusión aproximadamente un cinco por ciento del magisterio organizado en los grupos de Acción Social que amparaba la Confederación de Trabajadores de México. En 1938 se unifica totalmente el magisterio del país al unirse la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza y los grupos de Acción Social, para integrar el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana cuyo primer Secretario General es el profesor Octaviano Campos Salas.

En 1937, cuando de hecho los maestros se han unido en la Federación Mexicana de Trabajadores de la Enseñanza, se establecen relaciones con la reciente unificación de los trabajadores del Estado y ambas centrales luchan juntas por la incor-

poración de maestros y burócratas al régimen de la Ley Federal del Trabajo, con la consecuente derogación del artículo 2o de esta última, por rechazar el ser protegidos por una ley de servicio civil que fortaleciera y legalizara su penuria y falta de independencia.

Todos estos movimientos en pro de conquistas de derechos en favor de la clase trabajadora al servicio de instituciones públicas, culmina con el reconocimiento, por parte del entonces presidente Lázaro Cárdenas, de la justicia de sus reivindicaciones y el envío al Congreso de la Unión de la iniciativa de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (47).

El Estatuto Jurídico.- El documento reivindicador de la clase burocrática en México, considerada ya con su verdadera calidad de clase trabajadora, lo fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fruto de la preocupación del presidente Lázaro Cárdenas por la clase trabajadora en general y burocrática en particular.

El proyecto de ley, redactado por el mismo Jefe del Ejecutivo, fue turnado al Senado para los efectos constitucionales del proceso legislativo correspondiente. En la Cámara Alta fue aprobado en la sesión del 21 de diciembre de 1937, ordenándose su remisión a la Cámara de Diputados, misma que con fecha 24 del propio diciembre lo turnó a las comisiones unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales, dándose así mismo cuenta con sendos mensajes del Sindicato Nacional de Trabajadores de Comunicaciones y Obras Públicas y Federación Na-

cional de Trabajadores del Estado, en los cuales se pedía su aprobación (48).

Ante la urgente necesidad de dejar debidamente reglamentada la situación jurídica de los servidores del Estado mediante la expedición del Estatuto, la Comisión Permanente de la XXXVII Legislatura del Congreso de la Unión convocó a período extraordinario de labores que se celebró a partir de abril de 1938, correspondiendo al punto sexto de la orden del día de la sesión del 27 del citado mes, la presentación, por parte de las comisiones unidas Primera de Trabajo, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Tercera de Trabajo, del dictamen sobre el proyecto de Estatuto (49).

El dictamen de las comisiones unidas, tal como ellas mismas lo confesaron, únicamente en contados casos constituía correcciones de fondo, siendo casi todas de estilo, Las principales objeciones de fondo se referían a los artículos 30 (que se suprimía); 46 y 54 (que también se suprimían), etc.; en cuanto al estilo, se impugnaba la redacción original de los artículos 10, 20, 90, 45 y 58, entre otros.

En relación con el artículo que señala los puestos de confianza, las comisiones hicieron la aclaración de que el Ejecutivo, en el proyecto, se había concretado a establecer una definición en la cual quedarían comprendidos los trabajadores de esta especie, pero que antes de enviarlo al Senado, había rectificado su criterio y prefirió hacer una enumeración de los cargos de confianza, limitativa y concreta para evitar que una definición, por genérica e imprecisa, dejara al arbi-

trio de los órganos encargados de aplicar el Estatuto la calificación del puesto, con peligro de que se señalara como de confianza a trabajadores típicamente de base.

Como hecho que debe resaltarse por la importancia que se detallará al comentar la actual ley tutelar de la burocracia, está el que el dictamen de las comisiones de la Cámara Baja incluyó un artículo, el 5o, que adhería expresamente al imperio de dicha ley a los trabajadores de organismos descentralizados que tuvieran a su cargo la prestación de servicios públicos, constituyéndose el primer antecedente de la incorporación que la legislación vigente hace en su articulado, de los trabajadores de instituciones descentralizadas, como ejemplo de torpeza legislativa.

El dictamen descubrió otra sutileza del proyecto aprobado por la Cámara de Senadores, el relativo a la jornada de trabajo que originalmente se señalaba con el término "máxima", cambiándolo por "normal". En efecto, el proyecto señalaba una jornada máxima de ocho horas, y en la parte relativa a las horas extraordinarias de labores, se decía que estas se pagarían con un ciento por ciento del salario cuando el trabajador se viera obligado a aumentar la jornada "máxima", lo cual equivalía a que si un trabajador tenía como jornada normal la de seis horas y se viera precisado a prolongar esa jornada, únicamente tendría derecho al ciento por ciento más de su salario a partir de la octava hora de trabajo y no a partir de la sexta, en que concluían sus labores normales, sistema admitido en derecho industrial. Lo anterior implicaba una desventaja más

para el servidor público y, en cierto modo, un enriquecimiento ilegítimo por parte del Estado, circunstancia esta que, por desgracia, subsiste.

El artículo 66 del dictamen (correspondiente al 69 del proyecto), contenía una objeción muy importante que consistía en determinar que la huelga general es aquella que se endereza en contra de los funcionarios de un poder, criterio distinto del original, conforme al cual esa huelga es la que se entabla en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión. La cuestión diferencial era esta: si el artículo 105 constitucional atribuye exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de todos los conflictos en que la Federación sea parte; y por su parte el Estatuto atribuye competencia para caso de huelga al Tribunal de Arbitraje, de mantenerse el criterio primitivo se llegaría al absurdo de que el Tribunal de Arbitraje estuviera sosteniendo o disputando competencia a la Suprema Corte; o bien que la disposición competencial del Estatuto privara sobre el artículo 105 constitucional. Además, de aplicarse correctamente el artículo 105, la Corte se estaría constituyendo en juez y parte, al plantearse ante ese Alto Tribunal el conflicto de huelga general contra los Poderes de la Unión.

En la sesión correspondiente al 28 de junio de 1938, como segundo punto de la orden del día, se sujetó a discusión en lo particular el dictamen, y en uso de la palabra el diputado Fernando Amilpa, en representación del grupo minoritario de la legislatura en funciones expuso, en términos genera-

les, las siguientes tesis:

1o.- Que debía considerarse como patrón al Estado, para efectos de aplicación del Estatuto;

2o.- Que los elementos específicos del contrato de trabajo entre el Estado y sus servidores residen en la voluntad del trabajador de prestar un servicio y la aceptación de este por parte de aquel, luego no existe impedimento alguno para considerar al Estado como patrón;

3o.- Que la aprobación del dictamen no contrariaba la Constitución, porque la aplicación del Estatuto no impedía a los titulares nombrar y remover libremente a los trabajadores (a).

4o.- Que el conceder el derecho de huelga tampoco implica violación constitucional porque la fracción XVIII del artículo 123 sólo exceptúa de ese derecho a los trabajadores de los establecimientos fabriles militares en caso de guerra.

5o. Que la Cámara, por equidad, no debía establecer clasificaciones arbitrarias para restringir a un grupo de trabajadores el disfrute de los derechos emanados del Estatuto (empleados de confianza).

6o.- Que al establecerse que las relaciones entre los trabajadores manuales y el Estado se normaran por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo se cometía un grave error, pues siendo el Estado árbitro en los Tribunales de Arbitraje (establecidos por la Ley Federal del Trabajo), prácticamente se co-

(a) La referencia se hace, obviamente, a las facultades del artículo 89 de la Carta Política, fracciones II, III y IV, pero notese que dichas facultades sólo se conceden al Ejecutivo y, además, la promulgación del Estatuto actualizaría la condición impuesta por la fracción II, parte final, del mismo artículo.

locaba al Estado en la situación de juez y parte.(50)

La réplica a tan brillante intervención parlamentaria de Fernando Amilpa, correspondió al diputado José Hernández Delgado, quien sustentó:

1o.- Entre el Estado y sus servidores no existe contrato de trabajo alguno porque en ese caso se aplicarían las bases del artículo 123 de la Constitución, que el Congreso de la Unión no puede restringir ni limitar;

2o.- La interpretación auténtica del artículo 123 basada en el dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1917 nos permite conocer que el término "empleado" se refiere exclusivamente a los dependientes de comercio. Conforme a lo anterior, no cabe invocar la fracción XVIII del multicitado artículo 123 para apoyar el derecho de huelga de los servidores públicos;

3o.- Existen varias disposiciones que indican que es otra la situación jurídica que priva entre el Estado y sus servidores: la fracción II del artículo 89 constitucional que faculta al presidente a nombrar y remover a empleados cuyo nombramiento o remoción no esté previsto constitucionalmente. La anterior es una base de la ley a debate por cuanto otorga potestad al Congreso para limitar las facultades del presidente. Por contraste, el 123 es imperativo, en tanto que el 89 faculta al legislador ordinario a poner limitaciones a las facultades del jefe del Ejecutivo.

4o. El derecho de huelga de los trabajadores públicos es incompatible con la esencia del Estado. Dar al traba

jador del Estado el derecho de huelga --dice-- equivale a sustraerlos al orden jurídico, colocarlos en superioridad al Estado. En tal evento, nuestro régimen democrático quedaría suplantado por una oligarquía Burocrática. Si toda huelga es, por definición, un movimiento revolucionario en contra del Estado, aunque aparentemente se enderece en contra de intereses capitalistas, ¿qué decir de una huelga declarada por individuos que integran los órganos mismos del Estado?. (51)

Respecto a esta tesis, y en virtud de que reviste suma importancia, es pertinente hacer el siguiente comentario:

Sostener que los trabajadores de una dependencia oficial son los integrantes de la misma para efectos de la aplicación del Estatuto y, más concretamente, para la explicación teórica de los fenómenos jurídicos laborales del derecho de huelga, equivale a negar la relación obreropatronal del derecho obrero o la dualidad de las personas intervinientes en los contratos administrativos ya que, conforme a las disposiciones del propio Estatuto y, quizá como una ficción necesaria, ya que orgánicamente los diversos individuos si integran corporaciones, la relación de trabajo se entiende entre los Poderes --como personas morales-- y los trabajadores a su servicio. En consecuencia, la crítica que se transcribe contiene una confusión que, llevada a sus últimas consecuencias nos llevaría a la huelga contra sí mismo, a todas luces absurda. La confusión se debió, tal vez, a que el replicante no tuvo en mente la peculiar sutileza que, tanto el Estatuto como la actual legislación contienen: el primero, al señalar que la relación jurídica de trabajo se entien-

de entre los Poderes de la Unión representados por sus titulares y los trabajadores (artículo 3o); y la segunda, al establecer tal relación, ya no entre el Estado y su trabajador, sino entre éste y el titular de la dependencia respectiva (artículo 2o). La razón teórica de ello puede encontrarse en lo anotado en el capítulo inmediato anterior de este trabajo, cuando se trató lo relacionado con los altos funcionarios del Estado, situados en la "cima del Estado", a quienes se imputan los actos de este y que "representan" propiamente al poder público y frente a los cuales se encuentran los empleados (trabajadores) propiamente dichos.

Agotado el debate parlamentario con las intervenciones sobresalientes de Amilpa y Hernández Delgado que, prácticamente polarizaron las tendencias sobre el dictamen de las comisiones unidas, se pasó a votación, cuyo resultado no pudo ser más desastroso para el mismo: 30 votos por la afirmativa y 76 por la negativa, desechándose de inmediato.

Acto continuo se dio lectura a los artículos propuestos por varios diputados, en cuyo proyecto ya se introducen reformas notorias, tales como la de aceptar la existencia del contrato de trabajo en algunas relaciones en las que interviene el Estado (se permite a este celebrar contratos de trabajo); que los trabajadores de industrias de la Nación o expropiadas por ella se rijan por la Ley Federal del Trabajo, surgiendo con esto un precedente del problema que, con el correr del tiempo, habría de agudizarse: el relativo a la tutela jurídica de las relaciones laborales entre las empresas descentralizadas y sus

trabajadores, cuyos aspectos más relevantes se tratarán en capítulo posterior.

El proyecto en cuestión, no obstante no haber sido aprobado, es digno de hacerse notar en esta breve exposición sobre la historia del derecho tutelar de la burocracia en México. Contiene especiales innovaciones entre las que destacan las siguientes:

Únicamente sería de aplicación a los trabajadores de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (artículo 10); y Ejecutivo y Judicial del Distrito y Territorios Federales (artículo 40.). Por su parte, el artículo 18 del proyecto establece que la aceptación del nombramiento obliga al trabajador, reflejando, una vez más, la idea de la naturaleza eminentemente contractual del vínculo Estado-empleado.

En materia jurisdiccional, los organismos facultados para resolver los conflictos que se suscitaran con motivo de la aplicación de la ley sería, en orden jerárquico: I.- Juntas de Honor; II.- Tribunal de Arbitraje; y III.- Federación única de Asociaciones de Servidores del Estado (artículo 70).

En la votación que siguió a la lectura del proyecto, se aprobó por 76 votos contra 30 y se ordenó su remisión al Senado para los efectos constitucionales. En la Cámara Alta, en sesión de 23 de agosto de 1938, se desecharon las reformas propuestas por la colegisladora, ratificándose la aprobación hecha al proyecto original. (52)

Por fin, el 6 de septiembre de 1938, la Cámara Popular inicia sus trabajos con la comunicación que se hace de la resolución dada por el Senado en relación con el para entonces

ya espinoso asunto de la ley de los burócratas. Al discutirse en lo general, el diputado Enrique Estrada, que había sido uno de los más apasionados opositores al proyecto remitido por el Senado, particularmente en lo relativo a la huelga de los empleados públicos, defendió la propuesta de modificaciones recientemente rechazada por el Senado, pero conminó a sus colegas a la aprobación inmediata del Estatuto para su correspondiente promulgación, a fin de evitar que continuaran en el desamparo los trabajadores, aunque pronosticando que surgirían infinidad de dificultades en su aplicación por no haberse tomado en consideración las modificaciones. También argumentó que, aplazar el inicio de la vigencia del Estatuto sería tanto como estar en peligro de que nunca se promulgara, pues las circunstancias políticas podrían cambiar como amargamente lo dictaba la experiencia.

Finalmente, se aprueba por 158 votos contra 7 y pasa al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Ponderación.- El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que durante toda su vigencia solamente fue reformado en una ocasión, en el año de 1941, durante la administración del presidente Avila Camacho, es ciertamente un documento legislativo de mucho mayor mérito que la actual ley, no obstante que adolece de defectos bastante significativos. Si lo que pretendió el legislador fue proteger a los trabajadores públicos de los abusos del poder y colocarlos en posición similar a los trabajadores en general, lo logró aún cuando no íntegramente. Acaso el error más craso haya sido hacer una

enumeración limitativa y expresa de los cargos de confianza que desvirtúa la naturaleza eminentemente subjetiva del fenómeno confianza; también debe hacerse notar que constituye una enorme injusticia el que únicamente las horas de trabajo extraordinarias, para efectos de pago de salario doble, sean aquellas que excedan de la máxima y no de la normal, como la más elemental equidad lo exige. Sin embargo, y si convencionalmente nos ubicamos en su época, no podemos dejar de admitir que el Estatuto resulta un documento reivindicador de la clase burocrática, cuya situación era tan incierta.

El Estatuto consta de 115 artículos y 9 transitorios. Su articulado se clasifica en siete títulos y diversos capítulos. Los títulos son: Primero: Disposiciones Generales (dogmática del nuevo derecho de clase); Segundo: Derechos y Obligaciones Individuales de los Trabajadores, cuyas materias por capítulos son: Disposiciones Generales, De las Horas de Trabajo y de los Descansos Legales, De los Salarios, De las Obligaciones de los Poderes de la Unión con sus Trabajadores, Considerados Individualmente, De las Obligaciones de los Trabajadores, De la Suspensión de los Efectos del Nombramiento de los Trabajadores y De la Terminación de los Efectos del Nombramiento de los Trabajadores; Tercero: De la Organización Colectiva de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que consta de los siguientes capítulos: De los Sindicatos, De las Condiciones Generales de Trabajo, De las Huelgas y Del Procedimiento en Materia de Huelgas y de la Intervención que Corresponde al Tribunal de Arbitraje; Cuarto: De los Riesgos Profesionales y de las

Enfermedades No Profesionales, que consta de un único capítulo: De los Riesgos Profesionales; Quinto: De las Prescripciones; Sexto: Del Tribunal de Arbitraje y del Procedimiento que Debe Seguirse ante el Propio Tribunal, integrado por los siguientes capítulos: De la Integración del Tribunal de Arbitraje, De la Competencia del Tribunal; y Del Procedimiento Ante el Tribunal de Arbitraje; y Séptimo: De las Sanciones por Infracciones a esta Ley y por Desobediencias a las Resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

La enumeración de los títulos y capítulos respectivos bastan para dar una idea del importante paso que el Estatuto significó para los trabajadores públicos. Nunca antes se había siquiera pensado en concederles privilegios como medidas proteccionistas a su salario, descansos, licencias por enfermedades no profesionales, disposiciones respecto de riesgos profesionales, jornadas de trabajo, derecho de huelga, derecho de asociación, así como la creación de un tribunal que, teóricamente separado de la influencia del poder público, aplicara la ley en casos de conflictos suscitados con motivo de la interpretación de la misma, así como el establecimiento de un procedimiento sumario ante el mismo.

La Reforma Constitucional de López Mateos.- Durante el mandato del presidente López Mateos, se dejó sentir una profunda preocupación por la desigualdad constitucional de la situación de los trabajadores al servicio del Estado en comparación con los trabajadores en general, ya que estos últimos gozaban del privilegio de ver protegidas sus garantías legales mínimas por una norma de orden jerárquico superior: el artículo 123!

en tanto que los servidores públicos únicamente veían respaldados sus derechos por las disposiciones del Estatuto de 1938 que, para esas fechas, resultaba ya obsoleto, aún cuando, innegablemente, establecía garantías laborales mínimas en su favor. A fin de resolver este problema, el citado estadista presentó, con fecha 7 de diciembre de 1959, ante la Cámara de Senadores, la iniciativa de ley que adicionaba el artículo 123 de la Carta Magna, a reserva de proponer con posterioridad la iniciativa de ley reglamentaria respectiva, en la cual se recogiera la experiencia creada con motivo de la aplicación del Estatuto.

La iniciativa de adición constitucional de López Mateos se hacía preceder de una exposición de motivos en la cual se sostenía:

10.- Es preocupación del Ejecutivo el mantener y consolidar las ideas revolucionarias y a ello, obedece la intención de incorporar a la Constitución General de la República los principios proteccionistas de los trabajadores del Estado.

20.- Los servidores del Estado no han disfrutado de las garantías que el artículo 123 constitucional consigna para los demás trabajadores.

30.- La relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es distinta de la que liga a los servidores públicos con el Estado. En los primeros las empresas persiguen fines de lucro y los segundos laboran para instituciones de interés general, constituyéndose en colaboradores en el ejercicio de la función pública.

40.- Pero el trabajo no es una mercancía y en virtud de que forma parte esencial de la dignidad del hombre, debe

siempre ser legalmente tutelado.

5o.- De lo anterior se desprende la necesidad de incluir las labores públicas dentro de las garantías del artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

Hasta aquí lo que podría denominarse la dogmática de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, ya que a continuación describe los aspectos fundamentales que comprenden la adición, así como las ligeras modificaciones en cuanto a la denominación y funciones del Tribunal de Arbitraje y la excepción a incluir dentro de su competencia los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores.

Previos los trámites legislativos y el cumplimiento de las exigencias constitucionales, nació a la vida jurídica del derecho obrero en México, el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que elevó a rango constitucional las bases conforme a las cuales se expedirían las leyes para regir las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, y sus trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Con el evidente propósito de complementar la solución del problema cuya avanzada la constituía la adición constitucional al artículo 123, con fecha 5 de diciembre de 1963, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el propio presidente López Mateos remitió a la Cámara Alta la iniciativa de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, precedida tam-

bién de una exposición de motivos en que se establece:

1.- Procede complementar el importante avance que para los servidores públicos significa la elevación de los principios tutelares de su trabajo a norma constitucional, mediante la expedición de la ley reglamentaria.

2.- Los Gobiernos emanados de la revolución han reconocido y protegido los derechos de los servidores del Estado. El Estatuto ha cumplido ampliamente su función; pero al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales, es oportuno incorporar las mejoras que dicta la experiencia de sus veinticinco años de vigencia.

3.- Los problemas que se abordan en la iniciativa se basan, además, en la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y en las tesis del Tribunal de Arbitraje.

4.- Se proponen modificaciones de importancia a la estructura y competencia del tribunal burocrático; y

5.- Como al régimen del Estatuto vigente se hallan incorporadas diferentes instituciones que, aunque con personalidad jurídica distinta a la de los órganos representativos del Estado, están estrechamente ligadas a sus actividades y fines, es evidente que deben continuar dentro de los límites normativos de la nueva ley. Con el objeto de precisar su ámbito de aplicación, en el artículo 10. se enumeran esas instituciones.

La Cámara de Senadores, al recibo de la iniciativa, integró el expediente número 201 con la minuta del proyecto de ley, aprobando la iniciativa del Ejecutivo.

Con fecha 12 de diciembre de 1963 se dio cuenta a

la Cámara de Diputados con el expediente relativo (53). Posteriormente, el 18 del mismo mes, se efectuó la primera lectura del dictamen correspondiente rendido por las comisiones unidas Primera y Segunda de Gobernación y Primera de Trabajo, con la consideración de que "la exposición de motivos de la iniciativa es amplia, suficiente y basta para su plena justificación", no obstante "estiman conveniente modificar algunos preceptos para precisar la jurisdicción de este cuerpo de ley y dejar establecidos con claridad los derechos y obligaciones de los trabajadores, al igual que la responsabilidad del Estado, dentro del campo del sistema democrático que rige la vida del país..."

Las comisiones encargadas de la elaboración del dictamen respectivo hacen referencia a que, en lo fundamental, las correcciones son de forma, a fin de evitar interpretaciones anfibológicas. Básicamente se proponen las siguientes modificaciones:

Art. 1o. del proyecto original: "La presente ley es de observancia general para los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y de los trabajadores a su servicio; así como para las instituciones que a continuación se expresan y los trabajadores a su servicio..."

La comisión propone que para mayor claridad se modifique y quede en los siguientes términos:

Art. 1o. "La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y de las instituciones que a continuación se enumeran..." Además, a la enumeración original del proyecto sobre las institu-

ciones descentralizadas que se sujetan al régimen de la ley, la comisión propone que se agreguen la Comisión Nacional de Seguros y la Comisión Nacional de Valores, por considerar que tienen las mismas características de la Comisión Nacional Bancaria que incluye el proyecto original. También propone que al final de la enumeración de los organismos descentralizados se agregue la siguiente leyenda: "...así como los otros organismos descentralizados similares a los anteriores"; ello con el fin de "dejar abierta la inclusión de otros organismos descentralizados de naturaleza semejante", según reza el dictamen.

Se propone la modificación del artículo 5o con el propósito de limitar los puestos de confianza en las diversas dependencias oficiales y descentralizadas sujetas a la ley y para establecer las plazas de confianza en las Comisiones Nacionales de Seguros y Valores, con el que se adiciona la lista. Al final del proyecto de modificación al artículo 5o y a fin de eliminar una fuente de conflictos conforme a la experiencia dejada por el Estatuto, se propone la eliminación de la fracción VI del proyecto que consideraba de confianza a "quienes desempeñen funciones análogas a los cargos enumerados en las fracciones anteriores". Cabe aquí aclarar que el antiguo estatuto, en la parte final del inciso B de la fracción II, artículo 4o, contenía la misma mención, lo que provocó innumerables controversias que se sometieron al conocimiento del Tribunal de Arbitraje, experiencia que indudablemente fue considerada por las comisiones dictaminadoras que propusieron su eliminación.

Al darse por terminada la sesión correspondiente se tiene por hecha la primera lectura y se ordena imprimir (5).

Al día siguiente, 19 de diciembre, en la propia Cámara Baja se efectúa la segunda lectura de la iniciativa que ya contiene las modificaciones de las comisiones encargadas de elaborar el dictamen.

Al abrirse el registro de oradores se inscriben en pro los diputados Francisco García Silva, Francisco Aguirre Alegría, Agustín Vivanco Miranda, Ricardo Camero Cardiel y Manuel Stephens García.

García Silva, de extracción burocrática, hace una breve reseña de la evolución de las leyes tutelares de los servidores públicos y una ponderación de la ley cuya iniciativa se discute, solicitando de la Cámara el voto aprobatorio.

Por su parte, el legislador Aguirre Alegría, también de trayectoria burocrática, se pronuncia en el sentido de que se vote aprobatoriamente la nueva ley, en lo cual lo secunda Agustín Vivanco Miranda.

En turno Manuel Stephens García, relató la historia del movimiento burocrático que ya se dejó anotado en diversa parte de este trabajo y se unió a la petición de los anteriores diputados para la aprobación de la nueva legislación.

Camero Cardiel, representante popular del sector obrero, hizo un elogio del dictamen.

Pasado el dictamen a votación en lo general, se aprueba por unanimidad de ciento treinta y dos votos.

Continuadamente, y para efectos de la discusión en lo particular, solicitan turno los diputados Salvador Castro Villalpando y Rafael Morelos Valdez, Carlos Chavarría Becerra y

Fernando Figueroa Tarango. En pro, Antonio Vargas Mac Donald y los integrantes de la Comisión.

Castro Villaalpando, que limita su oposición a la redacción del artículo 50., únicamente propone modificaciones de estilo aprobados de inmediato por la comisión.

El diputado Morelos Valdez, del Partido Acción Nacional, se manifiesta en contra del artículo 31 que dispone la obligación de los trabajadores, durante las horas de jornada legal, de desarrollar actividades cívicas y deportivas que fueren compatibles con sus aptitudes, edad y condiciones de salud, cuando así lo disponga el titular de la dependencia respectiva. La impugnación, según Morelos Valdés se debía a que la redacción de dicho dispositivo daba margen a que se obligara a los empleados públicos a asistir a recepciones, manifestaciones y actos de apoyo oficiales bajo presión sindical (b). Consecuencia de ello, concluye Morelos Valdés, es que el artículo 31 tiene un contenido netamente político y no cívico-social como se pretende aparentar.

La intervención de Morelos Valdés es atacada, a su vez, por el Diputado Vargas Mac Donald a quien, por su parte, replica Carlos Chavira Becerra. Finalmente, por la Comisión interviene Manuel Pavón Bahaine quien concluye que la redacción del artículo 31 carece, en lo absoluto, de contenido político

(b) El ataque no dejaba de tener su razón, debido al desmedido entreguismo de los líderes sindicales burocráticos, mediatizados por mezquindades personales de carácter político y controlados, además, por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, órgano político de primera magnitud afiliado al partido oficial y medio de control burocrático.

alguno.

Sometida la votación la aprobación del artículo 31, en lo particular, se vota en favor de su texto por 127 votos contra 5.

La intervención de Figueroa Tarango exclusivamente tuvo por objeto pedir que se corrigiera la redacción del artículo 130 que fija en cinco el número de días para contestar las demandas planteadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de que, en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, se adicionara dicho término con un día por cada cuarenta kilómetros o fracción excedente de la mitad.

Nuevamente por la comisión Manuel Pavón Bahaine aclara que, aunque el artículo 11 de la Ley remite la supletoriedad al Código Federal de Procedimientos Civiles, la comisión acepta la modificación propuesta.

Concluido el debate y promovida la votación, se aprueba el dictamen por unanimidad de 129 votos y en virtud de las modificaciones, se ordena su envío al Senado para los efectos del artículo 72, apartado b) de la Constitución (55).

Finalmente, agotado el proceso legislativo y satisfechos los requisitos constitucionales, en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente el día 28 de diciembre de 1963 se hace la publicación de la nueva ley tutelar de los servidores públicos, cuya vigencia se inició al día siguiente por disposición expresa de su artículo lo. transitorio.

Estructura de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Consta este ordenamiento de diez títulos que hacen un total de ciento sesenta y cinco artículos y sig

te transitorios. Los títulos segundo, tercero, cuarto, séptimo, octavo y noveno, están subdivididos a su vez en varios capítulos. Las materias tratadas, por títulos, son las siguientes: Título Primero: Disposiciones Generales; 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 Profesionales 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 Laudos; 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.

Por la gran importancia que para nuestro estudio revisten algunos aspectos de la actual legislación tutelar de los trabajadores públicos, debe hacerse un somero estudio comparativo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, paralelamente al Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, principalmente por cuanto constituyen, prácticamente, las dos únicas legislaciones de vigencia federalproteccionistas de los derechos de la clase burocrática. Esta comparación se hará superficialmente, tratando de resaltar las principales diferencias, concordancias, atrasos y avances de la actual ley en relación con su predecesora, al cabo de lo cual se tratarán los dos aspectos elegidos para este trabajo: la incorporación de los organismos descentralizados a la ley by

rocrática y la cuestión de los empleados de confianza en relación con la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Esbozo Comparativo Entre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.- Para una mayor sistemática, analizaremos paralelamente las diversas materias tratadas, en la columna de la izquierda se hará referencia al Estatuto y en la de la izquierda a la ley vigente, ubicando en el dentro la materia específica.

#### AMBITO MATERIAL

Limita su imperio a autoridades y funcionarios de los tres Poderes de la Unión, Distrito y Territorios Federales y los trabajadores a su servicio.

La extiende, además, a las relaciones laborales entre titulares y trabajadores de los organismos descentralizados precisados en su artículo 10.

En tanto que el antecedente legal para el Estatuto lo era en esta materia el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo, que únicamente se refiere al Estado y los trabajadores a su servicio, y con el cual es perfectamente congruente al no extender indebidamente su imperio, más allá de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores; el apoyo del artículo 10. de la actual ley es el encabezado del apartado B del artículo 123 constitucional, pero a diferencia del Estatuto, la actual Ley adolece de un exceso en la legislación que hace peligrar su constitucionalidad.

#### RELACION LABORAL

Entiende la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, pero representado aquel por sus titulares.

Ya no es el Estado, como ente político quien se enlaza con los trabajadores, sino los titulares.

La nueva ley es, en este aspecto, novedosa y acertada por cuanto logra la fórmula para contemporizar con los tratadistas ortodoxos que veían una monstruosidad en la igualdad de condición entre el Estado y sus trabajadores para efectos de la relación laboral.

#### CONCEPTO DE TRABAJADOR

Lo considera mediante la expedición de un nombramiento o por su inclusión en las listas de raya. En iguales condiciones que el Estatuto.

No obstante esto, debemos observar que el Estatuto era congruente, a este respecto, con su materia; en cambio, la actual ley, al no hacer la excepción de los trabajadores de instituciones descentralizadas, quienes no tienen por qué recibir un nombramiento como requisito constitucional para prestar sus servicios al Estado, es deficiente y errática.

#### CLASES DE TRABAJADORES

Considera que pueden ser de dos tipos: de base y de confianza. Al igual que el Estatuto, considera dos especies: de base y de confianza.

Debemos tener en cuenta que la legislación vigente es más acertada por cuanto la enumeración que hace de los empleados de confianza es limitativa; en tanto que su predecesora contenía la cláusula que consideraba también de confianza a "cuantos desempeñen funciones análogas a las anteriores", al final de tal enumeración, lo cual causó muchos problemas y fue motivo de no pocas iniquidades.

#### EMPLEADOS DE CONFIANZA

Los excluye de su régimen, al igual que a los trabajadores de líneas férreas y empresas petroleras y a las administraciones. Se excluyen, e igualmente a los miembros del Ejército y Armada Nacionales, personal militarizado, miembros del Servicio Exte-

das, poseídas o expropiadas por el Gobierno.

rior Mexicano y personal de vigilancia de cárceles y galeras.

#### CATEGORIAS

Clasifica a los trabajadores públicos en cinco grandes categorías.

Se remite al Presupuesto de la Federación y a las clasificaciones internas de los organismos incorporados a su régimen.

#### LABORES EXTRAORDINARIAS

Considera tiempo extraordinario al que excede de la jornada máxima. Prohíbe que exceda de hora y media diaria y de cinco días consecutivos.

También considera tiempo extraordinario al que excede de la jornada máxima, limitándolo a tres horas diarias y a tres días consecutivos.

#### SALARIO

El Estado lo puede fijar libremente pero debe ser uniforme para cada categoría.

Prohíbe su disminución durante la vigencia del presupuesto correspondiente. Puede tener aumentos por años de servicio.

#### SALARIO POR LABORES EXTRAORDINARIAS

Se paga con un ciento por ciento más del asignado a las horas de jornada máxima.

Lo fija en un ciento por ciento más del asignado a la jornada ordinaria.

En la actual ley, el legislador incurre en un grave error porque si en disposición distinta (artículo 26) señala que únicamente el trabajo que exceda de la jornada máxima es considerado extraordinario, como es explicable entonces que se pague el trabajo extraordinario con un ciento por ciento más del salario asignado a la jornada ordinaria; o lo que es lo mismo, no habría criterio aplicable respecto a la forma de retribuir económicamente al trabajador cuyo tiempo excediera de la jornada ordinaria cuando esta fuera inferior a la máxima.

#### OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES

Las mismas que consignaba el Estatuto y, además, la imposición a los trabajadores del deber de con-

rrir a centros de perfeccionamiento y capacitación.

SUSPENSION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO EXPEDIDO A TRABAJADORES QUE MANEJEN FONDOS

No señala límites temporales La limita a un lapso de sesenta días, en tanto realizan las investigaciones.

TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO EXPEDIDO A LOS TRABAJADORES

En este renglón, ambos estatutos son coincidentes con las siguientes diferencias: Por lo que hace a la causal de abandono de empleo, la actual legislación cae en un detallismo innecesario; en tanto que el Estatuto se limitaba a señalar como causa generadora de la terminación de los efectos del nombramiento al abandono de empleo. En efecto, los criterios sustentados por el tribunal burocrático y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con esta causal, no hacen ineficaz el texto que contenía la anterior legislación. En conclusión, estimamos redundante la redacción de la fracción I del artículo 46 de la ley en vigor.

Otra marcada diferencia entre ambos ordenamientos es la inclusión, en la actual ley, del párrafo final de la fracción V del artículo 46 que establece que, si el Tribunal resuelve que el cese estuvo justificado (actualizado cualquiera de los supuestos enumerados en esa fracción), no tiene lugar el pago de salarios caídos.

La fracción referida enumera los casos cuya actualización tiene como efecto el cese de los trabajadores, previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Una debida interpretación de este dispositivo nos hace concluir

que la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador únicamente puede hacerse por autorización del Tribunal, mismo que, mediante la tramitación de un juicio, puede determinar si el caso concreto se puede ubicar en uno de los supuestos de la ley, caso en el cual autoriza al titular correspondiente a dar por terminados los efectos del nombramiento con la consecuente separación del servicio de que se hace víctima al trabajador. Sin embargo, el párrafo final de dicha fracción torna absolutamente ineficaz esa autorización del Tribunal con la que el legislador pretendió, quizá, proteger al trabajador de la arbitrariedad de los titulares. De la redacción de dicho párrafo parece desprenderse que el Estado patrón puede cesar de hecho a los trabajadores que incurran o parezcan haber incurrido en cualquiera de las causales previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley, evitándose obtener, por laudo, la autorización correspondiente; y en caso de que el trabajador, inconforme con este proceder, ocurra en demanda de justicia, simplemente probar la justificación del despido a fin de que, estimándolo así el juzgador, su resolución tenga como efecto librar a la dependencia respectiva, del pago de salarios caídos que de otra forma procederían por lo menos durante el lapso comprendido entre el cese y la fecha en que causara estado el laudo del Tribunal, aún cuando se encontrara justificado dicho despido.

Por decreto de 29 de diciembre de 1966, el texto original del artículo 46 de la Ley fue modificando. En virtud de esta reforma, se concedió beligerancia a los Reglamentos de Condiciones de Trabajo de cada dependencia a fin de que se califiquen los hechos constitutivos de las causales de termina-

ción de los efectos del nombramiento, significando esto un indudable beneficio para el trabajador por cuanto que el Reglamento de Condiciones de Trabajo de la dependencia de su adscripción puede serle más favorable que la ley.

### ESCALAFONES

Los reglamenta como una obligación de las dependencias del Estado para con sus trabajadores, específicamente en correlación al derecho de preferencia de los empleados para ocupar puestos públicos por razón de antigüedad, del carácter de sindicalizado o por veteranía de la Revolución. Fija los factores escalafonarios en forma genérica en el inciso c) de la fracción I del artículo 41.

Trata esta materia por separado y no como una obligación de los titulares. Como innovaciones tiene: define el escalafón, obliga a establecer reglamentos de escalafones en cada dependencia y fija las bases para su funcionamiento, se fijan los factores escalafonarios, se implanta la ocupación de plazas por oposición entre el personal especialista del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; fija las normas para calificar los factores escalafonarios por medio de tabuladores; señala el procedimiento a seguir por las Comisiones Mixtas de Escalafón y las obligaciones de los titulares para con estas; la determinación de las vacantes temporales y el procedimiento para resolver permutas e inconformidades de los trabajadores afectados por movimientos escalafonarios.

### ORGANIZACION COLECTIVA

Previa que los sindicatos podían federarse y, en ese caso, continuar formando parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Dispone que las organizaciones de trabajadores podrán adherirse a dicha central.

Nuevamente nos encontramos frente al problema de los organismos descentralizados incorporados inexplicablemente al régimen de la ley de los trabajadores públicos. El Estatuto estaba en lo justo al permitir que los sindicatos burocráticos se federaran en una central única reconocida por el Estado, en

función de que todos esos sindicatos estaban integrados por verdaderos trabajadores públicos; en cambio, actualmente resulta falta de toda técnica agrupar en una central destinada a organizar a servidores del Estado, a quienes carecen de esa calidad, como el caso de los empleados de instituciones sujetas al régimen de descentralización administrativa.

Entre las causas de disolución de los sindicatos, señala el término de su duración fijada en el acta constitutiva o en los estatutos.

Ya no señala como causa de disolución de los Sindicatos el término de su duración fijada por el acta constitutiva o por los estatutos.

#### CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Establecía que deberían fijarse al iniciarse cada período de gobierno

Dispone que se fijarán por los titulares, oyendo al sindicato.

El Estatuto era, con esto, incongruente con su propio artículo 16 que disponía que en ningún caso los cambios de funcionarios afectarían a los trabajadores. La actual Ley, teniendo la misma disposición, resolvió definitivamente el problema.

Ciertamente el Estatuto, a este respecto, estaba en un completo error. Si las Condiciones Generales de Trabajo del derecho burocrático hacen el papel de los Contratos Colectivos de Trabajo del derecho industrial, el permitir que cada titular, al iniciarse el período de gobierno en turno pretendiera imponer sus propias reglas para el desempeño de las labores, equivalía a hacer tan incierta la situación de los trabajadores como las realidades políticas, siempre cambiantes. Si, además, consideramos que las Condiciones Generales de Trabajo obedecen (o deben obedecer) a necesidades reales del servicio público, su modificación o revisión únicamente debería ajustarse al cambio en las necesidades que motivan ese servicio, y no a la distinta ma-

nera de aplicar la política administrativa de los funcionarios de cada régimen.

Carece de la disposición relativa a correcciones disciplinarias y forma de aplicarlas. No requiere que se cubra requisito formal alguno para que las Condiciones Generales de Trabajo tengan plena eficacia. El Tribunal sólo interviene cuando el sindicato objetare substancialmente el acuerdo respectivo.

En la fracción III de su artículo 88 indica que las Condiciones Generales de Trabajo establecerán las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.

Para que las Condiciones Generales de Trabajo tengan plena vigencia requiere que sean depositadas en el Tribunal y que sean autorizadas por la Secretaría de Hacienda cuando contengan prestaciones económicas a cargo del Gobierno Federal.

El requisito de la sanción por parte de la Secretaría de Hacienda, que señala la Ley, es obvio por cuanto que constitucionalmente está vedado hacer pago alguno que no se incluya en el Presupuesto de Egresos de la Federación; pero la formalidad de depositar las Condiciones Generales de Trabajo en el Tribunal está de más y equivale a darle al Tribunal una beligerancia innecesaria en esta materia porque si la ley requiere que se oiga al sindicato correspondiente, la naturaleza de las Condiciones Generales de Trabajo es la de verdaderos convenios entre las partes afectadas y a las cuales únicamente resultan aplicables. En estas condiciones, carece de razón jurídica la necesidad de su depósito ante el Tribunal previamente a surtir efectos.

#### HUELGA

Señala dos tipos de huelgas: general y parcial, según esté dirigida en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión o únicamente contra uno o un grupo de funcionarios de una unidad burocrática. Señala concretamente las situaciones de hecho que dan lugar a un movimiento de

Elimina la clasificación de los diferentes tipos de huelga (aún cuando por la redacción de su artículo 94 parece desprenderse que también acepta que la huelga pueda ser de ambas clases.

A diferencia del Estatuto, únicamente señala como causa de huelga la violación sistemáti-

huelga. Faculta al Tribunal para declarar la inexistencia de la huelga si esta se lleva a cabo antes de diez días a partir del emplazamiento; si los huelguistas están en minoría o si no se llenan los requisitos que señalan los artículos relativos.

El estado de huelga puede terminar por decisión de la asamblea, con un mínimo de dos terceras partes de votos

ca, por parte de las dependencias de los poderes públicos, de los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional. Unicamente faculta al Tribunal para declarar la inexistencia de la huelga cuando la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento.

El estado de huelga puede concluir por decisión de la asamblea, bastando simple mayoría de votos.

Ambos ordenamientos coinciden, en lo general, respecto a los efectos de la huelga y las sanciones por actos violentos; características de la huelga ilegal y delictuosa; actitud que se impone a los trabajadores públicos con cargos en el extranjero, requisitos para declaración de huelga, así como el procedimiento durante la misma y la intervención del Tribunal.

En materia burocrática, y tomando en cuenta la realidad política y jurídica de nuestro país, la huelga es completamente absurda por cuanto implica una situación que no puede darse en la práctica. Luego la huelga de los trabajadores públicos, las causas que la general y toda la regulación legal relativa, no deja de ser un mero romanticismo legislativo de aplicación utópica.

#### RIESGOS PROFESIONALES

Remite la materia a la Ley Federal del Trabajo.

Emplea el criterio antigüedad para determinar las licencias sin goce de sueldo para los trabajadores afectados por enfermedad no profesional que hubieren rebasado los límites de sus licencias con sueldo íntegro y medio sueldo.

Se remite a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a la Ley Federal del Trabajo, en su caso.

En caso de enfermedad no profesional, prorroga las licencias sin goce de sueldo, una vez excedidos los límites temporales con derecho a sueldo íntegro y medio sueldo, hasta

por cincuenta y dos semanas,  
sea cual fuere la antigüedad  
del trabajador.

Cabe aquí un ligero comentario sobre la razón de la vigencia, en materia burocrática, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por remisiones que respectivamente hicieron el Estatuto y la ley que lo abrogó.

Al iniciarse la vigencia del Estatuto, el Código Laboral había reglamentado los riesgos profesionales de una manera exhaustiva. Posiblemente el legislador del Estatuto no vio diferencia alguna entre los riesgos del derecho laboral ordinario y los del burocrático, tan es así que no tuvo inconveniente alguno en hacer aplicable en esta última materia la parte conducente de la Ley Federal del Trabajo. Posteriormente, con motivo de la creación de la institución denominada Insituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya ley fue promulgada el 28 de diciembre de 1959, se exploró con mayor detenimiento y eficacia esta materia de los riesgos profesionales, privativamente al régimen de los trabajadores públicos, lo cual apoya la determinación del legislador de la ley vigente de someterse a sus disposiciones.

Debemos hacer notar que la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 30 de diciembre de 1947 había a su vez derogado el artículo 84 del Estatuto, de una manera tácita y dada la incompatibilidad de sus disposiciones (artículo 9o del Código Civil aplicable en materia federal). Así, al iniciar su vigencia la Ley de Pensiones, dejó de tener eficacia la remisión que

huelga. Faculta al Tribunal para declarar la inexistencia de la huelga si esta se lleva a cabo antes de diez días a partir del emplazamiento; si los huelguistas están en minoría o si no se llenan los requisitos que señalan los artículos relativos.

El estado de huelga puede terminar por decisión de la asamblea, con un mínimo de dos terceras partes de votos

ca, por parte de las dependencias de los poderes públicos, de los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional. Únicamente faculta al Tribunal para declarar la inexistencia de la huelga cuando la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento.

El estado de huelga puede concluir por decisión de la asamblea, bastando simple mayoría de votos.

Ambos ordenamientos coinciden, en lo general, respecto a los efectos de la huelga y las sanciones por actos violentos; características de la huelga ilegal y delictuosa; actitud que se impone a los trabajadores públicos con cargos en el extranjero, requisitos para declaración de huelga, así como el procedimiento durante la misma y la intervención del Tribunal.

En materia burocrática, y tomando en cuenta la realidad política y jurídica de nuestro país, la huelga es completamente absurda por cuanto implica una situación que no puede darse en la práctica. Luego la huelga de los trabajadores públicos, las causas que la general y toda la regulación legal relativa, no deja de ser un mero romanticismo legislativo de aplicación utópica.

#### RIESGOS PROFESIONALES

Remite la materia a la Ley Federal del Trabajo. Emplea el criterio antigüedad para determinar las licencias sin goce de sueldo para los trabajadores afectados por enfermedad no profesional que hubieren rebasado los límites de sus licencias con sueldo íntegro y medio sueldo.

Se remite a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a la Ley Federal del Trabajo, en su caso. En caso de enfermedad no profesional, prorratea las licencias sin goce de sueldo, una vez excedidos los límites temporales con derecho a sueldo íntegro y medio sueldo, hasta

hacia el Estatuto a la Ley Federal del Trabajo, en materia de riesgos profesionales, operando un fenómeno semejante al que operaría posteriormente con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en relación con la ley del I.S.S.S.T.E.

#### PRESCRIPCION

La regla general es de un año pero la indemnizatoria es de un mes, al igual que la acción de los funcionarios para suspender o disciplinar a los trabajadores.

También es de un año la regla general, pero las acciones indemnizatoria y las de los funcionarios para suspender o disciplinar a los trabajadores se señala de cuatro meses. En el mismo caso está la acción de reinstalación por despido injustificado, que el Estatuto incluía en la regla general. Otra innovación es la disposición en el sentido de que la prescripción no puede empezar a correr durante el tiempo en que un trabajador esté privado de su libertad, siempre que sea absuelto por sentencia ejecutoria.

#### ORGANO JURISDICCIONAL

Le denomina Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 92). No se fija exactamente el número de sus integrantes.

Le llama Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Limita su integración a tres miembros. Hace mención específica del Secretario General de Acuerdos.

La razón del cambio de denominación debió ser, para el legislador, las facultades conciliatorias que la nueva legislación otorga al Tribunal, para casos de conflictos colectivos, atribuciones que no mencionaba el Estatuto. Si recordamos que el lazo jurídico que liga al Estado con sus trabajadores es, en cierto aspecto, de carácter laboral, el arbitrador a cuya competencia se someten los conflictos derivados de esa relación debe gozar del mismo carácter, esto es, de competencia jurisdiccional laboral; y siendo, por otra parte, característica de los

tribunales de la justicia obrera la facultad conciliatoria que tiende a equilibrar los intereses de dos clases distintas, la consecuencia será que, aún cuando el Estatuto no concedía las multicitadas facultades de conciliación, de hecho podía ejercerlas el Tribunal, por ser inseparables tales atribuciones de la naturaleza de la función arbitral.

La reforma que, por decreto de 13 de diciembre de 1966, se hizo al artículo 119 de la Ley, prevé que las faltas temporales del Presidente del Tribunal sean cubiertas por el Secretario General de Acuerdos; en tanto que las de los demás magistrados sean cubiertas por las personas que designen los organismos que representan (Gobierno Federal y Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado). Desde luego hay insuficiencia en esto porque no se señala que debe entenderse por "faltas temporales". Por lo demás, debe suponerse que al constituirse el Secretario General de Acuerdos en tercer árbitro por ministerio de ley, algún secretario de audiencias lo sustituye como fedatario respecto de los actos del Tribunal, pero no debe olvidarse que la ley no es explícita en este respecto.

#### COMPETENCIA

El Tribunal puede conocer de conflictos individuales, colectivos e intersindicales, así como tiene facultades para registrar o cancelar a los sindicatos de trabajadores públicos (art. 99); y conocer de los conflictos entre sindicatos o entre estos y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Además de facultades para conocer de conflictos individuales, colectivos e intersindicales, así como para llevar a efecto el registro o la cancelación de los sindicatos, efectúa el registro de las Condiciones Generales del Trabajo. Asimismo, para conocer de conflictos entre sindicatos o entre estos y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Con respecto a las facultades que las sucesivas legislaciones conferían al tribunal burocrático para conocer de conflictos intersindicales (artículos 61 y 85, respectivamente), en ambos casos hay redundancia porque estas mismas atribuciones se vuelven a consignar en los artículos 99 fracción III del Estatuto; y 124 fracción IV de la Ley.

Igualmente sucede con la fracción V del artículo 124 de la Ley, toda vez que la facultad del Tribunal para efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo ya es otorgada por el artículo 90 de la misma.

Otra cuestión a comentarse acerca de la competencia del Tribunal es que su artículo 124, fracción II, por referirse a los "conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio", está cayendo en la misma limitación técnica que una interpretación real de la ley traduciría en que el Tribunal carece de competencia para conocer conflictos surgidos entre los organismos descentralizados incorporados a su régimen y las organizaciones sindicales de trabajadores a su servicio porque, como se verá después, estos no son ni pueden ser el Estado.

#### PROCEDIMIENTO

No existe expresamente conferida la función conciliatoria. El término para contestar la demanda es de tres días. Procedimiento eminentemente oral. Todas las notificaciones son personales.

Establece la modalidad de la conciliación para conflictos colectivos o sindicales. Se amplía a cinco el número de días para contestar la demanda. Se amplía el término para contestar la reclamación cuando el emplazamiento debe hacerse en lugar distinto a aquel donde se tramita el juicio. Se implanta la caducidad procesal por falta de actividad procesal. Las audiencias están a

cargo de los secretarios de audiencias. Existe un recurso de revisión ante el mismo Tribunal. Las notificaciones son, por regla general, por estrados.

El procedimiento en los juicios burocráticos ha sido modificado respecto de lo que en esta materia establecía el Estatuto, no obstante que el procedimiento en los juicios ordinarios aparece igual de simplista bajo el imperio de ambas legislaciones, con excepción de las ligeras diferencias en materia de términos, personalidad procesal de las partes, etc.

El decreto de 13 de diciembre de 1966, a que antes hicimos referencia, impuso una serie de modalidades al procedimiento, las cuales no vinieron sino a entorpecer la celeridad del procedimiento, contraviniendo la tradicional prontitud de los juicios laborales y la no menos acostumbrada inapelabilidad de las resoluciones a virtud del establecimiento de un ridículo e ineficaz recurso de revisión.

Estas modalidades únicamente se explican en función de la irresponsabilidad de los magistrados y de su, salvo raras excepciones, ineptitud para desempeñar sus funciones. El principal yerro de la innovación por la cual se faculta actualmente al Secretario General de Acuerdos para resolver las cuestiones que se susciten en las audiencias y, de que estas estén a cargo de los Secretarios Auxiliares no es gratuitamente señalado, baste para justificarlo la incuestionable falta de unidad en el criterio aplicado en los diversos actos procesales, ya que en algunos de estos interviene el Tribunal, cumpliendo su misión de resolver colegiadamente las cuestiones de conciencia y de

clase como son las laborales; y en otros, la decisión unitaria del Secretario General de Acuerdos. Aberraciones como la acuí anotada reflejan la poca seriedad de que adolece un organismo mediatizado políticamente como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por otra parte, el recurso de revisión con que se ha dotado al de por sí irregular procedimiento burocrático, aparte de los vicios e inconvenientes que se han dejado señalados, desde el punto de vista del más estricto derecho procesal podría plantearse la interrogante sobre si su naturaleza es la de una verdadera revocación o bien un recurso semejante a la revisión jerárquica administrativa. En el primer caso la respuesta es negativa porque es de la esencia de la revocación que sea la propia persona física investida de autoridad que pronuncia una resolución, la que la rectifique, caso en el cual no se está porque no es el propio Secretario General de Acuerdos quien resuelve el recurso, sino el Tribunal. En el segundo de los eventos tampoco sería factible una respuesta afirmativa porque este recurso únicamente se da, teóricamente, en el ámbito de la administración, caso en el cual no se encuentra el Tribunal. Por otra parte, el Secretario General de Acuerdos y los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no constituyen dos autoridades distintas sino la misma con atribuciones específicas.

El propio decreto derogatorio de algunas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reforma el artículo de la misma que establece la caducidad por inactividad procesal, haciéndolo más explícito y limi

tando los casos en que opera. También restringe los casos en que las notificaciones, que durante la sucesiva vigencia del Estatuto y la Ley se hacían personalmente, a unas cuantas como el auto admisorio de la demanda o el laudo, haciendo la regla general de notificación, la de estrados.

#### SANCIONES

Las infracciones a la ley y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal se castigan con multa hasta de mil pesos y destitución del trabajador, sin responsabilidad para el Estado. Las sanciones las impone, en su caso, el propio Tribunal.

Para hacer cumplir sus determinaciones, el Tribunal puede imponer multas hasta de mil pesos, las cuales se hacen efectivas por la Tesorería de la Federación, mediante oficio que gira el Tribunal.

La multa, como sanción impuesta por infracciones a la ley no comprendidas en la misma, resulta ridícula cuando se aplica a las dependencias de Estado, dado que no se aplica al titular como persona física, sino en función de su carácter de autoridad, luego la sanción se impone a la dependencia de Estado y por no aplicarse en favor de la contraparte, el propio Estado haría efectiva una multa impuesta a sí mismo.

#### EJECUCION DE LAUDOS

Impone a las autoridades la obligación de cumplir sus resoluciones desde luego, sujeta a la Secretaría de Hacienda al deber de atenderse a ellas para ordenar el pago de las condenas en numerario.

Contiene reglas para la ejecución de los laudos, mismas que se limitan a requerir a la parte que deba cumplir con algún laudo, a que lo haga, bajo apercibimiento de aplicar las sanciones que señala la misma ley (multa).

En tanto que el Tribunal no esté investido de facultades coercitivas para obligar al cumplimiento efectivo de sus resoluciones (y laudos en especial), su efectividad será muy dudosa, especialmente cuando los laudos son condenatorios.

Grave problema han representado, en el desenvolvimiento del derecho burocrático, estas limitaciones. Durante el imperio del Estatuto no existía medio legal escrito que hiciera posible la efectividad en cuanto a la ejecución de sus laudos. Unicamente el mencionado artº y la fracción I del 115 se podían esgrimir como argumentos legales para ejecutar los laudos; pero por la evidente desigualdad en la calidad de las partes en un juicio laboral contra el Estado, es fácil imaginar las dificultades que ofrecía su aplicación.

Las mismas circunstancias concurren en la legislación que le sucedió, misma que también señala la multa como medio de hacer cumplir las determinaciones del Tribunal.

Trueba Urbina y Trueba Barrera critican severamente el procedimiento que la Ley señala para la ejecución de los laudos y concluyen, acertadamente, en que ésta no tiene disposiciones adecuadas, lo cual hace que la multicitada ejecución de los laudos quede al antojo de los titulares ya que, por otra parte, el Tribunal no procede con la energía adecuada ni aplica, como debería, la Ley Federal del Trabajo, supletoria de la de los trabajadores públicos por disposición expresa del artículo 11 de la ley de la materia. (56)

Estimamos que sea posiblemente el principio de la inejecutabilidad en contra de las instituciones públicas (artículo 4o del Código Federal de Procedimientos Civiles) el que haya provocado que los legisladores evadieran el problema, dejando una enorme laguna en la ley y haciendo muy dudosa la posibilidad de ejecutar un laudo en contra del Estado. No obstante ello, pensamos que el carácter eminentemente protectorio del

derecho laboral debería dar la pauta para hacer una excepción a esa imposibilidad de despachar ejecución en contra del Estado y, en tales condiciones, modificar la ley de la materia incluyendo bases firmes regulatorias de la ejecución de laudos; o eliminando el capítulo respectivo pero haciendo la remisión correspondiente a la Ley Federal del Trabajo en sus disposiciones relativas a la ejecución.

Por otra parte, debemos considerar que si bien existen obstáculos que parecen impedir el uso de la fuerza coactiva en contra del poder público, esta misma cuestión vista en relación con los organismos descentralizados sujetos al régimen de esa legislación, no debería constituir un problema, dado que estas instituciones no gozan del privilegio de que participan aquellas verdaderamente dependientes del Estado, luego son ejecutables coactivamente e, incluso, embargables, por estar sujetas a un régimen jurídico distinto al de las dependencias públicas.

#### CONFLICTOS ENTRE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SUS TRABAJADORES

No hace alusión a ello.

Consagra todo un título, el noveno, a remitir a la jurisdicción del pleno de la Suprema Corte de Justicia, la resolución de estos conflictos.

Como acertadamente comentan Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, "independientemente de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el Tribunal más culminante para resolver en única instancia los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, la nueva ley crea una comisión de substanciación o instrucción con el

nombre de Comisión. Este tribunal es muy importante por cuanto que constituye un órgano tripartito, como los de carácter laboral. Es la penetración del nuevo derecho abriendo brechas jurisdiccionales en la organización vetusta del Poder Judicial Federal"(57).

Efectivamente, al dejar la nueva Ley al conocimiento del Pleno de la Suprema Corte la resolución de los conflictos derivados de la prestación de servicios al Poder Judicial Federal, se hace un reconocimiento pleno de la imposibilidad que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene para someter a su jurisdicción actos de dicho Poder, problema que, durante la vigencia del Estatuto había hecho crisis con motivo de la reclamación presentada ante el entonces Tribunal de Arbitraje por el señor Máximo Morán Castillo en contra de la Suprema Corte de Justicia, respecto del cual se abrió el expediente número 911/41 del citado tribunal de los trabajadores públicos.

El problema se resolvió comunicándose al Tribunal de Arbitraje la negativa acordada por el Pleno de la Corte, a someterse a su jurisdicción (58).

En estas condiciones, resulta altamente acertada la inclusión en la ley vigente del Título Noveno, que viene a resolver definitivamente la cuestión jerárquica y competencial en asuntos de trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

El título final de la ley en vigor, también novedoso respecto del Estatuto, se refiere a las facultades del Tribunal para imponer y hacer efectivas las correcciones disciplinarias a que se hagan merecedores los particulares en su actuación ante dicho organismo, así como sus propios empleados, facul

tades estas típicamente administrativas.

Los siete artículos transitorios de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son, con excepción del 5o, de naturaleza netamente transitoria. A nuestro juicio, el contenido de tal dispositivo debió incluirse dentro de las reglas relacionadas con los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares.

## CAPITULO CUARTO

### La Jurisdicción Burocrática

Inglaterra.- Francia.- Bélgica.- Estados Unidos.- Los Tribunales de Trabajo en México.- Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunales de Equidad.- Opinión de Bassols.- Tesis de Castorena.- Opinión Personal.- Los Tribunales de Trabajo y el Artículo 13 Constitucional.- Opinión de Bassols.- Nuestra Opinión.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- Antecedentes.- Aspectos Diferenciales y Concordantes Entre el Tribunal de Arbitraje y el Federal de Conciliación y Arbitraje.- La Competencia Como Institución de Derecho Procesal.- La Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

## CAPITULO CUARTO

### La Jurisdicción Burocrática

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no constituye una institución creada por el legislador mexicano con características a tal grado propias que lo distinguan de las demás de su género: los tribunales obreros. Guarda con estos una similitud orgánica y competencial a tal grado extrema que sería prácticamente imposible separarlos al realizar una síntesis histórica del desenvolvimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales de clase en los que están representadas las dos partes contendientes. Así pues, veamos retrospectivamente y a grandes rasgos, cual ha sido el devenir de los tribunales de trabajo que le sirven de antecedente al que actualmente se avoca, en la legislación nacional, al conocimiento de los conflictos de orden burocrático.

Inglaterra.- Los tribunales de clase son un resabio del principio constitucional inglés del "proceso entre pares" (iguales, plasmado en la Carta Magna Libertatum de Juan sin Tierra. Sus orígenes se localizan en instituciones jurídicas extranjeras y es precisamente en Inglaterra, nos dice Trueba Urbina (Derecho Procesal del Trabajo, Tomo I, México, 1941, págs. 184 y sigs.), donde surgen los "consejos", creados bilateralmente por trabajadores e industriales y cuya misión era resolver los conflictos surgidos de la relación de trabajo. En 1836 los alfareros de Glasgow, por convenio, se sometieron expresamente a un Consejo de Arbitraje, a fin de que éste resolviera toda contienda sobre salarios. El Consejo se componía de tres perso-

has patronos y otras tres obreras. Un año más tarde, en Macclesfield se crea el Consejo de la Industria de la Seda, de carácter permanente y con competencia para establecer la tarifa de salarios y aplicar los contratos de trabajo; su integración era de doce patronos, doce obreros y un presidente que actuaba con un secretario que carecía de voz y voto.

A estas alturas era franco el desenvolvimiento de los tribunales del trabajo con un sentido clasista.

Mundella, citado por Trueba Urbina, refiere que con motivo de las huelgas sucesivas en las fábricas de gorras de Nottenham, se fundó lo que se denominó Consejo de Arbitraje y Conciliación, integrado por once patronos y once obreros elegidos por un año con funciones conciliatorias y con competencia real para resolver los conflictos y dificultades que se presentaban en la industria. Debe aclararse que las funciones no las desempeñaba propiamente el Consejo, sino un Comité Permanente de Indagatoria, formado por cuatro miembros del mismo Consejo.

Posteriormente, en Wolverhampton, y con objeto de resolver la huelga que paralizaba la construcción en dicha localidad, se creó la Comisión de Arbitraje, a iniciativa del juez del condado de Worcestershire que fue elegido árbitro por los delegados obreros y patronales. Esta institución ya contiene la novedad relativa al compromiso que las partes en conflicto adquieren de acatar la resolución que se dictase antes de someter su controversia a la Comisión.

En los años de 1824, 1862 y 1872 el gobierno in-

glés reglamentó los Consejos de Conciliación y Arbitraje. La ley de 7 de agosto de 1896 tenía tres puntos esenciales: a) Registro facultativo de los Consejos Privados de Conciliación en el Board of Trade; b) Iniciativa de este en caso de conflicto; y c) Medios para crear Consejos de Conciliación en los distritos y en las industrias en que fueran necesarios.

Años más tarde se creó un Tribunal Permanente de Arbitraje, aún cuando no tenía carácter obligatorio.

Esto hace notar Trueba Urbina que la relación anterior demuestra el carácter eminentemente privado de los Consejos de Conciliación y Arbitraje encargados de dirimir los conflictos de trabajo, previo sometimiento de las partes en discordia.

Francia.- También en Francia fue la iniciativa privada la que impulsó la creación de instituciones permanentes de conciliación y arbitraje, con características casi idénticas a las de los tribunales de trabajo en Inglaterra. Como ejemplos tenemos la Comisión de Arbitraje Industrial de Cholet, que funcionó en 1892 al cual podían someterse las partes y, si no lo hacían, se les invitaba para que ocurrieran a los tribunales competentes.

La historia registra también el caso de los Consejos de Fábricas de Val-des-Bois que se componían de obreros elegidos por sus compañeros reunidos bajo la presidencia de un patrón.

Una ley napoleónica creó en Lyon, en 1806, el

Conseil de Proud'hommes, cuya misión era resolver acelerada y gratuitamente ciertos conflictos de trabajo y que se integraba colegiadamente con representantes de trabajadores y patronos. Estos Conseils de Proud'hommes fueron reorganizados posteriormente (1848) variándose su composición orgánica, puesto que a los representantes obreros y patronales se agregó un presidente y un vicepresidente nombrados por el emperador.

Los Consejos, creados por la ley de 1880, tuvieron atribuciones administrativas de policía y eran a la vez cuerpos consultivos. La Sección de Arbitraje de estos Consejos la presidía un Juez de Paz.

Finalmente, la ley de 27 de diciembre de 1892, creó comités de conciliación y consejo de arbitraje, y se aplicaba en los casos de conflictos colectivos, entre patronos y obreros sobre condiciones de trabajo.

Bélgica.- Trueba Urbina no duda en establecer que fue sin discusión alguna en Bélgica donde se localizan los antecedentes más remotos de los Consejos de Conciliación y Arbitraje de organización privada. Según dicho tratadista tales organismos funcionaron hace más de cuatro siglos en las explotaciones carboníferas de Mariemont y de Bascoup y su integración se hacía mediante la designación de representantes de ambas clases laborales.

Estados Unidos.- En este país, el sistema político federativo imprime cierta peculiaridad a la legislación en materia de trabajo. Cada estado de la Unión tiene libertad para

legislar sobre sus aspectos laborales propios, pero la Federación se reserva para si la facultad respecto de conflictos de trabajo que interesen más a la propia Federación que a cualquier estado.

Las instituciones de conciliación y arbitraje en la Unión Americana son oficiales y no oficiales. Los consejos oficiales permanentes de Conciliación y Arbitraje existen únicamente en veinte estados y los integran jueces o árbitros nombrados por el respectivo gobernador del estado.

La composición de dichos consejos es de tipo colegiado tripartita y son elegidos de entre patronos el primero; entre trabajadores el segundo y el tercero es propuesto por los dos primeros, pero designado por el gobernador, durando en su encargo tres años. Este es el que podríamos llamar Tribunal de Trabajo tipo en los Estados Unidos. El arbitraje del consejo, no obstante, es obligatorio pero las sentencias que pronuncia obligan, en principio, únicamente durante seis meses.

Las instituciones no oficiales son las denominadas Comisiones Mixtas de Arbitraje, cuya jurisdicción es voluntaria y se organiza por trabajadores e industriales.

El sistema Anglo-Americano-Belga y Francés, respecto de los tribunales laborales, incluye dentro de un mismo grupo a las legislaciones extranjeras con tendencia similar, caracterizada porque los organismos para la conciliación y el arbitraje de los conflictos colectivos son distintos de los Tribunales de Trabajo y, en consecuencia, aquellos no constituyen

tribunales (narciso Bassols. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Citado por De la Cueva, obra citada, Tomo I, págs. 911 y sigs.).

Frente al sistema Anglo Americano Belga y Francés existe otro distinto representado por la legislación de Nueva Zelanda, donde funcionan los Tribunales de Conciliación compuestos de cinco individuos: dos patronales, dos obreros y el presidente que designan los anteriores y que no pertenece a ninguna de ambas clases. Además, en Nueva Zelanda funciona un Tribunal de Arbitraje compuesto por tres jueces designados por el gobierno, uno en representación de cada clase contendiente, y el presidente, que debe ser un magistrado de la Orden Judicial. Dichos Tribunales, además de juzgar con base en la equidad, poseen facultades de reclamación (Trueba Urbina, obra citada, págs. 189 y 190). A diferencia del grupo anteriormente señalado, el Tribunal de Arbitraje de Nueva Zelanda es un auténtico tribunal y sus decisiones son imperativas.

Los Tribunales de Trabajo en México.- Tienen su primera manifestación en el decreto de Salvador Alvarado de fecha 14 de mayo de 1915, por el que se crearon el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, con el objeto de solucionar pacíficamente los conflictos laborales. Posteriormente, el 11 de diciembre del propio año, se expidió la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán inspirada en el propio Salvador Alvarado y que estaría destinada a constituir, por lo vigorosa y por la originalidad de sus instituciones, un elemento de suma influen-

cia en el constituyente de Querétaro. Los Tribunales de Trabajo de Yucatán --nos dice Trueba Urbina--, están inspirados en las instituciones semejantes de la legislación de Nueva Zelandia (Trueba Urbina, obra citada, Tomo I, pág. 193).

La jurisdicción laboral mexicana, a imagen de la de Nueva Zelandia, se estableció constitucionalmente gracias a la hábil filtración que de ella hicieron los integrantes del ala ultramontana del Congreso Constituyente de 1916-1917, quienes con prevenido sentido social lograron que se creara un capítulo especial relativo al trabajo y la previsión social, naciendo a la vida jurídica el artículo 123, incrustado a golpe de sentido protectorio de clase y rompiendo el tradicionalismo constitucional de integrar las cartas fundamentales, exclusivamente, por una parte dogmática y otra orgánica.

La organización jurisdiccional mexicana en materia laboral implica la reserva de la Federación para aplicar las leyes del trabajo en determinadas materias (petrolera, textil, ferrocarrilera, cinematográfica, etc.) a imagen del sistema norteamericano, conservando como facultad exclusiva de cada estado el aplicar las leyes laborales por medio de los órganos establecidos por la Ley Federal del Trabajo para dicho fin.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tribunales de Equidad.- Vale la pena detenernos brevemente para analizar la naturaleza de los tribunales obreros siguiendo el criterio de la base jurídica conforme a la cual conocen de los asuntos de su competencia.

En su acepción vulgar, el término tribunal significa el conjunto de juzgadores con facultades para conocer de determinados negocios; la equidad es, por otra parte, elemento indispensable en todo lo que a derecho toca. Ya lo decía la vieja fórmula romana: "jus est ars bonus et equi", el derecho es el arte de lo bueno y lo equitativo. Es la equidad también fuente de derecho y uno de tantos medios para que las lagunas de la ley no entorpezcan la realización del valor justicia. La mayor o menor importancia de la equidad como fuente de derecho depende de la materia jurídica en la que deba emplearse.

En materia laboral la equidad es de extrema importancia porque, siendo el derecho obrero eminentemente clasista, en el ánimo de los juzgadores prevalece o debe prevalecer el espíritu de clase, la necesidad de conciliar intereses, no únicamente distintos, sino contrarios; luego la equidad aparece como importante base de sustentación de la justicia obrera.

Nos dice Mario de la Cueva, que los llamados jueces de derecho que creó el Código Napoleón no supieron de la equidad; las Juntas de Conciliación y Arbitraje vinieron a desempolvar la antigua fórmula aristotélica conforme a la cual la equidad "es la justicia del caso concreto, la corrección de la ley en lo que carezca debido a su universalidad" (De la Cueva, obra citada, Tomo II, pág. 922).

Luego la conclusión es que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, dadas las peculiares características de

las controversias que se someten a su conocimiento, deben hacer justicia particular, concretada al caso específico, valorando en conciencia las circunstancias en que se produjeron los hechos generadores de la controversia.

Ante el abigarrado conjunto de opiniones sobre lo que son los tribunales obreros, su constitucionalidad, los límites de sus funciones, etc., prevalece la interrogante fundamental: ¿Cuál es la verdadera naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje?

En ejecutoria de 21 de noviembre de 1933 en el amparo promovido por Esther Rodríguez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las Juntas son tribunales administrativos con funciones jurisdiccionales que actúan en conciencia (Lastra y Villar, citado por Trueba Urbina, obra citada, Tomo I, págs. 236 y 237).

Trueba Urbina ataca enérgicamente la anterior posición por cuanto existe un divorcio entre el carácter administrativo que la Corte atribuye a las Juntas y las funciones jurisdiccionales de estas, especialmente si la Corte, al estimar el carácter administrativo de las Juntas, las supone dependientes del Poder Ejecutivo.

Sigue diciendo el citado Trueba Urbina que no puede considerarse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales administrativos porque estos tienen como finalidad juzgar actos administrativos, determinar judicialmente lo que es de derecho en los litigios que se les sometan (Fleiner).

La jurisdicción administrativa entraña una garantía en favor de los particulares para reclamar la ilegalidad de actos administrativos que les perjudiquen. Los Tribunales administrativos tienen competencia para conocer de cuestiones entre particulares y la administración.

Consecuentemente, siendo las Juntas tribunales, no son administrativos. Su función es jurisdiccional de competencia específica sobre el contrato de trabajo y a cuyo conocimiento se sujetan las diferencias obreropatronales en los que la administración no interviene en defensa de sus actos de autoridad.

Tampoco es afortunada la calificación de las Juntas como tribunales de conciencia porque si bien es cierto que en ocasiones resuelven conflictos en que se aplican principios no consagrados por la ley sino por sus fuentes supletorias, esos principios, al concretarse, al individualizarse en un laudo, vienen a hacer derecho (Trueba Urbina, obra citada, Tomo I, págs. 236 y sigs.)

Es de reconocerse la admirable exposición del autor que se comenta al analizar la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a excepción del aspecto relativo al carácter de estos organismos como tribunales de conciencia. A este respecto considero la exposición, más que errónea, insuficiente por cuanto se limita a establecer que los principios que aplican por lo general las Juntas (entre ellos la equidad), al

las controversias que se someten a su conocimiento, deben hacer justicia particular, concretada al caso específico, valorando en conciencia las circunstancias en que se produjeron los hechos generadores de la controversia.

Ante el abigarrado conjunto de opiniones sobre lo que son los tribunales obreros, su constitucionalidad, los límites de sus funciones, etc., prevalece la interrogante fundamental: ¿Cuál es la verdadera naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje?

En ejecutoria de 21 de noviembre de 1933 en el amparo promovido por Esther Rodríguez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las Juntas son tribunales administrativos con funciones jurisdiccionales que actúan en conciencia (Lastra y Villar, citado por Trueba Urbina, obra citada, Tomo I, págs. 236 y 237).

Trueba Urbina ataca enérgicamente la anterior posición por cuanto existe un divorcio entre el carácter administrativo que la Corte atribuye a las Juntas y las funciones jurisdiccionales de estas, especialmente si la Corte, al estimar el carácter administrativo de las Juntas, las supone dependientes del Poder Ejecutivo.

Sigue diciendo el citado Trueba Urbina que no puede considerarse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales administrativos porque estos tienen como finalidad juzgar actos administrativos, determinar judicialmente lo que es de derecho en los litigios que se les sometan (Pleiner).

individualizarse por virtud de un laudo o resolución, crean una norma referida al caso concreto, conclusión en la cual convengo, pero una exposición más completa debió hacer referencia a que no es del todo exacto que las resoluciones de los tribunales del trabajo se basen exclusivamente en el criterio de equidad, es más, casi me atrevería a asegurar que esto ocurre en el menor número de casos; y, por otra parte, la aplicación de la equidad como base de las resoluciones de las Juntas no priva a estas su calidad de juzgadores de derecho porque es incuestionable que la equidad es, a su vez, derecho.

El estudio relativo a la equidad como carácter de terminante de la naturaleza de los tribunales del trabajo, lo concluye Trueba Urbina negándolo rotundamente y advirtiendo que "las Juntas de Conciliación y Arbitraje son Tribunales de Derecho --no judiciales-- porque en todo conflicto de trabajo, fallando a verdad sabida y buena fe guardada, siempre tienen obligación de aplicar el derecho: estricto, consuetudinario o equitativo".

Opinión de Bassols.- Con motivo del concurso convocado en el año de 1924 por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos sobre el tema "Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, interpretación de los fracciones XX y XXI del artículo 123 Constitucional", el ameritado jurista Narciso Bassols resultó premiado por su interesante trabajo en el cual vierte su personal juicio sobre la verdadera natu

raleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Partiendo del método de las interpretaciones legislativa y comparada, estudia los antecedentes legislativos del artículo 123 de nuestra Constitución así como las características de los diversos órganos depositarios de la justicia obrera en los países representativos de los dos grandes sistemas: el Anglo-Norteamericano Belga y Francés y el de Nueva Zelandia, para desembocar en el estudio de la doctrina originalmente sustentada por la Suprema Corte en el sentido de que las Juntas no podían ejecutar sus resoluciones en virtud de no ser tribunales.

En estas condiciones, Bässols concluye su estudio señalando que las Juntas se crearon con el exclusivo objeto de conciliar y resolver conflictos colectivos de trabajo, debiéndose crear tribunales de trabajo que coexistan con las Juntas y se avoquen al conocimiento de conflictos individuales.

En posterior estudio titulado "¿qué son por fin las Juntas de Conciliación y Arbitraje?", publicado en la Revista General de Derecho y Jurisprudencia, nuestro autor modificó su criterio, admitiendo que las Juntas son verdaderos tribunales.

Tesis de Castorena.- En opinión de J. Jesús Castorena, suscitadamente expuesta, la cuestión debe resolverse buscando entre la diversidad de funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y expone que ninguna autoridad es exclusivamente legislativa, administrativa o judicial; que la diversidad de funciones de las Juntas hacen el problema sumamente complejo; que

es tal la suma de facultades y tan importantes unas y otras, que no se resiste la tentación de considerarlas como un tipo particular de las autoridades; que a sus funciones jurisdiccionales se añade otra legislativa y a ambas la administrativa; que su composición sugiere tanto la decisión del Estado de allegarse al consejo, la experiencia, el conocimiento de las clases en pugna, como el propósito de compartir la función de hacer justicia, propia del Estado, con las partes en pugna o con las clases sociales en conflicto. (J. Jesús Castorena, Procesos del Derecho Obrero, México, págs. 90 y 91. citado por Raquel Gutiérrez Aragón, tesis citada).

"El problema de la naturaleza --nos sigue diciendo Castorena-- se vuelve de difícil captación. Se trata desde luego de autoridades o sea de entidades en las que el Estado delega el dominio, o sea el ejercicio de una función pública; la función pública delegada por el Estado en las Juntas, consiste: 1o. en hacer justicia, o sea en decir el derecho en todas aquellas controversias que provienen de la aplicación de una norma preestablecida; y 2o.- en reducir a términos jurídicos la lucha de clases, o sea la función de establecer nuevas condiciones de trabajo o nuevas normas para regir las relaciones de las partes. Ahora bien, para lo primero las dota el Estado de un poder jurisdiccional; para lo segundo, de facultades legislativas y administrativas, las necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Se trata pues de autoridades llamadas a lograr la pacificación social en los conflictos de trabajo, ya conciliando, ya arbitrando, ya imponiendo las fórmulas de convivencia.

No se puede decir que se trata de una autoridad exclusivamente jurisdiccional; por lo complejo de sus funciones requiere de todos los poderes, de todos los métodos y de todas las fórmulas de intervención para hacer frente a su objetivo. Es pues una autoridad que con relación a los problemas de trabajo está investida de todos los poderes del Estado" (J. Jesús Castorena, estudio citado, págs. 44 y 45).

Opinión personal.- En el capítulo preliminar de este trabajo se hizo alusión a la distribución de facultades atribuidas al Estado, según los diversos aspectos de dichas facultades, a fin de encuadrarlos debidamente a cargo de aquellos órganos de autoridad con respectiva competencia legislativa, administrativa o jurisdiccional. Asimismo quedó anotado que excepcionalmente encontramos falta de coincidencia entre los aspectos formal y material del acto de autoridad, así como la existencia de casos, también excepcionales, de colaboración de dos o más poderes en la realización de un solo acto que, formalmente debería corresponder a uno solo.

Ahora bien, en el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, estamos en imposibilidad de ubicarlas como dependientes de uno de los tres Poderes, no obstante lo cual la legalidad de su existencia y funcionamiento está evidenciada por

su inclusión en el texto constitucional, luego para obtener alguna conclusión sobre su naturaleza tendremos que buscar diverso camino.

Podría pensarse que la vía indicada es el análisis de las atribuciones que legalmente le están asignadas, esto es, invertir el criterio, pero ello únicamente nos llevaría a un acervo de facultades sin unidad que van, desde las meramente jurisdiccionales, como el conocimiento y resolución de los problemas derivados de la aplicación de normas legales preestablecidas, hasta las de carácter netamente administrativas, como el registro de los sindicatos, pasando por las indiscutiblemente legislativas como el pronunciamiento de un laudo con base en la equidad. En este sentido, deberíamos concluir con Castorena que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades establecidas constitucionalmente, de organización colegiada y facultades de orden jurisdiccional, administrativo y legislativo, referidas al fenómeno laboral.

Sin embargo, creemos que esto no resuelve el fondo de la cuestión acerca de la verdadera naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

No obstante que el tema requiere un estudio amplísimo, trataremos de ahondar brevemente en el mismo con la esperanza de obtener alguna conclusión.

Los antecedentes jurisprudenciales no arrojan ninguna luz al respecto. A partir de la Constitución de 1917, la Suprema Corte ha modificado su criterio. Hasta 1924 no reconoció a las Juntas competencia constitucional para avocarse al

conocimiento de los juicios derivados del contrato de trabajo; sino únicamente para resolver, dentro de los límites de las fracciones XX y XXI del artículo 123, conflictos colectivos de orden laboral.

El 10. de febrero de 1924, en el famoso amparo de "La Corona", el máximo tribunal reconoce jurisdicción a las Juntas para resolver problemas individuakes. Por otra parte, al resolver el juicio de garantías de Gómez Ochoa y Cía., en el año de 1925, rectificó su criterio y sostuvo que cuando las Juntas concocen de conflictos colectivos y resuelven a verdad sabida, cumplen cabalmente sus funciones, dado que no tienen la calidad de tribunales de derecho, luego están incapacitadas para conocer de problemas derivados del contrato de trabajo (individuales), que si requieren la intervención de personas versadas en la ciencia del derecho.

La misma Corte ha sustentado diversos criterios acerca de la naturaleza de las Juntas. Al fallar el juicio constitucional promovido por la Cía. del Ferrocarril Sud-Pacífico, S.A., les reconoció competencia para resolver conflictos surgidos de un trabajo en ejecución y de los nacidos de uno ya concluido, concediéndoles carácter administrativo con facultades judiciales e imperio para hacer cumplir sus determinaciones. (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XVII, pág. 243)

También respecto a la naturaleza de las resoluciones de las Juntas, la Suprema Corte ha variado su criterio, reconociéndoles sucesivamente las calidades de resoluciones administrativas y verdaderas sentencias judiciales. (Salvador Hinojosa Terrazas. La Naturaleza Jurídica de las Juntas de Concilia

ción y Arbitraje. Tesis, México, 1951)

Lo anterior podrá darnos una ligera idea de los múltiples problemas que representa dar luz sobre la verdadera naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y de las resoluciones que pronuncian.

Como último esfuerzo, veamos la cuestión desde el punto de vista del derecho constitucional y planteemos la siguiente interrogante: ¿Desde el punto de vista formal, a cual de los tres poderes del Estado pertenecen las Juntas de Conciliación y Arbitraje?

Varias opiniones se dan al respecto. Veámoslas condensadamente:

a) Los tribunales de trabajo deben ser independientes de los ordinarios, pero integrantes del Poder Judicial;

b) Los tribunales del trabajo deben constituir secciones especiales de los juzgados ordinarios y, obviamente, depender del Poder Judicial; 6

c) Los tribunales del trabajo tienen carácter administrativo y deben depender del Ejecutivo. (Hinojosa Terrazas, tesis citada, págs. 114 y 115)

No debemos preguntarnos si los tribunales obreros pertenecen al Poder Legislativo en virtud de que es palmario que sus únicas atribuciones de este tipo lo son, desde el punto de vista real, la creación de normas jurídicas individualizadas a través de sus laudos.

Entre los tratadistas mexicanos, Alberto Trueba Urbina y Mario de la Cueva, a través de distintos razonamien-

tos llegan a conclusiones semejantes: que a las Juntas de Conciliación y Arbitraje no se les puede ubicar como integrantes de ninguno de los tres poderes.

Dice De la Cueva que no son parte del Legislativo porque éste, integrado constitucionalmente por dos Cámaras, no consiente la presencia de un organismo ajeno que rompería su unidad. Tampoco se les puede ordenar dentro del Poder Judicial porque su intervención en los conflictos económicos colectivos las separa de él. Si sólo conocieran de conflictos jurídicos si formarían parte de él con una jurisdicción autónoma frente a la civil o mercantil. Finalmente, tampoco son parte del Poder Ejecutivo porque, aunque ello parece desprenderse del hecho de que se integran con la presencia de un representante del gobierno, el ejercicio de su función jurisdiccional no se compadece con su carácter de autoridades administrativas. Las Juntas no fueron creadas para servir a los intereses de la administración, sino para realizar la justicia obrera, resolviendo controversias jurídicas o contemporizando los intereses económicos y sociales del capital y del trabajo.

De esto desprende De la Cueva que las Juntas tienen una actividad propia que no se confunde con la actividad del Poder Ejecutivo.

Para Trueba Urbina no se puede aplicar a las Juntas la doctrina clásica de los tres poderes, porque la independencia de las Juntas frente a ellos surge de su propia estructura constitucional, pues son autoridades estatales compuestas de representantes de obreros, patronos y del gobierno; de

tal manera que una vez designados los titulares de esas representaciones, quedan sujetas a normaciones jurídicas generales, sin que pueda sostenerse válidamente dependencias de las clases sociales obrera o patronal, ni del Poder Ejecutivo que designa al representante del gobierno.

Otro argumento del autor que comentamos es que "los actos de las Juntas no son revisables por el Ejecutivo sino que, como cualquiera otro órgano del Estado, están sujetos al control constitucional a que se refiere el artículo 103 de la Carta Constitutiva (Hinojosa Terrazas, tesis citada, págs. 116 y sigs.)

En tal virtud, para Trueba Urbina, los tribunales mexicanos del trabajo no pertenecen a ninguno de los tradicionales poderes, sino que constituyen órganos estatales permanentes, discretos, compuestos y autónomos, con diversas funciones, fundamentalmente jurisdiccionales; entrañando una excepción jurídica del viejo principio consagrado por el artículo 49 constitucional (Hinojosa Terrazas, tesis citada, pág. 119).

Por nuestra parte estimamos:

a) Que no pertenecen al Poder Ejecutivo porque no están sujetos a una relación de jerarquía con el Presidente de la República o con los gobiernos de las entidades federativas. Que el hecho de integrarse con un representante del poder público únicamente tiene como objeto conservar su carácter de autoridad;

b) Tampoco integran organismos formalmente legislativos por las razones que da De la Cueva, o sea que este Po

der repudia todo elemento ajeno a las Cámaras que lo constituyen so pena de perder su unidad; y

c) Tampoco puede ubicárseles en la organización del Poder Judicial en virtud de lo complejo de sus atribuciones de las cuales apenas un sector está representado por facultades o funciones de carácter jurisdiccional. Entre las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje notoriamente ajenas a la función propia de los organismos judiciales están: El registro de las asociaciones colectivas de los trabajadores, la tramitación de conflictos de orden económico; sus funciones conciliatorias, etc.

Contra las posiciones doctrinales que estiman la absoluta autonomía de las Juntas de Conciliación y Arbitraje respecto de los tres poderes tradicionalmente constitutivos del Estado, han levantado su voz un sinnúmero de tratadistas entre los que destacan Gustavo Arce Cano y Octavio Trigo (citados por Hinojosa Terrazas, tesis citada, págs. 119 y 120), quienes defienden la idea de que los tribunales del trabajo son autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, invocando para sostener su postura una serie de conceptos, fundamentalmente de derecho administrativo cuyo análisis resultaría sumamente interesante pero, dada la finalidad de este trabajo, nos vemos precisados a pasar por alto.

Los Tribunales del Trabajo y el Artículo 13 Constitucional.- Otro agudo problema a dilucidar respecto de los organismos encargados de impartir la justicia obrera en México es el relativo a determinar si los mismos caen dentro de la prohi-

bición del artículo 13 constitucional, esto es, si en estricto derecho son o no tribunales especiales.

Este interesante tema requiere de algunos antecedentes, por breves que sean estos, y de Trueba Urbina tomamos lo siguiente: "Ante todo es menester definir lo que es un Tribunal Especial... según definición de Peña y Peña, es todo aquel que se destina para conocer sólo de cierta clase de casos o de personas determinadas; se llama especial en contraposición a lo ordinario el cual está establecido para conocer indistintamente de todo género de casos y de personas"... luego --sigue diciendo el tratadista citado--, "son tribunales especiales los destinados a conocer permanentemente de los juicios concernientes a una materia particular... o a determinada clase de personas... Estos son los tribunales por razón del fuero denominados por el antiguo derecho español Tribunales por Comisión"(\*)

En las constituciones de 1857 y 1917 se hizo subsistir el fuero. El artículo 13 de la actual Carta Política además de hacer atrayente el fuero civil sobre el castrense para casos de intervención de paisanos en conflictos militares, prohibió los tribunales especiales por lo cual se planteó la cuestión sobre si los tribunales de trabajo se incluyen en esa pro-

(\*) Los Tribunales por Comisión tuvieron también vigencia en México y fueron proscritos definitivamente en España por la Constitución de Cádiz y en México por la Constitución de 1824 y por las Leyes Constitucionales de 1836, subsistiendo únicamente los tribunales del fuero eclesiástico y militar, confirmado lo anterior por la Ley Juárez de 1855 (Trueba Urbina, obra citada, Tomo I, págs. 246 y 247)

hibición.

La interpretación auténtica o legislativa nos enseña que los textos legales tienen antecedentes legislativos a los cuales se debe recurrir como método hermenéutico. Estos antecedentes casi siempre están representados por los debates legislativos correspondientes al texto a interpretarse.

En relación con el problema que nos ocupa, Trueba Urbina nos recuerda que "antes de que se discutiera este precepto --el artículo 13 constitucional-- en el Congreso Constituyente de 1916-1917, el diputado Ancona Albertos interpelló a la Comisión respecto a la iniciativa presentada por la diputación yucateca en la que se pedía una adición al proyecto de artículo 13, incluyendo los tribunales del trabajo, como una excepción igual a los tribunales militares, a lo cual contestó Mújica, como miembro de la Comisión dictaminadora, que los tribunales del trabajo se pondrían en un capítulo especial". Lo anterior demuestra evidentemente --prosigue nuestro autor--, que las excepciones a los tribunales especiales lo fueron los militares, mencionados en el propio artículo 13 que hizo subsistir el fuero de guerra; y los tribunales del trabajo, que se establecen en el artículo 123, y termina diciendo que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales especiales, pero no prohibidos por el artículo 13 constitucional (Trueba Urbina, obra citada, Tomo I, págs. 250 y 251).

La tan debatida cuestión sobre si los tribuna-

ies del trabajo caen dentro de lo previsto en la prohibición del artículo 13 de la Ley Fundamental, fue definitivamente resuelta por la Suprema Corte en la célebre ejecutoria de lo. de febrero de 1924, pronunciada en la revisión del juicio de garantías interpuesto por "La Corona", S.A., publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, página 492, y cuyo sentido fue reiterado en diversas resoluciones del Alto Tribunal hasta establecer jurisprudencia definida.(\*).

En dicha ejecutoria, la Corte estima que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales especiales por las siguientes razones, a grandes rasgos reseñadas: I Porque la Constitución las estableció expresamente en la fracción XX del artículo 123 y, conforme a un principio de hermenéutica, en el caso de que en un mismo código existan disposiciones aparentemente contradictorias, deberán interpretarse en el sentido de que ambas surtan sus efectos, porque no es posible que el legislador se contradiga en la misma ley; II Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no vienen a constituir tribunales especiales porque, si es verdad que están destinadas para resolver las cuestiones que surjan de las diferencias o del conflicto entre el capital y el trabajo, las leyes orgánicas de cada estado, por razón de la materia y a fin de delimitar la jurisdicción o competencia de cada tribunal, han establecido tribunales pena-

(\*) Entre otras, las publicadas en el mismo Semanario Judicial de la Federación en los siguientes tomos: XV, pág. 723; XVI, pág. 238; XXV, pág. 1171, etc.

les, civiles, mercantiles, etc., que no porque conozcan de asuntos relativos a determinada materia, vienen a ser tribunales especiales, sino que, por razón de método, se les ha clasificado en esa forma.

Ante la sustentación de este criterio por parte del Máximo Tribunal, la Confederación de Cámaras Industriales, como ya se dijo arriba, convocó a un concurso sobre la verdadera naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuyo trabajo más brillante fue el de Narciso Bassols, al que también ya se ha hecho mérito.

Opinión de Bassols.- Del estudio de este tratadista, desprendemos que su pensamiento al respecto fue el de que "La confusión ha nacido por no diferenciarse el "tribunal especial" constitucionalmente hablando, del "tribunal de competencia específica" que es por completo legal y a cuya categoría corresponden en rigor todos los tribunales existentes". (Bassols, estudio citado, pág. 54, referencia de Trueba Urbina, obra citada, Tomo I, pág. 245). Pero en otra parte de su trabajo concluye que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales propiamente, sino que tienen gran semejanza con los árbitros del proceso civil ante quienes, incluso, pueden los interesados negarse a concurrir, porque de otro modo no se comprendería ni explicaría la fracción XXI del artículo 123 constitucional, fenómeno que jamás podría darse si se trataran de verdaderos tribunales "porque ello implicaría la renuncia del Estado al derecho de im

partir justicia" (Marciso Bassols, estudio citado).

Así vemos que, para este autor, el problema con-  
planteado se reduce a resolver una cuestión anterior: si  
las Juntas de Conciliación y Arbitraje son verdaderos tribuna-  
les.

Nuestra opinión.- Resulta obvio que si las Juntas  
de Conciliación y Arbitraje poseen facultades para decidir con-  
troversias nacidas del choque conflictivo entre los factores de  
la producción, llevan en sí el signo de autoridad; si como hemos  
convenido gozan de atribuciones jurisdiccionales, resulta ya pal-  
maria su condición de tribunales, aunque se use el término en su  
acepción más genérica, luego su condición de verdaderos tribuna-  
les queda fuera de discusión. Pero debemos atender a la idea de  
Bassols cuando nos dice que debemos distinguir entre tribunales  
especiales y de competencia específica y, para ser acordes con  
lo que hemos expuesto anteriormente, las Juntas se muestran an-  
te nosotros con plena naturaleza de tribunales de competencia es-  
pecífica: la materia obrera.

Todavía queda pendiente, no obstante, la solución  
al fondo de lo planteado, porque el haber llegado a la conside-  
ración de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribu-  
nales de competencia específica, no resuelve el si son o no de  
los prohibidos por el artículo 13 constitucional. Al respecto,  
y recogiendo la idea de la Suprema Corte, plasmada en la resolu-  
ción del caso de "La Corona", S.A., podemos decir que las Jun-

tas, al incluirlas el legislador en el artículo 123, integran junto con los tribunales militares, claras excepciones a los llamados tribunales especiales porque, conforme a un principio elemental de hermenéutica jurídica, el texto cede al contexto, o lo que es lo mismo, que cuando en un mismo cuerpo de leyes existen disposiciones en aparente contradicción, deben interpretarse en el sentido de que, lejos de excluirse, ambas se complementen.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.-

La reglamentación del trabajo de los servidores públicos, se ha establecido, es relativamente de reciente creación por lo que respecta al establecimiento de normas jurídicas específicamente aplicables a los fenómenos laborales que se derivan de la relación burocrática. Si nueva es dicha regulación legal, reciente tiene que ser también la aparición en el derecho nacional del órgano con facultades para dirimir las controversias suscitadas con motivo de la aplicación o interpretación de las leyes tutelares de los trabajadores del Estado.

Antecedentes.- Los ordenamientos legales relativos al trabajo constituyen los antecedentes de las leyes que tutelan el trabajo de los empleados públicos; del mismo modo que los organismos jurisdiccionales en materia laboral ordinaria son precursores del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo cual resulta innecesario volver a hacer relación de ellos, bastando remitirnos a lo que se ha señalado atrás. No obstante,

si tomamos en consideración que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene como característica fundamental el tener reducida su competencia a conocer de los conflictos derivados de la aplicación de una ley específica, encontramos en nuestro ambiente jurídico algunos antecedentes dignos de mencionarse.

Desde luego, el antecedente primario del actual Tribunal lo son las Comisiones del Servicio Civil establecidas en el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del presidente Abelardo L. Rodríguez, que fue publicado en el Diario Oficial de 12 de abril de 1934 y respecto del cual ya se ha hecho una amplia exposición.

No obstante que jamás tuvieron funcionamiento por no haberse aprobado los proyectos de ley que los mencionaban, deben registrarse como antecedentes teóricos del Tribunal actual, las Juntas de Honor y la Federación Unica de Asociaciones de Servidores del Estado que, conjuntamente con el Tribunal de Arbitraje, integraban el grupo de organismos con facultades para la resolución de los conflictos laborales de los trabajadores del Estado, según artículo 70 del proyecto presentado por un grupo de diputados en la sesión correspondiente al martes 28 de junio de 1938 (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I. Período Extraordinario, XXXVII Legislatura, Tomo II, número 14), en la época en que se discutía el proyecto de Estatuto según iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas.

El órgano jurisdiccional para servidores públicos inmediato anterior al que ahora funciona fue el Tribunal de Ar-

bitraje, creado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyo Título Sexto lo organiza, señala su competencia y el procedimiento a seguirse ante el mismo. Habiendo entrado en vigor el señalado ordenamiento a partir de su publicación en el Diario Oficial (17 de abril de 1941), según disposición expresa de su artículo 10. transitorio, es desde esa fecha, y hasta el 29 de diciembre de 1963 en que inicia su vigencia la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en que se desarrolla en nuestro país la labor del primer organismo jurisdiccional autónomo de competencia burocrática.

Aspectos diferenciales y concordantes entre el Tribunal de Arbitraje y el Federal de Conciliación y Arbitraje.- La reforma del presidente López Mateos al artículo 123 constitucional y en virtud de la cual se agregó el apartado B a dicho dispositivo, vino a sustituir el Tribunal de Arbitraje que regulaba el antiguo Estatuto, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como titular de la jurisdicción burocrática.

El artículo 92 del Estatuto disponía: "El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado deberá ser colegiado y lo integrarán: un Representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; un Representante de los Trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados".

Por su parte, el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone: " El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado y lo integrarán un magistrado representante del Gobierno Federal que será designado por éste; un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente".

De ambos textos desprendemos que las diferencias entre ambos organismos son:

- a) La denominación;
- b) Las funciones conciliatorias de que está investido el actual Tribunal y de las cuales carecía el anterior;
- c) La calidad de magistrados que la nueva ley confiere a los integrantes del Tribunal, lo cual no ocurría en el caso del Estatuto, ordenamiento que únicamente aludía a ellos con la denominación genérica de "miembros";
- ch) El representante oficial era designado anteriormente de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión; actualmente lo hace el Gobierno Federal, sin determinarse por conducto de cual de los órganos del Gobierno Federal se hace tal designación, pero en la práctica se hace a través del Poder Ejecutivo; y
- d) La calidad de Presidente que la legislación-

vigente atribuye al tercer árbitro.

Por otra parte, las semejanzas entre ambos Tribunales son:

- a) Su carácter colegiado;
- b) Al representante de los trabajadores lo designa la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (ello con base en la extraña presunción de que sea esta una supraorganización que agrupe a la mayoría de los trabajadores públicos, ya que ni el antiguo Estatuto ni la ley que lo derogó obligan a los sindicatos a formar parte de ella); y
- c) El procedimiento para la designación del tercer árbitro.

Por lo que se ve, resulta evidente que el estudio comparativo del Tribunal de Arbitraje con el Federal de Conciliación y Arbitraje resulta ocioso para la finalidad de este trabajo, dado que sus diferencias no son a tal grado tajantes que hagan presumir la existencia de dos organismos disímbolos en cuanto a funciones o naturaleza. En realidad, y al igual que en el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, estamos en presencia de tribunales con jurisdicción especial para la realización de la justicia laboral en lo burocrático aún cuando, como lo hace notar Serra Rojas (obra citada, pág. 223), dada su forma de organización, en ambos casos constituyen, desde el punto de vista formal, tribunales administrativos cuyos asuntos se catalogan dentro de lo contencioso administrativo.

La competencia como institución de derecho procesal.- La competencia, fenómeno jurídico del exclusivo estudio del derecho procesal, ha sido materia de especial atención por los diversos tratadistas especializados en esta rama del derecho público. Hugo Alsina (Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Buenos Aires, 1941, págs. 580 y sigs.), señala que su aparición obedeció a diversas razones: Desde el punto de vista políticosocial, invoca la extensión de los territorios físicos y la multitud de litigios crecientemente proporcionales al crecimiento demográfico; en cuanto al aspecto jerárquico, nos menciona las diversas instancias a que son sometibles algunos procesos, de donde surge la necesidad de crear tribunales de diversos grados; y explica la existencia de diversas competencias por materia en función de la analogía que guardan entre sí algunos asuntos (civiles, penales, administrativos, etc.), concluyendo que la competencia es "la aptitud del juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado". En este mismo sentido, aunque sin dar ninguna definición, se pronuncia W. Kisch (Elementos de Derecho Procesal Civil, Madrid, 1940, págs. 59 y sigs.)

Para Carnelutti (Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano, Barcelona, 1942, pág. 129), la competencia es "la pertenencia a un órgano, a un funcionario o a un encargado, del poder sobre la litis o un negocio determinado"; y para Uro Rocco "aquella parte de la función jurisdiccional que corresponde en concreto a cada juez" (Derecho Procesal Civil, México,

1944, pág. 185); en tanto que Chiovenda nos dice: "En un sentido, se llama competencia de un tribunal el conjunto de las causas en que puede ejercer, según la ley, su jurisdicción, y en otro, se entiende por competencia esta facultad del tribunal considerada en los límites en que le es atribuida" (Instituciones de Derecho Procesal Civil, Madrid, 1940, pág. 165).

En función de que la generalidad de los autores de la materia, al tratar lo relativo a la competencia, dan por descontado que implica una actuación dentro de la función jurisdiccional, se ha llegado a la conclusión de que la competencia es la medida de la jurisdicción, siendo también generalmente aceptada la idea de que obedece a la aplicación del fenómeno de la división del trabajo a la práctica forense.

Ahora bien, por regla general, se consideran cuatro tipos diversos de competencias:

a) Por materia, o sea la rama específica del derecho que se aplica por determinado tribunal y así tenemos: civiles, penales, del trabajo, fiscales, etc. Dentro de este mismo grupo caben los tribunales de fuero especial, como los militares;

b) Por grado, clasificación que obedece a la necesidad de establecer jerarquías entre los juzgadores, por razón de las diversas instancias a que puede someterse un determinado litigio y en las cuales un tribunal que juzga los actos de otro debe ser, en estricta lógica, superior;

c) Por territorio, o lo que es lo mismo, el espacio físico dentro de cuyos límites puede una autoridad jurisdiccional conocer de los conflictos que, obviamente, sean también de su competencia por razón de materia y grado; y

ch) Por cuantía, criterio que se aplica cuando, atendiendo a la importancia económica del negocio, la competencia se distribuye entre distintos tribunales.

La Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- Entendida la competencia a la manera de Chiovenda "el conjunto de las causas en que puede ejercer, según la ley, su jurisdicción...", y aceptando este último término, jurisdicción, en su acepción más amplia, debemos considerar que la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está determinada por las facultades que le otorga la ley de su materia, aún cuando según veremos más adelante, no todos los actos que realiza dentro de sus atribuciones, son formalmente jurisdiccionales.

Los artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que contienen las atribuciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mencionados por razón de método en el orden en que señalen las reglas generales y las especiales, son los siguientes:

Artículo 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se

susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores;

II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales; y

V.- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

Artículo 85.- Todos los conflictos que surjan entre la Federación (de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado) y los sindicatos o solo entre estos, serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Además, hacen referencia a la actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los siguientes artículos de la ley: 45 fracción II, 46 fracción V, 54, 68, 72, 73, 83, 85, 89, 90, 100 a 109.

Desde luego que, en ovdio de detalles, podemos encuadrar toda esta suma de facultades en las diversas fracciones del artículo 124, de la siguiente manera: Las atribuciones señaladas al Tribunal en los artículos 45 fracción II y 46 fracción V, corresponden típicamente a conflictos individuales, luego que dan comprendidas en la fracción I; las facultades mencionadas en los artículos 54, 89 y del 100 al 109, se refieren a conflic-

tos netamente colectivos, luego los comprende la fracción II; la capacidad del Tribunal para intervenir en el caso previsto por el artículo 68 puede clasificarse dentro de las fracciones III o IV, indistintamente, pero las contenidas en los artículos 72, 73 y 83 deben situarse, sin duda alguna, en la fracción III. Conforme al criterio ya sustentado cuando se hizo un comentario general del articulado de la legislación en vigor, la competencia del Tribunal para dirimir controversias entre la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y los sindicatos, o sólo entre éstos (artículo 85), queda comprendida en la fracción IV del 124. Finalmente, la facultad a que se refiere el artículo 90 de la ley, queda absorbida por la fracción V del multicitado artículo 124.

Sin necesidad de particularizar respecto de cada facultad conferida al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y tomando en consideración que éste también goza de las atribuciones que en materia de correcciones disciplinarias y aplicación de sanciones, <sup>tiene conferidas,</sup> según el Título Décimo de la ley, salta a la vista la diversidad de categorías de dichas atribuciones, las cuales van desde las meramente jurisdiccionales, como las que se incluyen en las fracciones I y II del artículo 124, hasta las propiamente administrativas, comprendidas genéricamente en las fracciones III y V del mismo dispositivo, sin olvidar sus funciones conciliatorias que gozan de este mismo carácter; pasando por las de conformación legislativa como sus resolucio

nes dictadas a verdad sabida y buena fe guardada, en los términos del artículo 137 de la Ley.

La competencia por razón de grado no opera en el caso de nuestro Tribunal, porque el artículo 146 de la ley que lo regula determina el carácter inapelable de sus resoluciones, luego estas no son revisables por autoridad alguna que esté colocada jerárquicamente por encima del Tribunal.

Su condición de autoridad federal, no limita al Tribunal a ejercer su jurisdicción en determinado espacio físico del territorio nacional, pero resulta consecuente que su competencia no puede ir más allá de los límites fijados en el artículo 10. de la ley de la materia, o sea que únicamente le está dado conocer de cuestiones relacionadas con la aplicación de la misma, no siéndole posible conocer, por ejemplo, de conflictos relativos a trabajadores públicos al servicio de los gobiernos de las entidades federativas.

Por último, tampoco es aplicable a la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la limitación que en otros casos supone la **cuantía** del negocio porque, siendo único, debe conocer de todos los casos que se sometan a su jurisdicción, dentro de los límites de su legal actuación y, además, porque no hay disposición legal que expresamente imponga esa salvedad.

Como una limitación a la competencia material del Tribunal, se ha establecido que, de conformidad con lo dispues-

to por el artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los empleados de confianza de las dependencias sujetas a su régimen, entre otras especies de trabajadores, quedan fuera de su imperio, luego no obstante gozar, desde el punto de vista técnico y jurídico, del carácter de trabajadores, los conflictos que surgen con motivo de la prestación de sus servicios no son materia de conocimiento por parte del citado Tribunal.

La cuestión es sumamente trascendente, pero la sistemática impuesta en la elaboración de este estudio impone que se trate en el capítulo correspondiente a los empleados de confianza en relación con la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

## CAPITULO QUINTO

### Los Trabajadores al Servicio del Estado en la Ley Vigente

Concepto de Trabajador.- El Concepto de Trabajador en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Las Diversas Clases de Trabajadores al Servicio del Estado.- Los Empleados de Confianza.- La Confianza Como Fenómeno Subjetivo.- Los Empleados de Confianza y la Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.- El Criterio del Tribunal.- Modificación al Criterio del Tribunal.- Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Crítica a las Posiciones del Tribunal y de la Corte.

## CAPITULO QUINTO

### Los Trabajadores al Servicio del Estado en la Ley Vigente.

Conforme a la tónica que se ha seguido en la elaboración de esta tesis, previamente a entrar al análisis de lo relativo a los trabajadores públicos en la vigente ley, se hará una breve incursión por el campo del derecho laboral ordinario a fin de determinar, a groso modo, el concepto genérico de trabajador para posteriormente estudiar éste último en su aspecto específico de servidor del Estado.

Concepto de Trabajador.— Nos dice Mario de la Cueva (obra citada, Tomo I, págs 415 y sigs.) que "el concepto trabajador es el elemento básico del derecho del trabajo, pues este estatuto tiene por misión primera y esencial, fijar los derechos de los trabajadores en el proceso de la producción, o bien, según la fórmula que hemos mencionado tantas veces, es el conjunto de normas que tiene por objeto proporcionar a los trabajadores, a cambio de la prestación de sus servicios, un nivel de vida decoroso".

Para nuestro autor, trabajador es, ante todo, un ser humano, esto es, una persona física (Ernesto Krotoschin, Instituciones de Derecho del Trabajo, citado por De la Cueva). No sucedería lo mismo tratándose de una persona moral que, fuera del carácter patronal, no podría tener otra calidad en una relación laboral, aparte de la sindical, como organización invariablemente integrada por trabajadores. (\*)

(\*) Se excluyen los llamados sindicatos patronales porque, no obstante estar admitidos por la ley, contrarían el sentido original e histórico de la palabra sindicato, referido a organizaciones exclusivamente referida a la clase obrera.

Mas no toda persona física es, desde luego, trabajador, y habrá que buscar el elemento diferencial para poder precisar su naturaleza. Este elemento o factor diferencial es, indudablemente, el fenómeno de la prestación de un servicio personal en virtud de una relación jurídica de trabajo (De la Cueva, obra citada).

Es de lesa lógica incluir lo definido dentro de la definición, pero en este caso aún nos resta la posibilidad de explorar en los campos del derecho a fin de saber con precisión qué es una relación jurídica de trabajo con lo cual, además, se precisa el concepto que se busca.

El artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo define al trabajador como toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo. Analizando los alcances de esta definición, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria de 19 de enero de 1935, pronunciada en el toca número 3804//25/2a, Gómez Ochoa y Cía., precisó: "... el contrato de trabajo --o lo que es lo mismo, la relación jurídica de trabajo--, tiene características propias que, a la vez que lo individualizan, lo distinguen de los contratos de derecho civil; estas características se reducen a tres: Obligación, por parte del trabajador, de prestar un servicio personal, empleando su fuerza material o intelectual; obligación del patrono de pagar a aquél una retribución y la relación de dirección o dependencia en que el trabajador se encuentra colocado frente al patrono".

Como se ve , la anterior ejecutoria no es sino una amplia exposición acerca del sentido de la definición que de trabajador nos da el artículo 30. del Código Laboral, expuesta con absoluta nitidez, restando únicamente señalar que, conforme al criterio adoptado por los tratadistas de derecho obrero, los términos dirección y dependencia se refieren, el primero, a la potestad del patrón para señalar las directrices de la fuerza de trabajo dentro de un proceso económico determinado; y por cuanto hace a la dependencia, ésta tiene su doble expresión en lo económico y en lo administrativo.

El concepto de trabajador en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Para la ley tutelar de la burocracia, el trabajador no es el que está ligado al titular en una relación de dirección y dependencia, aunque la prestación de los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, es indiscutible, por recoger la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado esa parte de la definición de trabajador aceptada por el Código Laboral. Con respecto a los factores relación y dependencia, el legislador, quizá con el propósito de ser congruente con el rigorismo constitucional que impone el requisito de la expedición de un nombramiento como acto formal previo a asumirse el carácter de funcionario público (artículo 123 constitucional), nos da una definición harto formulista de trabajador al señalar que éste lo es en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; y, al hacerlo, excluyó los términos

dirección y dependencia. Lamentablemente ni la exposición de motivos de la ley que se comenta, ni los debates parlamentarios relativos a su proceso legislativo, arrojan luz sobre el problema. Pero, podemos preguntarnos ¿tratándose de trabajadores del Estado existen los factores dirección y dependencia que, por otra parte, son los que determinan típicamente una relación de trabajo?. Para dar cumplida satisfacción a esta interrogante debemos considerar que, por lo que hace al aspecto dirección, tratándose de realizadores de funciones públicas, es ciertamente innecesaria, porque, como ya se ha asentado, estos trabajadores se incrustan en la enorme y compleja maquinaria burocrática, dentro de la cual van a desempeñar las labores propias de ese pequeño resquicio en la esfera de competencia que la ley preestablece para ser ocupada y observada por el titular de la dependencia respectiva.

Por el contrario, tratándose de la dependencia, tanto económica como administrativa, creo que debió incluirse dentro de la definición de trabajador público a fin de uniformizar este concepto con el rigorismo que caracteriza a la ley que nos ocupa.

Podemos concluir, en consecuencia, que en las relaciones laborales entre el Estado, a través de los titulares de las diversas dependencias, y los trabajadores a su servicio, no existe una dirección que el patrono imponga al trabajador, porque esto es posible en los procesos de producción en los cuales influyen diversidad de factores que deben tomarse en considera-

ción para establecer la política a seguir en el caso concreto y que varía según las circunstancias; en el caso de la burocracia, tal dirección está determinada por las atribuciones específicas conferidas a determinada dependencia, es decir, por la ley, quedando únicamente a opción de los titulares, y siempre y cuando lo permita la ley, dictar disposiciones administrativas internas a fin de obviar esas funciones públicas a través del señalamiento de normas de organización transmitidas en circulares, reglamentos departamentales, etc. Por lo que hace al factor dependencia, es claro que la misma, en su aspecto administrativo, se comprende en lo anotado al tratarse lo relativo al factor dirección; y en cuanto a su aspecto económico, resulta obvia tal dependencia, con la única distinción de que ni los titulares ni las dependencias de sus respectivos cargos determinan los salarios a cubrirse a los trabajadores, sino el Presupuesto que tales titulares únicamente ejercen.

Las diversas clases de trabajadores al servicio del Estado.- De la lectura del articulado de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encontramos que existen en la misma diversas clases de trabajadores públicos:

a) Desde luego, no todos los trabajadores al servicio del Estado están sujetos al régimen de la ley. El artículo 8o. excluye de su régimen a los empleados de confianza, los miembros del ejército y la armada, el personal militarizado, los miembros del servicio exterior, etc., por lo que se plantea la problemática de determinar la ley bajo cuyo régimen quedan tute

lados sus derechos;

b) Los grupos en que se dividen los trabajadores públicos, no son únicamente los de base y confianza, como parece desprenderse del artículo 4o. de la ley de la materia, si no otro gran grupo aludido en el artículo 8o. de la misma, con exclusión de los de confianza a los cuales ya hace referencia el citado artículo 4o.;

c) Todos aquellos trabajadores que no sean de confianza ni estén incluidos en la enumeración a que se refiere el artículo 8o., son de base; luego en este grupo se sitúan los referidos en la última parte del artículo 3o., trabajadores temporales a lista de raya que únicamente pueden serlo por tiempo o para obra determinados; y

ch) Existe un sub-grupo dentro de la clasificación de los trabajadores temporales: los que podríamos llamar trabajadores sujetos a condición resolutoria y que son aquellos a quienes se expide nombramiento interino.

Por lo que respecta a la primera conclusión, resulta desde luego explicable el hecho de que se omita al personal militarizado del régimen de la ley ya que, por disposición de orden constitucional, subsiste el fuero de guerra y es a las leyes militares a las que debe recurrirse para resolver los conFLICTOS con el personal armado; pero, por el contrario, no hay explicación alguna para la exclusión expresa de los miembros del servicio exterior mexicano, del personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; resul-

tando obvio, finalmente, el que se excluya a empleados que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios, redundancia esta última en virtud de que los honorarios son la contraprestación por la actividad derivada de un contrato de naturaleza civil.

En relación con el problema respecto de cual es el régimen legal aplicable a los expresamente excluidos de la ley tutelar de la burocracia, es evidente que dicha exclusión es un error. En efecto, no puede argumentarse válidamente que, tanto el personal de confianza como los demás referidos en el artículo 80., carecen de la calidad de trabajadores y que, además, lo son al servicio del Estado; pero independientemente de ello, la adición constitucional al artículo 123 de la Ley Fundamental no determina tal exclusión y, al parecer, estamos en presencia de un exceso de legislación en su reglamentaria.

A reserva de ahondar más adelante sobre el tema de los empleados de confianza, uno de los elegidos para tratar con mas o menos amplitud en este trabajo, debe advertirse que al hacer mención a esta especie de empleados, no se hace referencia específica a los altos funcionarios, los que en opinión de Serra Rojas, según establecimos en su oportunidad, están colocados en la "cima del Estado" y que en ocasiones se identifican con los titulares a través de los cuales el Estado es representado en sus relaciones con los trabajadores, porque ello sería un notorio contrasentido; sino a aquellos empleados que el legislador ha creído pertinente señalar como "de confianza" sin

emplear un criterio técnico sino una objetividad de muy dudosa equidad.

En relación con la tercera conclusión, ya que la segunda por sí misma se explica, debe hacerse incapié en que la razón de que los trabajadores temporales a lista de raya, por tiempo determinado o para obra fija sean de base, estriba en su inamovilidad (característica que, como fundamental de los empleados de base invoca el artículo 6o), misma que opera en tanto no es llegado el término prefijado o concluida la obra para los que son contratados, según el caso, luego en realidad se trata de un empleo de base con efectos limitados. A mayor abundamiento, si un trabajador al servicio del estado es prestador de servicios a virtud de un contrato o nombramiento por tiempo fijo, está protegido por la ley en todo lo que a su trabajo se relacione, incluyendo derechos escalafonarios (mientras no exista opositor), por todo el tiempo que duren los efectos de su nombramiento; sucediendo lo mismo con aquel trabajador que preste sus servicios en obra determinada. En el primer caso, el término es cierto y, en el segundo, incierto; pero su inamovilidad, como característica de su empleo de base, surte en ambos casos. Lo mismo puede afirmarse de los trabajadores sujetos a condición resolutoria en cuanto a los efectos de su nombramiento interino. Por lo regular estos trabajadores ingresan al servicio para suplir ausencias de trabajadores de base que se separan de sus labores en forma provisional y por causas diversas. Estos son trabajadores temporales con nombramiento interino y

sujetos a la condición resolutoria de que, una vez desaparecida la circunstancia que dio lugar a su ingreso al servicio, dejan de tener la calidad de trabajadores, pero que gozaron de la base en tanto dicha condición no se actualizó.

Los empleados de confianza.- En páginas anteriores se ha dejado anotada la profunda similitud que existe entre los vínculos jurídicos que nacen de las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio y las que se crean entre patrón y trabajador en el campo del derecho industrial, no obstante ser el resultado de distintas situaciones sociales, políticas y jurídicas ya que, la primera relación, obedece a una necesidad administrativa de satisfacer los servicios públicos; y la segunda, al equilibrio que debe buscarse entre los factores de la producción, como resultado de la lucha de clases.

Asimismo, la polarización de clases entre capital y trabajo se manifiesta, aunque tímidamente, en el campo de las relaciones burocráticas. Estas circunstancias han traído como consecuencia que algunas instituciones del derecho que hemos dado en llamar burocrático, guarden semejanza con las del derecho laboral ordinario, como en el caso específico de los empleados de confianza.

El patrón, ante la imposibilidad de desahogar por sí mismo todas las necesidades administrativas de una empresa, recurre a agentes o factores, cuyo número es mayor cuanto más cuantiosos son los intereses económicos que se ponen en juego en una empresa. Estos representantes patronales, que orgánica-

mente hablando hacen el papel de apeníficos, realizan hechos o consuman actos que repercuten en el campo del derecho, dado que, en determinadas circunstancias, sus actos son imputables al mismo patrón.

Esta clase especial de coadyuvantes patronales forman un sector en las relaciones obreropatronales de características propias ya que, no siendo patronos, tampoco son, propiamente dicho, trabajadores, sino que se ubican al lado de uno y frente al otro, recibiendo en la doctrina del derecho laboral la específica denominación de "empleados de confianza", y que encontramos también en el derecho burocrática aún cuando con características propias, como más adelante veremos.

Los empleados de confianza, como acertadamente señala Mario de la Cueva (obra citada, Tomo I, pág. 421), son también trabajadores amparados por el artículo 123 constitucional, pero sometidos a cierto régimen diferencial de los trabajadores en general. En nuestro derecho los artículos 48 y 126 fracción X de la Ley Federal del Trabajo hacen referencia a los empleados de confianza, pero en forma imprecisa. Nos dice Mario de la Cueva que el artículo 48 de la ley parece referirse a esta categoría de empleados como distintas de aquellas personas que desempeñan puestos de dirección o de inspección en las labores; por su parte, la fracción X del artículo 126 del propio Código Laboral, parece identificarlos entre sí (Mario de la Cueva, obra citada, Tomo I, pág. 422).

Con algo diciendo nuestro autor que "una inter-

pretación meramente gramatical de ambas disposiciones nos llevaría a la conclusión de que los empleados de confianza son aquellos que desarrollan cualesquiera de estas labores: dirección, inspección, fiscalización, vigilancia y labores personales del patrono dentro de la empresa... que "la interpretación gramatical en su forma pura está desechada de las doctrinas contemporáneas", por lo que concluye preconizando la inevitable necesidad de determinar el concepto con absoluta precisión e invoca como precedente la tesis sustentada por el Departamento de Trabajo en la consulta que se le formuló con fecha 28 de noviembre de 1933 por parte de Luis R. Ochoa, Secretario General del Sindicato Mexicano de Electricistas. La mencionada tesis se enfoca en el sentido de considerar como trabajadores de confianza, a aquellos que desempeñen actividades de dirección, administración, de inspección, de labores o de trabajos propios del patrono. No satisfecho con esta definición por la amplitud de términos tales como "vigilancia" o "fiscalización", continúa investigando y encuentra que un criterio fijo y perfectamente definido no existe y el único que puede proponerse, aunque un poco impreciso, radica en las necesidades y en el interés de la empresa, y llama la atención --y aquí lo importante para la finalidad de este trabajo-- en el sentido de que es un criterio genérico, pues no es posible una enumeración limitativa y será en relación con cada empresa que pueda utilizarse. Como corolario de lo anterior, el autor que se comenta sentencia: "... Ahí donde está en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su óxí

to, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos, el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores, debe hablarse de empleados de confianza" (De la Cueva, obra citada, Tomo I., págs. 422 y sigs.).

Es evidente que la institución de los empleados de confianza como terceros en discordia de las relaciones obrero patronales, nació del profundo respeto, en los sistemas individualistas, por el derecho de propiedad; porque resultaría descabellado pretender que, como factores de la lucha de clases, y colocados frente al patrón, se obligara a éste a admitir a personas que no le merecieran su confianza en sus labores personales o en las actividades propias de vigilancia que requiriera una empresa.

Sin temor a equivocarnos, diremos que la institución de los empleados de confianza, en el sentido en que la consideran nuestras leyes, ha venido a ser la panacea conciliatoria entre el avanzado sentido social de nuestro derecho laboral y el régimen de la propiedad privada que también protege nuestro derecho.

En el aspecto práctico de la cuestión, anota el multicitado De la Cueva, el problema se diluye porque cada empresa, específicamente considerada, tiene necesidades diferentes y, obviamente, mayor o menor número de empleados de confianza conforme a sus respectivos contratos de trabajo, cuyas dudas resolvería la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente.

En líneas anteriores se hizo mención a que los empleados de confianza, localizados en un sitio intermedio entre los dos polos de la relación jurídica laboral, están sujetos a una peculiar situación. Desde luego, como también ya se dijo, son trabajadores y gozan de los mismos derechos que los mínimos de garantías que registran la Constitución y la Ley les conceden; y es únicamente en el ámbito de la ley en donde encontramos las limitaciones referidas. En primer lugar, conforme al artículo 48 de la misma, cabe la posibilidad de excluirlos de las estipulaciones del contrato colectivo de trabajo, ya que el precepto citado utiliza la inflexión verbal "podrá", razón por la cual la totalidad de los patronos se reservan dicho privilegio en los pactos colectivos que suscriben. Los alcances de esto son mucho más amplios de lo que pareciera a primera vista. De la Cueva llama la atención en el sentido de que el fenómeno guarda dos aspectos: el primero estriba en que el patrono, cuando existe acuerdo en el respectivo contrato colectivo, está facultado para designar libremente a este personal; o lo que es lo mismo, que los alcances de la cláusula de exclusividad (mal llamada de exclusión por ingreso), común a la casi totalidad de los contratos colectivos de trabajo, es de efectos limitados; y el segundo consiste en que las condiciones en que dichos trabajadores presten sus servicios se pueden determinar mediante contratos individuales de trabajo y ser distintos en cada caso específico, cuya única limitación serían los principios del artículo 123 y de la ley

(De la Cueva, obra citada, Tomo I, pág. 426). En segundo lugar, y por su naturaleza dentro de la relación privada obreropatronal, el empleado de confianza debe concebirse como una entidad que si bien guarda las características de dependencia frente al patrón, (económica y administrativa), participa también del carácter atribuible al patrón frente a los demás trabajadores genéricamente considerados: las facultades de autoridad, de mando, dirección, vigilancia, supervisión o control, etc., todo ello en sentido relativo, como si el patrón obrara por mediación estrecha del empleado de confianza.

La Ley Federal del Trabajo, que tímidamente adopta en sus artículos 4o. apartado segundo y 48 parte final, los elementos para considerar quienes son trabajadores de confianza, sólo está enunciando parcialmente la naturaleza del empleo de confianza.

La Confianza Como Fenómeno Subjetivo.- Sin embargo, y volviendo sobre lo ya esbozado anteriormente, esos trabajos de inspección, dirección, administración, vigilancia, etc., a nombre de otro, no advienen a cargo de cualquiera persona dentro de la relación laboral, sino de aquella que en cada caso particular se hace digno, en concepto del patrón, del puesto, ya por su idoneidad, ya por su destreza, experiencia, conocimientos o cualesquiera otros atributos que miran a la persona, no al trabajo en sí. Por eso el empleado recibe el calificativo "de confianza".

La confianza, pues, es un fenómeno subjetivo

que nace de la fe o creencia (fidei) de una persona frente a otra. No se requiere de la fidelidad del sujeto pasivo de la confianza sino sólomente de la fe que el sujeto activo le tenga. Ahora se explica que los artículos de la ley ya citada presupongan que los empleados que desempeñan cierta labor, en función de su responsabilidad, queden catalogados como de confianza.

Por ello mismo no se explica que en algunos contratos colectivos, como el que signó Petróleos Mexicanos con el sindicato de sus trabajadores, se contenga ingenuamente la expresión de que no son los empleados sino los empleos, esto es, los puestos mismos, los que merecen la confianza patronal. Absurdo. La confianza no puede estar en torno a la materialidad de las labores o al puesto sin titular, por cuanto la confianza no tendría sobre quien recaer. Supongámonos un sistema de producción altamente mecanizado: la máquina en sí misma no es merecedora de confianza alguna.

Pero hay algo más: el sentido crítico nos lleva a inquirir sobre por qué surge necesariamente el prototipo dentro de lo laboral, que sin ser empleado u obrero en sentido genérico, resulta empleado o doméstico de confianza en sentido estricto, quizá sin diferenciación alguna de labores entre uno y otro. La ley no explica, ni tiene por qué explicar un fenómeno metajurídico, meramente sociológico y aún psicosociológico.

Conforme a la teoría de la lucha de clases,

que debe entenderse como oposición de intereses para lograr o para evitar la plusvalía, según el bando al que cada sujeto económicamente activo pertenezca dentro de la sociedad capitalista, la posición del empleado de confianza, justamente por representar el interés patronal frente a los demás trabajadores en general, interés del cual es la personificación en un momento y en una condición determinados, tiende a eludir, esto es, a marginarse respecto de tal lucha, porque su sentido de la fidelidad, el reverso de la medalla del sentido de la confianza que recibe, lo orilla a adoptar una actitud y un sentimiento patronal que desenvuelve en sus actividades cotidianas, en su modo de ser y en su manera de responder frente a la diversa posición clasista de los demás trabajadores.

Resumiendo: la naturaleza del empleado de confianza dentro de la relación obreropatronal del tipo privado está, por parte del patrón, en el crédito que éste confiere a aquél; y por parte del empleado, en las labores de intermediación y en la reducción, a su mínima expresión (si no es que en la desaparición misma), del sentido clasista.

Las anteriores consideraciones no son válidas, en cambio, tratándose de los empleados de confianza del Estado. No se siguió en la actual legislación burocrática el criterio general de que las labores de inspección, dirección y administración dan la impronta del empleado de confianza, sino que se siguió un criterio meramente enunciativo y anárquico, ni fue posible subjetivizar el fenómeno, pues los titulares de

una función pública van y vienen al vaivén de reclamos políticos, y sólo queda la denominación de categoría como índice de referencia para llegar a establecer, muy objetivamente por cierto, cuáles son los empleos cuyos titulares han de referir la confianza para los solos efectos del nombramiento y la remoción, aunque algunos piensen que también para excluirlos de los beneficios de la ley que, por principio constitucional, es igual para todos.

Cambia, pues, no sólo la naturaleza sino la premisa, entre los empleados de confianza del sector privado y los del estatal, contra todo principio rector, contra toda técnica, contra toda lógica jurídica.

No obstante la evidente falta de técnica en el criterio objetivista usado por el legislador, tanto del antiguo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión como en la reciente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al hacer la clasificación de los empleos de confianza, como se hizo notar en los debates parlamentarios relativos, la aplicación de este criterio quizá tenga su explicación en la diversa finalidad que se persigue en la relación de trabajo ordinaria y la que se suscita entre el Estado y sus servidores. En el primero se persigue preponderantemente una finalidad de carácter económica, en el que el trabajo, considerado como factor de la producción, aplica su dinámica en un aspecto determinado de su proceso. Desde este punto de vista, la subjetividad de la confianza que el patrón pone en el em-

pleado que realiza sus labores personales o las de dirección, administración, vigilancia, etc., se profundiza más, se justifica. Los servicios públicos y el contenido todo de la actividad del Estado, en cambio, no están sujetos a los vaivenes y caprichos de las fluctuaciones económicas. Salta a la vista la evidencia de la mayor durabilidad y absoluta rigidez de la ley que crea esferas de competencia dentro de las cuales se mueven las dependencias burocráticas y, con sujeción a las cuales, el empleado público desarrolla sus actividades laborales.

Es posible que sea en esto último donde radique la explicación de por qué esa imposibilidad de señalar limitativamente aquellos puestos que deben de ser ocupados por empleados de confianza en las relaciones de derecho industrial, fenómeno que si se explica aplicado en materia burocrática.

Conclusión de todo lo anterior es que la confianza que, basada en cuestiones de tipo subjetivo, guarda el patrono hacia el trabajador en las relaciones de derecho laboral ordinario, es la confianza que el legislador predetermina en la persona que ocupa o debe ocupar un sitio determinado dentro de la organización burocrática encargada de realizar las funciones del Estado.

Los Empleados de Confianza y la Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.— El artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concordante en lo relativo con el 50. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, disponen ex-

presamente que los empleados de confianza quedan fuera de su régimen. La disposición señalada, como regla de excepción a las generales que determinan la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, incluidas en el artículo 124 de la ley de la materia, debe interpretarse, según principio al que ya se ha hecho mención, en el sentido de que, frente a la fracción I del dispositivo invocado en último término, surte la excepción, o dicho en otros términos, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores, excepto cuando se trate de trabajadores de confianza.

El Criterio del Tribunal.- Con posterioridad al inicio de la vigencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje recibió no pocas demandas laborales suscritas por trabajadores cuyas categorías estaban incluidas en la ley como de confianza. El criterio del Tribunal, en aquel entonces fue el de declarar su incompetencia, ya de oficio al acordar dichas demandas, ya a petición de parte al pronunciar resolución sobre las contestaciones formuladas a dichas reclamaciones por los titulares respectivos. Prototipo de tales resoluciones es la pronunciada con fecha 23 de julio de 1964 en el expediente número 192/64, formado con motivo del juicio entablado por el señor Juan Manuel Serrano Cortés en contra del C. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

Estado, y de la cual se transcribe la parte medular:

"... En atención a que el C. Juan Manuel Serrano Cortés demanda del C. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado su reinstalación en la plaza de Supervisor Administrativo, adscrito a la Administración General, dependiente de la Subdirección Médica del citado Instituto y a que tal puesto de acuerdo con la fracción V inciso a) del artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, es de confianza; y en virtud de que, según el artículo 8o. de la misma ley establece que quedan excluidos del régimen de esta los empleados de confianza y este Tribunal sólo es competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los trabajadores de base al servicio del Estado y éste, atento a lo ordenado por el artículo 2o. de la ley en consulta, este Tribunal se declara incompetente para seguir conociendo de este conflicto..."

En términos similares, el propio Tribunal sostuvo su criterio de incompetencia, entre otros, en los siguientes juicios: 477/63, Porfirio Toledo Hernández vs. C. Director del I.S.S.S.T.E.; 108/64, Carlos Duarte Alvarez vs. C. Director del I.S.S.S.T.E.; 492/63, José Inocente Delgado Contreras vs. C. Director del I.S.S.S.T.E., etc.

Este criterio originalmente aplicado por el Tribunal, fue posteriormente modificado a virtud de las diversas sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito en los juicios de garantías que en forma abundante se ordenaron en contra de la declaratoria de incompetencia, por parte del multicitado Tribunal, para conocer de conflictos en los que tuviese interés un empleado de confianza, sentencias que, sin embargo, únicamente analizaron un aspecto procesal del problema, sin ir

al fondo del mismo.

De tales sentencias se reproducen las partes fundamentales de la pronunciada por el C. Juez Primero de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa, en el juicio de amparo número 955/64, promovido por el Sr. Juan Manuel Serrano Cortés en contra de actos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, consistentes en el auto de fecha 23 de julio de 1964, mismo al que se ha hecho referencia transcrita en páginas anteriores. En la referida sentencia se dice:

"...Considerando segundo. Los conceptos de violación son fundados "porque se apoyan en el artículo 432 de la Ley Federal del Trabajo, que refiriéndose al caso, que es el de autos, de tratarse de una declinatoria dice: En el primer caso (de considerarse competente) continuará la tramitación del negocio; en el segundo (en el de estimarse incompetente, como sucede en la especie), remitirá el expediente a la Central o Federal, según el caso, para que resuelvan en definitiva, y como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en vez de ceñir su actuación al transcrito suscitadamente, resolvió dar por concluido el asunto, disponiendo que se archivara, es claro que, aparte de no observar una disposición clara, que prevé expresamente y que reglamenta el caso, dejó al actor, ahora quejoso, como se dice, en estado de indefensión, indudablemente anticonstitucional, por lo que... es de concederse al quejoso la protección federal que solita..."

De la anterior transcripción se desprende que, para los Jueces Federales, la cuestión de la incompetencia invocada por el Tribunal para avocarse al conocimiento de litigios en los que estuviesen involucrados empleados de confianza, debería resolverse por los medios procesales tradicionales: la declinatoria o la inhibitoria con la correspondiente consecuen-

cia de enviar los autos a aquella autoridad considerada competente.

Modificación al Criterio del Tribunal.- Los amparos concedidos contra las resoluciones del Tribunal en el sentido de declarar su incompetencia, en los términos transcritos anteriormente, provocaron una modificación en el criterio del Tribunal, mismo que, ante nuevos casos de trabajadores de confianza resolvió avocarse a su conocimiento. Caso típico de este nuevo criterio lo es la resolución pronunciada con fecha 30 de junio de 1966 en el expediente número 486/65, Abelardo Ojeda González en contra del C. Director del Instituto Nacional Indigenista. En dicho auto, el Tribunal dijo:

"... En cuanto a la incompetencia que hace valer el Titular al contestar la demanda, y que la hace consistir en que se trata de un trabajador de confianza, ésta resulta improcedente, pues en el apartado B del artículo 123 Constitucional, parte relativa, aparece la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de todos los conflictos que se susciten entre los trabajadores al Servicio del Estado, y este, y que en el caso se trataría de falta de acción y no de incompetencia..."

Es a partir de esa época en que nuestro órgano jurisdiccional burocrático acepta el conocimiento de este tipo de controversias, no obstante la clara disposición del artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que se va reduciendo en cuanto a sus alcances.

Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Por su parte, el más alto Tribunal de la Nación, ha asumido diversas posiciones con relación a los trabajadores de

confianza al servicio del Estado. Originalmente sostuvo que una de las características de la calidad de confianza que ostentan algunos servidores públicos, es la posibilidad que el titular tiene de removerlos, cambiarlos de adscripción e, incluso, cesarlos. Ninguna otra interpretación puede darse, por ejemplo, al fallo que se dió, por parte de la Cuarta Sala de la Suprema Corte, al amparo directo número 166/66, promovido por Juan Manuel Serrano Cortés en contra de actos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, autoridad esta última que, en el procedimiento arbitral dictó laudo absolutorio respecto de la reinstalación, por tratarse de un empleado de confianza. En su ejecutoria de 31 de agosto de 1966, la Corte dijo:

"... que además el demandado (I.S.S.T.E.) demostró con las pruebas ofrecidas, que (el demandante) siempre actuó en la categoría de Supervisor; de todo lo cual se concluye que estableciendo el artículo 4o. fracción II inciso b) del derogado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, vigente en la época en que fue celebrado el contrato del actor, así como en el artículo 5o. fracción V inciso a) párrafo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que los supervisores son empleados de confianza de las diversas dependencias oficiales, el actor tuvo ese carácter... y consecuentemente en Instituto demandado acreditó la única excepción que opuso, por lo que no había necesidad de que arguyese otras razones para aclarar el motivo que haya tenido para separar al quejoso..."

Como se ve, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el simple hecho de ser empleado público de confianza sujetaba al trabajador a la posibilidad caprichosa del titular respectivo de modificar a su antojo las condiciones

individuales de trabajo preexistentes y sin violar con ello ley alguna.

No obstante lo anterior, en ejecutoria de 7 de septiembre del mismo 1966, pronunciada en el amparo número 2170/66, Roberto Uribe Aguilar, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia determinó que, en virtud de la exclusión que el artículo 8o. de la Ley de los Trabajadores del Estado, hace de los de confianza, en caso de expedirse a éstos una orden de baja definitiva no deberían acudir previamente al Tribunal de Arbitraje (sic), sino que deben recurrir directamente al amparo. (Informe del C. Presidente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 115 de la Sección correspondiente a la Segunda Sala, Sección Cuarta, Tesis en materia de seguridad social. México, 1966)

Debe hacerse la aclaración de que no fue esta la primera ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala en este sentido, habiéndolo sido la dictada en el amparo en revisión número 843/66, Nicolás Castro Cepeda, de 7 de julio de 1966.

Crítica a las Posiciones del Tribunal y de la Corte.- Se ha dejado determinado que la posición que actualmente guarda el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la de aceptar la competencia para conocer de asuntos relativos a empleados de confianza, pero negando que los mismos tengan acción para hacer reclamación alguna. Este criterio coincide con el originalmente sostenido por la Suprema Corte. El estudio de este problema requiere que se le divida en dos

partes: la cuestión competencial y la de fondo.

Dice el Tribunal en sus diversas resoluciones, que es competente para conocer de toda clase de conflictos individuales que se susciten entre el Estado y sus servidores porque el apartado B del artículo 123 constitucional creó ese Tribunal para el fin indicado. Desde luego estamos de acuerdo en que el Tribunal tiene competencia para avocarse al conocimiento y resolución de conflictos individuales entre el Estado y los trabajadores a su servicio, independientemente de la calidad de confianza o de base de éstos, pero nos vemos obligados a abundar la razón expuesta, que consideramos insuficiente.

Al iniciar la exposición del problema relativo a los empleados de confianza y la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, expusimos que, frente a la regla general de competencia de dicho organismo, se encuentra la excepción, o sea la carencia de tal competencia cuando se trata de conflictos relacionados con empleados de confianza, al tenor del artículo 80. de la Ley de la Materia. Tal fue, quizá, el criterio que se aplicó inicialmente cuando el Tribunal, con vista en la discriminación que la aludida disposición hacía de los trabajadores de confianza, declaraba su incompetencia.

Ni en la exposición de motivos de la ley, ni en los debates parlamentarios correspondientes, encontramos dato alguno que nos conduzca a los verdaderos alcances que deben darse al artículo 80. de la Ley Federal de los Traba-

dores al Servicio del Estado, luego no podemos ocurrir a la fuente interpretativa auténtica.

Independientemente de las dificultades que lo anterior implica, podemos recurrir a diversa vía. En el capítulo relativo al desenvolvimiento y génesis del derecho burocrático en nuestro país, describimos topográficamente las características de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado actualmente en vigor, misma que contiene disposiciones de diversa índole. Vimos también que dentro de las reglas generales está incluido el artículo 8o. que separa del régimen legal a los empleados de confianza.

Ahora bien, suponer que esa discriminación comprende la totalidad de las disposiciones de esa ley, nos podría llevar a extremos tan absurdos como el de considerar que si los trabajadores de confianza están fuera de ese régimen, tampoco les es aplicable el artículo 8o. Ante la imposibilidad de obtener semejante conclusión y continuar siendo lógicos, debemos entonces concluir que los alcances del multicitado artículo 8o. son limitados y ello nos llevará necesariamente a distinguir los elementos diferenciales entre los dos grandes grupos de servidores públicos: de base y de confianza.

Los trabajadores de base son la regla, el género; los de confianza son la especie. Para los primeros se establecen normas generales de organización colectiva, inclusión en escalafones, medidas protectivas a través de Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo, etc.; es decir, disposicio-

nes de carácter general para el grupo general de empleados públicos y es de este tipo de disposiciones del que lógicamente debe excluirse a los empleados de confianza. No es posible concebir a un Jefe de Departamento, por ejemplo, que conforme a determinado Reglamento de Condiciones de Trabajo tenga facultados para imponer cierto tipo de sanciones, sujeto al mismo reglamento.

Por el contrario, todas aquellas normas que señalan competencia al Tribunal y precisan el procedimiento a seguir ante el mismo deben considerarse aplicables a todos los trabajadores al servicio del Estado, sin atender a su condición específica. Cabe pensar si la posibilidad de disponer de un organismo jurisdiccional, por parte de los empleados de confianza, no queda comprendida entre las medidas de protección a estos trabajadores, establecidos por la fracción XIV del artículo 123 constitucional, apartado B.

Otro indicio que podemos traer a colación para robustecer nuestro punto de vista es el texto del apartado B del artículo 123 constitucional, del cual resulta que la norma jerárquicamente superior no autoriza ni hace referencia a tal exclusión.

Así como constituye una garantía individual el no poder ser juzgado por tribunales especiales y, por el contrario, el que haya tribunales competentes, conforme a los artículos 13 y 14 de nuestra Carta Magna, así tampoco puede haber determinado sector o clase que carezca de un órgano con ju

jurisdicción y competencia para resolver los conflictos derivados de una determinada relación jurídica. Pues bien, si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con apoyo en el artículo 80. de la ley negara su competencia para resolver controversias de empleados de confianza, ¿qué organismo tendría tales facultades?. Vamos a suponer que lo serían las Juntas de Conciliación y Arbitraje, quienes de inmediato verían una clarísima incompetencia por razón de la materia, además de que éstas únicamente podrían aplicar la Ley Federal del Trabajo con lo que se presentaría la paradoja de que los empleados de confianza al servicio del Estado gozarían de mayores beneficios que los de base, dado lo palmariamente más beneficioso para el trabajador que resulta la legislación ordinaria laboral que la específica burocrática. (\*)

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, según criterio que hemos dejado expuesto, ha determinado que los empleados de confianza que reciban comunicación de cese, pueden ocurrir directamente en demanda de amparo y no al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. A fin de no ahondar en cuestiones que, aunque son incidentes, no son fundamentales para este trabajo, partamos de la idea de que no únicamente en caso de

(\*) Esta incompetencia por materia que verían las Juntas de Conciliación y Arbitraje no implica que las mismas no puedan aplicar la Ley de los Trabajadores del Estado en caso, por ejemplo de juicios entablados por los empleados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en contra de éste, en los términos del artículo 122 de la Ley de referencia, pero ello sería posible en virtud de la excepción concreta señalada en esa disposición, según la regla general de interpretación que nos señala el artículo 11 del Código Civil. En el caso de la exclusión de los empleados de confianza, en cambio, no se señala órgano competente.

cese, sino por cualquier reclamación que se viese obligado a interponer un empleado de confianza, tuviese expedita la vía del juicio de garantías. En este evento, estaríamos frente a una determinación de competencia en favor del Poder Judicial de la Federación, pero con sujeción nada menos que a un juicio constitucional de amparo.

La solución dada por la Corte nos parece errada por las siguientes consideraciones:

a) Hemos convenido que la relación jurídica que liga al Estado con los trabajadores a su servicio es de índole administrativo-laboral. Esto no deja de tener eficacia tratándose de empleados de confianza, luego esta cualidad hace imposible que todo acto del Estado en relación con este tipo de servidores (por ejemplo, el cese), tenga el carácter de acto de autoridad, típicamente político y no administrativo-laboral. En estas condiciones, no implicando un acto de autoridad la relación Estado-empleado de confianza, resulta inexplicable, y aún más, improcedente el amparo, en los términos de los artículos 103 Constitucional y lo. de la Ley de Amparo; conforme a los cuales el juicio de garantías tiene por objeto resolver toda controversia suscitada por leyes o actos de autoridad violatorios de garantías; y

b) Porque suponiendo sin conceder que llegara a estimarse que un acto de titular de dependencia, conculcatorio del interés de un trabajador de confianza, fuera un acto

de autoridad y, por lo mismo, susceptible de reponerse en juicio constitucional, ello únicamente sería aceptable tratándose de casos en los cuales los titulares fueran verdaderas autoridades, dependencias oficiales detentadoras de poder desde el punto de vista constitucional, como en el caso del un Secretario del Despacho o de un Jefe de Departamento Administrativo, pero nunca de aquellos en los cuales los titulares fueran Jefes o Directores de los organismos descentralizados sujetos al régimen de la ley, dado que estos no son ni pueden ser autoridades en el sentido técnico de la palabra. Así, nuevamente por imperio de los artículos 103 Constitucional y lo. de la Ley de Amparo, resultaría notoriamente improcedente el juicio de garantías.

Con relación a la cuestión de fondo, esto es, a si los trabajadores de confianza gozan de garantías legales protectivas de su fuente de ingresos, hemos visto que tanto la Suprema Corte como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje coinciden en negar acción ordinaria a los mismos para formularla ante el Tribunal. Una vez más nos remitimos a lo expuesto con anterioridad a fin de concluir que, en su calidad de trabajadores, no hay razón para negarles a los de confianza tanto la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como el derecho a un juicio en que se estimen los aspectos legales de las controversias en que tengan interés.

## CAPITULO SEXTO

### Los Organismos Descentralizados y la Legislación Burocrática

Las Diversas Formas de Organización Administrativa.-  
El Régimen de Centralización.- La Descentralización.  
Las Diversas Especies de Descentralización.- Elementos de la Descentralización.- La Incorporación de Organismos Descentralizados a la Legislación Burocrática.- El Principio Constitucional.- El Principio Jurisdiccional.- El Principio de la Naturaleza del Trabajador.- El Principio de la Naturaleza del Titular.  
Opinión Personal.

## CAPITULO SEXTO

### Los Organismos Descentralizados y la Legislación Burocrática.

Como aspecto último a tratarse en este estudio, está el relativo a la incorporación que la legislación burocrática vigente hace a su régimen, de diversos organismos de carácter descentralizado, en los términos del artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dicho dispositivo reza:

"Artículo 10.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales; de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

A fin de establecer conclusiones respecto de la trascendencia que en lo administrativo y en lo burocrático tiene esta incorporación, analizaremos someramente las distintas formas de organización administrativa, y sus características esenciales.

Las Diversas Formas de Organización Administrativa.- En el concierto internacional, tenemos multitud de formas que los estados adoptan como distintivo político de organización. La tónica determinante está dada por los intereses particulares y por los factores históricos, sociológicos o jurídicos imperantes. Al lado de este fenómeno meramente político encontramos otro de orden interno, el que se refiere al modo como se organizan los poderes de un Estado, la forma en que distribuyen las funciones que les son propias.

Los autores de la materia están generalmente acordes en que las funciones que ofrecen mayores dificultades para ubicarse son las que como atribuciones le están conferidas al Poder Ejecutivo, es decir, las administrativas.

Muy diversas modalidades puede revestir la organización administrativa, pero estas generalmente quedan reducidas a dos: la centralización (con su subespecie la desconcentración), y la descentralización.

El Régimen de Centralización.- Gabino Fraga nos dice, respecto de esta forma de organización administrativa, que esta existe "cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de los otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades" (Gabino Fraga, obra citada, pág. 295).

La relación jurídica que liga a los diversos órganos --nos sigue diciendo Fraga--, constituye la llamada relación de jerarquía mediante la cual, a pesar de la diversidad de órganos que integran la administración, se mantiene su unidad, misma que está garantizada por la concentración del poder de decisión y del de mando. (obra citada, pág. 296)

Para nuestro autor, esta concentración del poder de decisión consiste en que en el complejo de la organización administrativa es reducido el número de órganos con competencia para realizar actos jurídicos, para dictar resoluciones y para imponer sus determinaciones, quedando a cargo de los demás órganos la ejecución de simples actos materiales.

La jerarquización, como característica de la organización centralizada, implica una relación de dependencia en la cual se hayan ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores. Estos poderes son:

a) Poder de nombramiento, que desde el punto de vista administrativo-constitucional únicamente corresponde al Presidente de la República, pero que en virtud de las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puede delegarse en favor de los titulares de cada dependencia con quienes, por imperio de su artículo 2o., están ligados jurídicamente los trabajadores;

b) Poder de mando. Consiste en la potestad de las autoridades superiores de imponer órdenes a los órganos

inferiores, generalmente dadas por medio de órdenes, instrucciones o circulares;

c) Poder de vigilancia de las autoridades superiores sobre los actos materiales de los empleados que de ellas dependen;

ch) Poder disciplinario o sea la facultad de sancionar a los dependientes. (\*)

d) Poder de revisión, también característico de la organización centralizada y consiste en la potestad de suspender o anular los actos de los inferiores siempre y cuando dichas formas de revisión se realicen dentro de las respectivas esferas competenciales y, como atinadamente apunta Fraga, sin que la autoridad superior se substituya en la competencia de las autoridades inferiores. (Fraga, obra citada, págs. 297 y sigs.)

Evidentemente en nuestro sistema legal, la única organización administrativa centralizada lo es la que deriva del Presidente de la República, esto es, del Poder Ejecutivo, dentro del cual el Primer Mandatario ostenta la máxima jerarquía dentro de un complejo orgánico en el que se incluyen las diversas Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, considerado esto exclusivamente en el ámbito federal.

(\*) Respecto de esta facultad, debemos decir que ha quedado relegada a un oscuro rincón del Derecho Administrativo para ser sustituida por la limitación que la ley impone a los titulares, y en virtud de las cuales únicamente pueden aplicar aquellas sanciones autorizadas por la misma ley o por las condiciones generales de trabajo.

Las dependencias jerárquicamente inferiores al Jefe del Ejecutivo tienen a su vez órganos dependientes de ellas y éstos potestad sobre otros de nivel menor. He aquí presente con toda nitidez la relación jerárquica.

Refiriéndose a las posibles formas de organización administrativa en México, Andrés Serra Rojas señala que éstas pueden asumir la forma de: centralización, que a su vez se manifiesta en dos aspectos: centralización propiamente dicha y centralización por desconcentración; la otra forma es el régimen de descentralización. (Serra Rojas, obra citada, págs. 531 y 532).

Por lo que respecta a la centralización propiamente dicha, el estudio de este tratadista no se diferencia sustancialmente de la exposición de Gabino Fraga, pero en relación a esa forma peculiar de centralización que Serra Rojas denomina desconcentración administrativa, nos dice que "la complejidad creciente de los problemas que se han suscitado en los regímenes centralizados con la actuación de los organismos administrativos, además de otros fenómenos como el aumento de la burocracia, el crecimiento de la población, el creciente intervencionismo de estado, exigen del poder público cierto desenvolvimiento de facultades a los propios órganos centralizados" (Enrique Zavagués Laso, "Tratado de Derecho Administrativo", citado por Serra Rojas, obra citada, pág. 541).

Las circunstancias anotadas ha provocado, en concepto de Serra Rojas, que algunos órganos centralizados,

sin desligarse de la relación jerárquica (luego sin dejar de ser centralizados), adquieran ciertas facultades que constituyen una limitada y precaria autonomía; o lo que es lo mismo, que la desconcentración es un fenómeno de la administración mediante la cual ciertos órganos centralizados se encaminan hacia la descentralización; o bien, ciertas instituciones descentralizadas van adquiriendo cada vez más características tales que los ligan a una relación jerárquica.

Finalmente, Serra Rojas nos describe la lista de los organismos que, en su concepto, poseen la característica de la desconcentración. A guisa de ejemplo citamos: Lotería Nacional, Juntas de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Instituto Mexicano del Café; Consejo de Recursos Naturales no Renovables, Comité de Lucha Contra la Tuberculosis, Unión de Permisarios de Transportes de Pasajeros en el Distrito Federal, Comisión Nacional de Valores, Comisión Nacional del Comercio Exterior, Comisión del Papaloapan, Comisión General de Aranceles, Dirección General de Ferrocarriles en Operación, etc.

Debemos admitir la interesante tesis de la desconcentración pero exclusivamente dentro del campo teórico del Derecho Administrativo y con la salvedad que su propio sostenedor ya expone en el sentido de que no es posible determinar el denominador común al carácter de desconcentración, obstáculo que podemos explicarnos si tenemos en cuenta que nuestro autor, pretendiendo sustituir, se olvida que la autonomía de ciertos

organismos administrativos determina por si misma el rompimiento de la relación de jerarquía que caracteriza al régimen de centralización; luego los organismos que gozan de dicha autonomía son, por exclusión, descentralizados; y hasta en tanto no se encuentre el elemento diferencial entre estos y los denominados "desconcentrados", ambos continuarán perteneciendo a un mismo grupo.

La Descentralización.- Al lado de las instituciones de organización centralizada existen, cada vez en mayor número, una gran variedad de instituciones a quienes se confieren funciones públicas originalmente atribuidas al Estado, mismos organismos que no están enlazados con el poder administrativo en una relación jerárquica en la cual funcionan plenamente los poderes de nombramiento, mando, dirección, etc., característicos de la centralización administrativa.

Lo anterior no significa, ni mucho menos, que los órganos descentralizados gocen de entera independencia respecto de la administración central, porque en ese evento resultarían ser personas morales de carácter privado. Las instituciones organizadas conforme a los principios de la descentralización conservan ligas con el poder público, aún cuando estos vínculos varían según la institución y la naturaleza de la función que constituye su finalidad. En cada caso específico, la ley creadora del organismo respectivo fija los límites de esa vinculación y el mayor o menor grado de sujeción y, por decirlo así, de descentralización.

M. Waline, citado por Serra Rojas (Obra citada, pág. 598), define la descentralización como "una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental".

La descentralización surge en las administraciones modernas como una necesidad de eliminar los inconvenientes que ofrece el régimen de centralización y la posibilidad de manejar un patrimonio propio de que necesariamente están dotadas las instituciones respectivas, en su calidad de personas morales con finalidad de prestación de servicios públicos. A esta característica el derecho soviético la denomina con clara precisión "autogestión financiera" (jozraschot) y tiene su base político-económica en la exclusión del Presupuesto, en el que únicamente aparecen las partidas y los destinos correspondientes al régimen fiscal de egresos a que se sujeta las dependencias de la administración centralizada.

Hemos señalado como característica del régimen de descentralización, la de que las instituciones organizadas bajo esa forma, están en cierto aspecto sujetas a la orientación gubernamental; en otros términos, el poder central mantiene su ingerencia, aunque limitada, en el funcionamiento de esas empresas, y decimos limitada porque en ningún caso la influencia del citado poder puede llegar al extremo de establecer una jerarquización porque, en este último caso, el carácter dife-

nencial de la descentralización desaparece y estaremos en presencia, nuevamente, de una dependencia típicamente centralizada.

Buttgenbach nos previene contra el error que puede provocar la existencia de una personalidad jurídica y patrimonio propios en los organismos descentralizados y que puede conducirnos a la conclusión de que, en virtud de tales cualidades, se constituyen personas distintas del Estado con patrimonio también distinto del de éste. que en el caso no se trata sino de la afectación de una parte de los bienes del Estado y en cuanto a la personalidad, se establece una ficción mediante la cual el organismo descentralizado obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado, en la inteligencia de que éste debe respetar la esfera de autonomía competencial que la ley creadora le ha otorgado a la institución. (Fraga, obra citada, págs. 336 y 337).

En cuanto a la limitada sujeción de esta clase de dependencias a la orientación del poder público, Serra Rojas admite que ello se debe a que una total separación puede llevar a la desintegración del Estado (obra citada, pág. 602).

En nuestra organización administrativa, y desde el año de 1925, aproximadamente, se dejó sentir cada vez con mayor fuerza la influencia de los regímenes norteamericano y francés en cuanto al establecimiento de organismos descentralizados del poder público (a últimas fechas Italia ha evolucionado notablemente en este aspecto); y ante la evidente ur-

gencia de crearlos, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, publicada en el Diario Oficial del día siguiente. A partir de entonces y hasta el acuerdo del Ejecutivo mediante el cual se obliga a las dependencias, tanto centralizadas como descentralizadas y de participación estatal (Diario Oficial de 30 de junio de 1959), pasando por la creación de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, se han tomado una serie de medidas legislativas y administrativas que, en última instancia, determinan el grado de ingerencia del poder central en cada una de las empresas centralizadas, lo cual resulta de suma importancia para nuestro estudio, pues muestra con claridad que la autonomía de que gozan no es absoluta; pero también que la ingerencia estatal no es caprichosa sino que, como se anotó antes, necesariamente se debe hacer derivar de una ley que señale las facultades correspondientes. Dadas las diferentes características de cada institución sujeta a éste régimen, así como la variedad de sus necesidades, los límites de la dependencia respecto del poder público se localizan, en lo particular, en la ley creadora de cada organismo.

Las diversas especies de descentralización.- Los autores no han podido conciliar sus opiniones respecto a los diferentes tipos de organización descentralizada. Algunos, como Dupuit, consideran las siguientes: a) Descentralización Regional; b) Descentralización patrimonial; c) Descentralización

funcionalista; y d) La concesión (Serra Rojas, obra citada, pág. 599). Otros, como Gabino Fraga, sostienen que la descentralización puede revestir las siguientes modalidades: a) Por región; b) Por servicio y c) Por colaboración (obra citada, pág. 335). Serra Rojas, por su parte, admite únicamente dos: a) La descentralización administrativa regional; y b) La descentralización administrativa por servicio. (obra citada, pág. 599). La discusión sobre las razones de estos autores para considerar diversas manifestaciones del régimen de descentralización sería altamente interesante, pero no interesa para la intención de este estudio; en tal virtud, aceptaremos como válida la existencia constante de dos tipos de organización descentralizada: por región y por servicio.

La descentralización por región, basada en la institución del municipio libre, tiene una finalidad político social. Los motivos que se atendieron para su creación son, fundamentalmente, los siguientes:

a) La complejidad burocráticas. El orden jerárquico privativo de la centralización retardaría el despacho de los asuntos en las entidades políticas de menor rango. Con la creación del municipio libre como base política de organización, se eliminan esos inconvenientes, dando lugar a una más efectiva organización;

b) La descarga de ciertos asuntos para el poder central. Una de las ventajas indiscutibles de la descentralización regional estriba en la posibilidad de resolver admi-

nistrativamente asuntos de interés exclusivamente local y des-  
cargar la responsabilidad del poder central; y

c) La especialidad técnica que requiere la aten-  
ción de ciertas cuestiones político económicas. Es evidente  
que con la posibilidad de manejar un patrimonio propio, así co-  
mo con el mejor conocimiento de los problemas económicos pro-  
pios de una región determinada, los problemas se resuelven por  
vías más expeditas y con técnica más conveniente para su solu-  
ción.

La descentralización por servicio tiene sus cau-  
sas en la necesidad que ha visto el poder público de realizar  
sus fines a través de organismos dotados de cierta autonomía  
y con especialización profunda en cuanto a la finalidad para  
la que son respectivamente creados. El rigorismo de la organi-  
zación centralizada retardaría ese tipo de funciones que, por  
su importancia social y política, requieren mayor efectividad  
y expedición. En párrafos anteriores hemos visto que el Esta-  
do tiene conferidas determinadas atribuciones tendientes a la  
satisfacción del bien público. En estas condiciones, las co-  
rrientes administrativas contemporáneas han visto en la descen-  
tralización la tabla de salvación para conciliar la satisfac-  
ción del bien común con los rigorismos legales a que se sujeta  
a la administración pública.

Elementos de la Descentralización.- De la defi-  
nición que hemos apuntado de descentralización, derivamos sus  
características esenciales que son:

a) Es una forma de organización administrativa;

b) Está referida a un organismo con personalidad jurídica propia;

c) Gozo de cierta autonomía en su actividad; y

ch) Sujeta a la orientación gubernamental.

Por cuanto a la primera característica anotada, hemos convenido en que es, desde luego, una forma de organización administrativa que localizamos al lado de una diversa que es la centralización.

En relación con su personalidad jurídica, la personalidad de persona moral referida a los organismos descentralizados se deriva de la disposición de la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, que reconoce como tales a "las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley".

En consecuencia, los organismos descentralizados deben crearse como consecuencia de una ley. En este sentido se pronuncia la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que también admite que estas instituciones puedan crearse por el Ejecutivo. A este respecto, Serra Rojas indica la inconstitucionalidad de que el Congreso de la Unión delegue una facultad exclusiva, lo cual no le está permitido (obra citada, pág. 603).

Relativo a la autonomía que también caracteriza al régimen de descentralización, debe entenderse como indepen-

dencia orgánica que se manifiesta, tanto en lo administrativo como en lo económico. La autonomía administrativa se expresa, según opinión de Buttgenbach, en la "existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de competencia" (citado por Gabino Fraga, obra citada, pág. 336). La independencia económica aparece por la necesidad de que los recursos presupuestales de cada empresa descentralizada no esté sujeta a los rigorismos que el manejo de los fondos públicos requiere, en la afectación de cierto sector del patrimonio del Estado para un fin determinado y sin las limitaciones legislativas presupuestales que entorpecerían las funciones encomendadas.

Por último, y con respecto a la sujeción de las empresas descentralizadas a la orientación gubernamental, nos remitimos a lo dicho en líneas anteriores respecto a que ese mayor o menor grado de ingerencia orientadora del poder central en las organizaciones descentralizadas depende, en cada caso específico, de la necesidad del control oficial y es en la ley respectiva donde se debe buscar ese grado de ingerencia.

Desde luego podemos señalar como ejemplo de organismo descentralizado con mínima intervención estatal, a la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya calidad docente y cultural la exceptúa expresamente del control y vigilancia oficiales, según el artículo 10. de la citada Ley para

el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; en cambio, tenemos el caso contrario de los Ferrocarriles Nacionales de México, institución en la cual la intervención del poder público es extrema.

La Incorporación de Organismos Descentralizados a la Legislación Burocrática.- En relación con la incorporación que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace a su régimen de diversas instituciones descentralizadas y trabajadores a su servicio, debemos analizar cual fue el criterio empleado por el legislador para hacer referencia únicamente a algunas de las docenas de instituciones que en México funcionan bajo ese régimen, para después tratar de investigar la razón por la cual organismos similares continúan incorporados o se adhieren al régimen del derecho industrial tutelado por la Ley Federal del Trabajo.

La parte final del artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, después de enumerar a las empresas descentralizadas que adhiere a su régimen, dice: "...así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos". Cuando tratamos la breve reseña de los debates parlamentarios respectivos, esta cláusula fue adicionada por recomendación de las comisiones que elaboraron el dictamen sobre el proyecto respectivo, que no la incluía. También vimos que el propósito de ello, según las comisiones, era "dejar abierta la inclusión de otros organismos descentralizados de naturaleza semejante".

La problemática surge. No todos los organismos descentralizados con función de servicios públicos están sujetos en cuanto a sus relaciones obreropatronales con sus servidores, al régimen de la ley de los burócratas. Es más, algunas de estas empresas, como el Instituto Mexicano del Café, cuyas características orgánicas llevaron a Andrés Serra Rojas a incluirlo entre los organismos desconcentrados, es decir, ubicados en un término medio entre la centralización y la descentralización, norma sus relaciones laborales en la Ley Federal del Trabajo; otras instituciones, como Caminos y Puertos Federales de Ingresos y Servicios Conexos, cuya ley creadora señaló las leyes laborales ordinarias como aplicables a las cuestiones de trabajo interiores, por posterior decreto derogatorio, las remitió expresamente a la Ley de los Trabajadores del Estado.

La cuestión no parece resolverse tomando como factor diferencial el proporcionamiento de un servicio público como función esencial de los organismos en cuestión, porque en el sentido en que se hace referencia a éstos en la ley tutelar de los servidores públicos, todos esos organismos tienen encomendadas funciones de servicio público.

Con anterioridad se asentó que, ya sea mediata o inmediatamente, la descentralización implica la prestación de servicios públicos, ya sea organizando sorteos con finalidades de beneficencia, como la Lotería Nacional, ya proporcionando servicio asistencial como en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social; o proponiendo medidas para lograr conchas

más favorables, como el Instituto Mexicano del Café. Luego, repetimos, este proporcionamiento de servicios públicos no puede ser factor determinante para precisar qué organismos deben incorporarse a las leyes burocráticas y cuales sujetarse a la legislación laboral ordinaria.

Con anterioridad a la vigente ley de los servidores públicos, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión era omiso respecto de los descentralizados, reduciéndose su ámbito de aplicación a lo dispuesto en su artículo 10. Sin embargo, algunas leyes creadoras de empresas descentralizadas empezaron a plantear el problema cuando por disposición expresa se hacía la remisión correspondiente a las leyes de los trabajadores públicos, a fin de que éstas normaran las relaciones entre tales organismos y los trabajadores a su servicio. Tal fue el caso, por ejemplo, del artículo 117 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Diario Oficial de 30 de diciembre de 1959), en el que quizá por una lamentable confusión se equiparó la naturaleza de los trabajadores al servicio del Instituto, con la calidad de los derechohabientes del mismo, que son innegablemente burócratas, por regla general.

Ante el caos y la anarquía imperantes en esta cuestión, debemos partir del principio de que las relaciones laborales entre los organismos sujetos al régimen de descentralización y los trabajadores a su servicio, no deben estar reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado porque no existe razón técnica ni jurídica que

lo justifique por diversos tipos de razones que convencionalmente denominaremos "principios".

El Principio Constitucional.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Carta Política, a raíz de la última modificación a éste. Es principio generalmente aceptado en materia de hermenéutica constitucional, que los textos de la Ley Fundamental se interpreten gramaticalmente; y que cualquiera duda al respecto se despeje recurriendo a la fuente legislativa. Ahora bien, las leyes orgánicas y reglamentarias no pueden ir más allá de lo que en esencia dispone la norma reglamentada u organizada, so pena de caer en un exceso de legislación, actividad notoriamente inconstitucional. Del texto del apartado B del artículo 123 constitucional, referente a las bases conforme a las cuales, sin contravenirlas, el Congreso de la Unión debería expedir leyes sobre el trabajo para regir específicamente entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y los trabajadores a su servicio, no se desprende que el legislador ordinario estuviese facultado en forma alguna para sujetar a su régimen a empresas de organización descentralizada. El citado apartado B no hace referencia, soslaya ni aún insinúa en forma alguna, que sus disposiciones básicas puedan ser aplicadas a otras relaciones que aquellas que existen entre el Estado y sus servidores. Estamos, pues, ante un notorio exceso de legislación.

El principio Jurisdiccional.- La fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional, y la fracción

XI del artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo establecen la jurisdicción federal de la Junta de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos referentes a empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal. Al incorporar a su régimen a determinadas empresas descentralizadas, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 10., está incluyendo la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de conflictos referentes a esas instituciones.

Ante este conflicto de aplicación de leyes, debe estarse, obviamente, a la norma derivada de un texto constitucional con el que concuerde, y no a una disposición del legislador ordinario que, no siendo plenamente contradictoria, no es concordante con la norma que reglamenta, esto es, que el apartado B del artículo 123 constitucional no indica que su ley reglamentaria pueda hacerse extensiva al grado de conferir la jurisdicción especial burocrática a instituciones distintas de las organizadas centralizadamente.

Independientemente de lo anterior, si retrocedamos algunas páginas, volviendo a lo expuesto acerca de los tribunales laborales, recordaremos que estos, por gozar de jurisdicción clasista, se organizan con representantes de los intereses en juego. Así tenemos que el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está integrado colegiadamente por un magistrado representante del Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores y un magistrado

tercer árbitro, pero carece de vocal o representante de los intereses de las empresas descentralizadas, resultando inconcebible que un tribunal de clase, como lo es indudablemente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pueda conocer de asuntos relacionados con intereses no representados en él.

El Principio de la Naturaleza del Trabajador.-

Al incorporar a una ley de ámbito específico (burocrático) a empresas de organización administrativa descentralizada, se está equiparando la naturaleza de sus servidores a la de los auténticos trabajadores del Estado lo cual implica un grave error de lesa técnica jurídica.

Con el objeto de llegar a conclusiones precisas, comparemos la situación en que se encuentran los servidores de dos empresas descentralizadas, una de las cuales constituya un típico ejemplo de institución descentralizada sujeta al régimen laboral ordinario; y la otra, con la misma especie de organización, pero adherida a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tenemos el caso paralelo del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El primero, según la exposición de motivos de su Ley, "constituye un servicio público". De conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas del derecho administrativo, servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado

por los gobernantes, por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado" (Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, citado por De la Cueva, obra citada, Tomo II, pág. 208).

Más adelante, la propia exposición de motivos dice: "Para la organización y administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social". Se encomendó la gestación del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración...". La primera parte de este último párrafo coincide con el texto del artículo 2o. de la Ley respectiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el carácter descentralizado del Instituto Mexicano del Seguro Social que, en consecuencia, carecía de autoridad, en la siguiente tesis que transcribimos de De la Cueva (obra citada, Tomo II, pág. 209): "De acuerdo con los artículos primero y quinto de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter de autoridad sino que su naturaleza es análoga a la de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro (hoy I.S.S.S.T.E.), de la Universidad Nacional Autónoma de México y de todas las demás instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados, por lo cual el amparo es improcedente cuando en él se reclaman actos del man-

cionado instituto".

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 4o., dispone que "La Dirección de Pensiones Civiles (a la que la Corte había negado su carácter de autoridad), se transforma en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tendrá el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios..."

En estas condiciones, es incuestionable que ambas instituciones tienen naturaleza y funciones similares: organismos públicos descentralizados con patrimonio y personalidad jurídica propios, carentes de autoridad, y a quienes se encarga la prestación de servicios públicos; pero en tanto que los derechohabientes del Instituto del Seguro Social carecen de calidad específica, los del I.S.S.S.T.E. son, por regla general, trabajadores del Estado. Ello no autoriza a atribuir la calidad de burócratas a los empleados de este último organismo quienes, al igual que todos los trabajadores de instituciones descentralizadas tienen en común los siguientes perfiles que los diferencian de los servidores públicos.

a) La relación de trabajo que se establece con los organismos a cuyo servicio se encuentran, queda perfeccionada, en los términos de las leyes laborales ordinarias, por la simple prestación del servicio a cambio de una remuneración. Si fueran empleados públicos sería necesario, para que ese vínculo jurídico tuviera plena eficacia, que se rindiera previa-

mente la protesta constitucional prevista por el artículo 128 de la Carta Magna, así como que se expidiera el nombramiento respectivo (artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (\*))

b) Los empleados de los descentralizados carecen de autoridad delegada por cuanto no la tienen sus patronos. Nos referimos a la autoridad en el sentido político de la expresión, esto es, que en virtud de que tales organismos no están incluidos en la línea jerárquica de ninguno de los tres Poderes a través de los cuales el Estado ejerce sus atribuciones y manifiesta su soberanía, no ocupan ninguna esfera competencial del poder público, situación que caracteriza a los auténticos trabajadores públicos.

Trasemos a colación respecto de este problema, la tesis de la Suprema Corte a que hemos hecho referencia en líneas anteriores, conforme a la cual el Alto Tribunal negó el atributo de autoridad al Instituto Mexicano del Seguro Social y a "todas las demás instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados..."(\*\*)

(\*) El término "nombramiento" es propio y exclusivo del derecho laboral burocrático y se refiere al documento formal, expedido por funcionario con facultades para ello y sin el cual no se puede tener por establecida la relación de trabajo entre el Estado y un particular determinado. Técnicamente, los nombramientos establecen la relación de dependencia y jerarquía entre el Estado y sus agentes.

(\*\*) Por lo que toca al Seguro Social, por posterior reforma al artículo 135 de su Ley, se le confirieron facultades ejecutivas fiscales para el cobro de créditos a su favor. Luego en cuanto a sus atribuciones fiscales, si tiene carácter de autoridad, se gún lo reconoció la Corte en ejecutoria de 14 de agosto de 1947 toca 373/947/2a., María Calderón Vda. de Hernández, cuya parte conducente se transcribe en el apéndice.

La Cuarta Sala de la propia Suprema Corte, en ejecutoria de 2 de octubre de 1963, pronunciada en el juicio de amparo directo número 2721/62, promovido por el Sindicato de Trabajadores de la Junta de Aguas y Drenaje de Matamoros, Tams., fallado por unanimidad de cinco votos y ponencia del ministro Agapito Lozo, determinó: "ESTADO; SERVIDORES DEL. QUIENES TIENEN ESE CARACTER.- La Ley Federal del Trabajo, al referirse en su artículo 2o. a las relaciones entre el Estado y sus servidores, se refirió al Estado como fenómeno político, en la forma en que está previsto en la Constitución; y no es lícito hacer extensivo ese precepto a los organismos descentralizados que en lo general operan marginalmente al poder público".

Abundando en criterios afines que robustezcan nuestra posición, exponemos el caso de la sentencia dictada por el Juez de Distrito de Tachuca en el juicio de amparo 79/966, promovido por el Dr. Adán Villegas Gutiérrez, cuya parte conducente dice: "...Adujo que el cuerpo del delito de coalición de funcionarios (artículo 197 del Código de Defensa Social del Estado) no se encuentra comprobado porque tal ilícito puede ser cometido únicamente por funcionarios o empleados públicos o agentes o comisionados del gobierno... y el hecho de ser médico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no generó en su favor el carácter de funcionario, empleado público, agente o comisionado del gobierno... puesto que el quejoso es trabajador al servicio de un organismo des-

centralizado como lo es el I.S.S.T.E. (artículo 40. relacionado con el 2o., fracción I de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado)...".

Resultante de todo lo anterior es la tajante diferencia entre ambos tipos de trabajadores, dado que los que prestan sus servicios a organismos descentralizados carecen de autoridad o competencia delegada que si es atributo de los empleados públicos, dada la relación jerárquica imperante en la organización administrativa del poder central.

c) Finalmente, otra distinción más estriba en que unos servidores, los del Estado, tienen consignados sus respectivos haberes económicos en las partidas correspondientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, los de empresas descentralizadas, que gozan de patrimonio propio como atributo esencial de su régimen, no los tienen sujetos al rigorismo oficial. No están ni tienen por qué estar consignados sus salarios en dicho Presupuesto, dado que no son trabajadores públicos.

El Principio de la Naturaleza del Titular.- Sobre este tema, resulta innecesario caer en repeticiones, baste remitirnos a los lineamientos generales sobre los dos tipos de organización administrativa para concluir que los verdaderos trabajadores del Estado tienen frente a si, en calidad de titular con quien se entiende establecida la relación jurídica de trabajo, al tenor del artículo 2o. de su ley tutelar, a un elemento de la línea jerárquica del poder central; en cambio,

los empleados de empresas descentralizadas, están jurídicamente vinculados, no con la persona física o cuerpo colegiado en quienes esté depositada la máxima representación administrativa de la institución, sino con la institución misma que, por poseer personalidad propia es sujeto de la relación.

Al iniciar el estudio de la cuestión referente a la incorporación de empresas descentralizadas al régimen burocrático nos preguntábamos conforme a qué criterio se habían elegido aquellas que menciona expresamente el artículo 10. de la Ley relativa y se habían dejado fuera a muchas otras igualmente organizadas. Como ya se dejó establecido, ni la exposición de motivos respectiva ni el desarrollo parlamentario nos arrojan luz en este problema, sin embargo, podemos tomar como mera referencia el criterio sustentado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, durante la vigencia del Estatuto, y que aparece de la resolución por la cual dicha autoridad se consideró competente para registrar la constitución del Sindicato Nacional de Trabajadores Indigenistas (al servicio del Instituto Nacional Indigenista). Brevemente expuesto, dicho criterio consistió en lo siguiente: según el Tribunal, no todos los descentralizados entran en la órbita del derecho burocrático, sino únicamente aquellos que prestan servicios públicos, ya que los hay que actúan como negociaciones mercantiles, o sea, aquellos cuya finalidad es el lucro. Estos últimos son los que quedan sujetos a las disposiciones del derecho laboral ordinario cuyo objetivo es la regulación de las relaciones la

borales íntimamente ligadas con los procesos económicos de producción. (\*)

No podemos estar de acuerdo con semejante tesis porque, basta leer los términos del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para encontrar instituciones eminentemente lucrativas, como la Lotería Nacional, incluidas en su redacción; y en cambio, fuera de esa enumeración, es decir, aún reguladas por la Ley Federal del Trabajo, las relaciones laborales de organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya finalidad es eminentemente asistencial, un servicio público sin finalidad alguna de lucro.

Opinión Personal.- Todos los elementos que se han dejado expuestos únicamente nos pueden llevar a la conclusión de que, sin base jurídica alguna, el legislador ordinario adhirió al régimen de la legislación burocrática a determinados organismos descentralizados por servicio, siguiendo una pauta exclusivamente política, a fin de mediatizar a fuertes grupos de trabajadores cuya peculiar condición de empleados en la prestación de servicios públicos los coloca aparentemente aparejados con los verdaderos trabajadores del Estado, con quienes no guardan otra similitud que la de clase en busca de conquistas reivindicatorias.

(\*) El anterior criterio puede observarse en el expediente R.B. 60/63 del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, abierto con motivo del registro del Sindicato Nacional de Trabajadores Indigenistas.

## APPENDICE

En el presente apéndice se incluyen, a manera de complemento, algunas tesis sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionadas con los temas tratados. Se insertan algunas tesis jurisprudenciales y una ejecutoria, mismas que no fue posible incluir en el texto.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. TRATÁNDOSE DE LA SUSPENSIÓN NO ESTAN EN SITUACIÓN JURÍDICA IDENTICA A

LA DE LOS TRABAJADORES EN GENERAL.- Aún cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley laboral, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado.- quinta época: Tomo LXXVII, Pág. 3203. Revisión 2842/43.- Secretario de Educación Pública. Unanimidad de 4 votos.- Tomo LXXVII, Pág. 8115.- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.- Tomo LXXVII, Pág. 8115.- Jefe del Departamento de Salubridad Pública.- Tomo LXXVII, Pág. 8115.- Comisión Nacional de Irrigación.- Tomo LXXVIII, Pág. 5442.- Secretario de Educación Pública.

AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA EL Cese DE LOS TRABAJADORES AL SER-

VICIO DEL ESTADO.- En virtud del Estatuto Jurídico, el Estado en sus relaciones con los empleados públicos, ha pasado a ser sujeto de contrato de trabajo, de manera que al separar a uno de sus servidores no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el amparo que se interponga contra ese acto, es improcedente, toda vez que el juicio de garantías sólo procede contra actos de autoridad, atento a lo prevenido por el artículo 103 constitucional, en sus fracciones I, II y III. Por otra parte, en el Estatuto Jurídico se concede a los servidores del Estado un recurso ordinario para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio algunos de sus derechos, recur

so mediante el cual deben acudir primeramente a las juntas de arbitraje, que según el artículo 99 de dicho Estatuto, son competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y de los intersindicales de la propia unidad, y después, en su caso, al Tribunal de Arbitraje, que tiene competencia para resolver en revisión los conflictos individuales a que se ha hecho mérito. Quinta Época: Tomo LXV, Pág. 3506 R. 336/40, Solís José A. Unanimidad de 4 votos.- Tomo LXVII, Pág. 1626 R. 6089/39. Sáenz José Alfonso. Unanimidad de 4 votos.- Tomo LXVII, Pág. 3618 R. 3079/40. Galindo Aurelio F. Unanimidad de 4 votos.- Tomo LXVII, Pág. 3797 R. 3284/39. Ongay y Reyes Carlos M. Unanimidad de 4 votos.- Tomo LXXII, Pág. 3540 R. 5364/41. Villanueva S. Luis. Unanimidad de 4 votos.

#### TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ANTES DE OCURRIR AL AMPARO,

DEBEN HACERLO ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.- Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados por actos de los titulares de las dependencias en que presten sus servicios, si desean reclamar tales actos deben recurrir al Tribunal de Arbitraje a proponer sus correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren directamente al juicio de amparo, éste debe sobreseerse.- Quinta época: Tomo LXX, Pág. 2415 R. 3606/41. Aguilar Valdo. 5 votos.- Tomo LXX, Pág. 4624 R. 2266/41. Amaya Abelardo S. 5 votos.- Tomo LXX, Pág. 5384. Ferrera Castillo Francisco y Coags. Tomo LXXII, Pág. 1017 R. 5303/41. Ramírez V. Jesús y Coag. 5 votos.- Tomo LXXIII, Pág. 6435 R. 394/42. Valdés Rafael A. Unanimidad de 4 votos.

#### ESTADO PATROIO. PUEDE PEDIR AMPARO CONTRA EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.-

No existe ya razón para negar en forma absoluta el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del poder público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía y creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares con quienes tienen relaciones de carácter jurídico, se han colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos, cuando el estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses, y así hay que considerar que puede usarse de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes.- Quinta Época: Tomo LXXIII, Pág. 9516

Jefe del Departamento del Distrito Federal.- Tomo LXXIII, Pág. 8516 Jefe del Departamento del Distrito Federal.- Tomo LXXIII, Pág. 8516 Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.- Tomo LXXIII, Pág. 8516 Jefe del Departamento del Distrito Federal.- Tomo LXXIII, Pág. 8516 Jefe del Departamento del Distrito Federal.

AUTORIDADES. QUIENES LO SON.- El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.- Quinta Epoca: Tomo IV, Pág. 1067 Torres Marcolfo F.- Tomo XXIX, Pág. 1180 Rodríguez Calixto A.- Tomo XXXIII, Pág. 2942 Díaz Barriga Miguel.- Tomo LXV, Pág. 2931 Sandi Mauricio. Tomo LXX, Pág. 2262 Moral Portilla Jorge del.

Como se indicó, en seguida se transcribe, en lo conducente, la ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 14 de agosto de 1947, en el Toca número 373/947/2a, relativo al amparo promovido por María Calderoni Vda. de Hernández. La importancia de esta ejecutoria radica en que en ella se adoptó el criterio de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, no obstante su calidad de organismo descentralizado y, por lo mismo, carente de autoridad, goza de este privilegio únicamente por lo que hace a la materia fiscal, en los términos del artículo 135 reformado de su Ley.

Dicha ejecutoria dice: " Con anterioridad a la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social carecía del carácter de autoridad en todos los casos, pero a partir de dicha reforma asumió el carácter de organismo fiscal autónomo y, por ende, de autoridad, cuando actúa dentro de los términos de la citada reforma, o sea, cuando hace la determinación de créditos a su favor, por concepto de cuotas, o bien cuando da las bases para su liquidación y los fija en cantidad líquida. Mas con posterioridad a la reforma de que se trata, el Instituto mencionado carece del carácter de autoridad cuando realiza cualquier otro acto no comprendido dentro de las prevenciones del nuevo

texto reformado, tal como ocurre cuando pronuncia resolución que confirma la dictada por el departamento jurídico del referido Instituto, que niega la aclaración pedida por los interesados para que se declare que al dejar de ser exigibles una o varias de las pensiones reconocidas a los deudos de un trabajador asegurado que falleció a consecuencia de un accidente profesional, se cambie proporcionalmente el monto de las demás pensiones..." (De la Cueva, obra citada, Tomo II, pág. 209)

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Entre el Estado y los titulares de sus órganos de poder, existe un vínculo de naturaleza política por cuanto que dichos titulares son la personificación del propio Estado, dentro de una esfera competencial determinada; en tanto que, con sus trabajadores, está unido por una relación sui generis de naturaleza administrativo-laboral de composición compleja.

SEGUNDA.- Los trabajadores del Estado lo son en función de ocupar un sector de determinada esfera de competencia conferida a la dependencia en que prestan sus servicios.

TERCERA.- Salvo por contados aciertos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado representa un atraso en cuanto al tutelaje de la burocracia como clase trabajadora, respecto del abrogado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

CUARTA.- Al igual que sucede con las Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un tribunal con jurisdicción especial para la realización de la justicia obrera pero, en este último caso, referido específicamente a lo burocrático.

QUINTA.- La dependencia, como característica de la relación de trabajo ordinaria, también concurre en el vínculo laboral burocrático, con las modalidades propias de la particular naturaleza del Estado patrono.

SEXTA.- Si conforme a la ley todos los trabaja-

dores no considerados como de confianza, son de base, dentro de este grupo deben incluirse a los empleados temporales o a lista de raya; así como a los que presten sus servicios por tiempo fijo, para obra determinada o interinamente en sustitución de otro, esto es, trabajadores sujetos a condición o término resolutorios. En estos casos, tales empleados gozan de su base en tanto no se cumple el término o se realiza la condición prevista.

SEPTIMA.- Siendo la confianza un fenómeno de carácter subjetivo, es contrario a toda lógica jurídica hacer una enumeración de los cargos de esa índole y de lesa técnica legislativa incluirla en la ley. En el caso del Estado, en cambio, la distinta finalidad que persigue en sus relaciones laborales, respecto de las ordinarias (político-administrativas en el primer caso y eminentemente económicas en el segundo), explica la predeterminación de los puestos de confianza.

OCTAVA.- El artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe interpretarse, respecto de la discriminación que hace de los empleados de confianza, en el sentido de que el alcance de dicha exclusión se limite a las disposiciones que se refieren a las relaciones de trabajo, a las reglas generales (escalafones, organización colectiva, condiciones de trabajo, nombramiento, etc.); pero no de las disposiciones de estricto orden público como, por ejemplo, las normas procesales.

NOVENA.- La jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sobre conflictos derivados de la situación de los trabajadores de confianza se basa en lo siguiente:

- a) El apartado B del artículo 123 constitucional no autoriza a privar a tales trabajadores de un organismo competente para conocer de sus controversias, luego el hacer extensiva la exclusión del artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado a las disposiciones sobre jurisdicción del Tribunal, es contrariar el sentido de tal disposición, jerárquicamente superior.
- b) De mantenerse el criterio de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es competente para solucionar controversias de interés para los trabajadores de confianza, no habría ningún órgano con facultad para ello, cayéndose en la prohibición del artículo 13 constitucional interpretado a contrario sensu.

DECIMA.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como consecuencia de su competencia para conocer de conflictos relacionados con trabajadores de confianza, debe analizar en cada caso la procedencia o improcedencia de sus reclamaciones, sin establecer prejuiciosamente la falta de acción implícita en sus demandas, en razón de su calidad.

DECIMO PRIMERA.- El criterio de la Suprema Cor-

te de Justicia de la Nación en el sentido de que los trabajadores de confianza que sean cesados pueden ocurrir en amparo, en virtud de no tener jurisdicción sobre ellos el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje únicamente tendría fundamento si el hecho de cesar a un empleado de confianza tuviera las características de un acto de autoridad ya que, de lo contrario, el juicio de garantías sería improcedente. Por otra parte, y suponiendo que llegara a demostrarse que el hecho referido constituye un acto de autoridad, el juicio constitucional no podría interponerse por el cese de un empleado de confianza al servicio de alguna de las empresas descentralizadas sujetas al régimen de la ley de los trabajadores públicos porque tales instituciones carecen del carácter de autoridades y el juicio de garantías sólo procede contra actos de éstas.

DECIMO SEGUNDA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene como finalidad la tutela de las relaciones derivadas del trabajo de los empleados públicos, luego es ilícito hacerla extensiva a fenómenos ajenos a su materia. En estas condiciones, no existe razón lógica ni jurídica para haber incorporado al régimen de dicho ordenamiento a diversos organismos descentralizados que, en razón de su naturaleza, no son ni pueden ser el Estado.

DECIMO TERCERA.- El hecho de que algunos organismos descentralizados tengan a su cargo la prestación de servicios públicos, no puede proporcionar el elemento diferencial

para justificar su incorporación a la legislación burocrática, ya que una gran cantidad de instituciones similares tienen a su cargo también servicios públicos y continúan al margen de esa legislación. Tampoco puede argumentarse que están sujetos a ésta aquellas instituciones que no tienen una finalidad preponderantemente económica; y los que si la tienen, quedar bajo el imperio de la legislación laboral ordinaria, porque en el catálogo del artículo 10. de la Ley de los Trabajadores del Estado encontramos ejemplos de empresas preponderantemente lucrativas, en tanto que están ausentes otras que no tienen tal finalidad.

DECIMO CUARTA.- El hacer extensiva la ley de los empleados públicos a organizaciones no estatales se debe a un exceso de legislación, ya que el apartado 2 del artículo 123 de la Ley Fundamental únicamente hace referencia a los trabajadores del Estado.

DECIMO QUINTA.- Los empleados al servicio de empresas descentralizadas se diferencian fundamentalmente de los trabajadores del Estado en que éstos requieren, previo a ser considerados servidores públicos, la expedición de un nombramiento, la rendición de la protesta constitucional así como que sus salarios estén consignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, circunstancias que no concurren en el caso de los primeros que, además, carecen del carácter de autoridad, típico de los verdaderos trabajadores del Estado por cuanto ocu-

pan un sector de cierta esfera de competencia en la relación jerárquica de la dependencia centralizada en la que prestan sus servicios. Luego unos tienen la calidad de trabajadores del Estado y los otros no.

DECIMO SEXTA.- Solamente es explicable, en consecuencia, que razones de tipo político hayan motivado e inspirado el artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por cuanto a su obligatoriedad extensiva a empresas descentralizadas.

DECIMO SEPTIMA.- Debe reformarse el artículo 10. de la legislación citada en la conclusión inmediata anterior, de manera que el ámbito material de su vigencia se limite a lo que le es propio, las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio, dejando las cuestiones laborales que resulten de los organismos sujetos al régimen de descentralización y sus empleados, a la Ley Federal del Trabajo, que es el ordenamiento aplicable.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1955, pág. 3
- 2.- Fraga, obra citada.
- 3.- Porrúa Pérez Francisco, Teoría General del Estado. Editorial Porrúa, México, 1954, págs. 166 y 167.
- 4.- Citado por Fraga, obra referida.
- 5.- Fraga, obra citada.
- 6.- Fraga, obra citada, pág. 26.
- 7.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. México, 1959, pág. 152.
- 8.- Fraga, obra citada, pág. 31.
- 9.- Serra Rojas, obra citada, pág. 157.
- 10.- Fraga, obra citada, pág. 74.
- 11.- Bielsa, Rafael.- La Función Pública. Buenos Aires, 1960, págs. 79, 102 y 103.
- 12.- Bielsa, obra citada, pág. 2.
- 13.- Fraga, obra citada, pág. 233.
- 14.- Fraga, obra citada, págs. 242 y sigts.
- 15.- Fraga, obra citada, pág. 243.
- 16.- Fraga, obra citada, pág. 245.
- 17.- Fraga, obra citada, pág. 243.
- 18.- Serra Rojas, obra citada pág. 462.
- 19.- Peña, M.T. de la.- Problemas Sociales y Económicos de las Mixtecas.- Memorias del Instituto Nacional Indigenista. Volúmen II, Núm. 1, México, 1950, pág. 136.
- 20.- De la Cueva, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1959, págs. 7, 18 y 19.
- 21.- De la Cueva, obra citada, pág. 21.
- 22.- Bielsa, obra citada, págs. 79 y sigts.

- 23.- Fraga y Serra Rojas, obras citadas, págs. 246 y 464, respectivamente.
- 24.- Citados por Mendieta y Núñez, Lucio.- El Derecho Social. Editorial Porrúa. México, 1967.
- 25.- Citado por Mendieta y Núñez, obra citada, págs. 9 y 10.
- 26.- De la Cueva, obra citada, pág. 446.
- 27.- De la Cueva, obra citada, pág. 446.
- 28.- De la Cueva, obra citada, pág. 448.
- 29.- Citado por De la Cueva, obra citada, pág. 448.
- 30.- Citados por De la Cueva, obra citada, pág. 450.
- 31.- De la Cueva, obra citada, pág. 451.
- 32.- De la Cueva, obra citada, pág. 453.
- 33.- De la Cueva, obra citada, págs. 453 y 454.
- 34.- Kaskel, Walter y Herman Dersch.- Derecho del Trabajo. Buenos Aires, 1961, pág. 187.
- 35.- Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera.- Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada. Editorial Porrúa, México, 1963.
- 36.- Serra Rojas, obra citada, nota al pié de la pág. 447.
- 37.- Serra Rojas, obra citada.
- 38.- Diario Oficial del 21 de febrero de 1940.
- 39.- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1955, pág. 563.
- 40.- Tera Ramírez, obra citada, pág. 564.
- 41.- Tena Ramírez, obra citada, pág. 295.
- 42.- Serra Rojas, obra citada, pág. 448.
- 43.- Bielsa, obra citada, págs. 191 y 192.
- 44.- Fraga, obra citada, pág. 247.
- 45.- De la Cueva, obra citada, págs. 140 y 141.
- 46.- Diario Oficial del 12 de abril de 1934.
- 47.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los

Estados Unidos Mexicanos. Año III. Período Ordinario, XLV Legislatura. Tomo I, número 33.

- 48.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.
- 49.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.
- 50.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.
- 51.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.
- 52.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.
- 53.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.
- 54.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.
- 55.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.
- 56.- Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, México, 1967.
- 57.- Trueba Urbina y Trueba Barrera, obra citada.
- 58.- Publicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Homenaje al Lic. Salvador Urbina. Citada por Raquel Gutiérrez Aragón.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para Trabajadores al Servicio del Estado. Tesis, México, 1964.
- 59.- Trueba Urbina, Alberto.- Derecho Procesal del Trabajo. México, 1941, págs. 184 y sigts.

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

Obras consultadas:

- Alsina, Hugo.- Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal, Civil y Comercial. Buenos Aires, 1941.
- Bielsa, Rafael.- La Función Pública. Buenos Aires, 1960.
- Carnelutti, Francisco.- Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano. Barcelo,a, 1942.
- Castorena, J. Jesús.- Procesos del Derecho Obrero, México.
- Chiovenda, Giuseppe.- Instituciones de Derecho Procesal Civil. Madrid, 1940.
- De la Cueva, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo. México, 1959.
- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. México, 1955.
- Gutiérrez A., Raquel.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado. Tesis. México, 1964.
- Kaskel, Walter y Herman Dersch.- Derecho del Trabajo. Buenos Aires, 1961.
- Mayer, J.P.- Trayectoria del Pensamiento Político. México, 1961.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Social.- México, 1967.
- Peña, M.T. de la.- Problemas Sociales y Económicos de las Mixtecas. México, 1950.
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría General del Estado. México, 1954.
- Rocco, Ugo.- Derecho Procesal Civil. México, 1944.
- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. México, 1959.
- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. México, 1955.
- Trueba Urbina, Alberto.- Derecho Procesal del Trabajo. México, 1941.
- Trueba Urbina, Alberto.- El Artículo 123. México, 1943.
- Trueba Urbina, Alberto.- El Nuevo Artículo 123, México, 1962.

Trueba Urbina, Alberto  
y Jorge Trueba Barrera.-Legislación Federal del Trabajo Burocrá-  
tico. México, 1967.

Trueba Urbina, Alberto  
y Jorge Trueba Barrera.-Ley Federal del Trabajo Reformada y Adi-  
cionada. México, 1963.

Hinojosa Terrazas, Salvador.- La Naturaleza Jurídica de las Jun-  
tas de Conciliación y Arbitraje. Tesis.

Legislaciones:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la  
Unión.

Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la  
Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos  
Funcionarios de los Estados.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Tra-  
bajadores del Estado.

Ley del Seguro Social.

Ley de Amparo.

Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empre-  
sas de Participación Estatal.

Otras fuentes:

Semanario Judicial de la Federación, Apéndice de Jurisprudencia,

Diario Oficial de la Federación, Diario de los Debates de la Cá

mara de Diputados e Informes de la Suprema Corte de Justicia.

I N D I C E

	Pág.
ADVERTENCIA . . . . .	I
CAPITULO PRIMERO.- La División de Poderes . . . . .	1
CAPITULO SEGUNDO.- Los Titulares de los Organos de Poder. . . . .	11
CAPITULO TERCERO.- Evolución del Derecho Buro- crático en México. . . . .	46
CAPITULO CUARTO.- La Jurisdicción Burocrática . . . . .	96
CAPITULO QUINTO.- Los Trabajadores al Servicio del Estado en la Ley Vigente. . . . .	133
CAPITULO SEXTO.- Los Organismos Descentraliza- dos y la Legislación Burocrá- tica . . . . .	163
APENDICE . . . . .	190
CONCLUSIONES. . . . .	194
CITAS BIBLIOGRAFICAS . . . . .	200
BIBLIOGRAFIA. . . . .	203