

# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO**

**LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES  
DEL DERECHO BUROCRATICO**

LIBRERIA  
MEXICANA

**T E S I S**

Que para obtener el título de :

**LICENCIADO EN DERECHO**

P r e s e n t a :

**ADRIAN DE LA ROSA CUEVAS**

México, D. F.

1971



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 MIS PADRES:**

**CONCEPCION CUEVAS DE DE LA ROSA Y  
JOSE DE LA ROSA BARRIENTOS.  
CON PROFUNDO CARIÑO Y EN ACTITUD  
DE AGRADECIMIENTO POR LA VIDA Y -  
ORIENTACION QUE ME HAN DADO .**

**A MIS HERMANOS:**

**FIDENCIO  
HERMINIA Y  
GLORIA**

**Con todo cariño.**

**A MI ESPOSA:**

**MA. AMERICA ROMERO DE DE LA ROSA, -  
MUJER IDEAL, FIEL Y DULCE COMPAÑERA,  
CON PROFUNDO CARIÑO.**

**A MIS HIJOS:**

**ADRIAN Y VERONICA, CON INFINITO  
CARIÑO.**

**AL DR. ALBERTO TRUEBA URBINA, DIRECTOR  
DEL SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO,  
MAESTRO Y GUIA DE NUEVAS GENERACIONES.**

**ESTA TESIS SE ELABORO EN EL SEMINARIO DE  
DERECHO DEL TRABAJO, DE LA FACULTAD DE  
DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL -  
AUTONOMA DE MEXICO.**

**A LA UNIVERSIDAD Y A TODOS MIS MAESTROS,  
A QUIENES DEBO MI FORMACION PROFESIONAL.**

**A LOS SEÑORES LICENCIADOS:  
CARLOS MARISCAL GOMEZ Y  
LUIS VARGAS BRAVO.**

**Asesores de esta Tesis, quienes -  
gracias a su valiosa orientación -  
fue posible la realización de es-  
te trabajo, producto de su expe-  
riencia como servidores del Esta-  
do.**

**A TODOS MIS AMIGOS.**

## PROLOGO

### CAPITULO I

- 1.- CONCEPTO SOBRE LA BUROCRACIA.
- 2.- ESTUDIOS SOBRE LA BUROCRACIA.
- 3.- LA TEORIA DE LAS RELACIONES DE DERECHO BUROCRATICO.
  - a).- ¿ Son las relaciones de Derecho Burocrático, de Derecho Público o Privado?
  - b).- Naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones de trabajo.
  - c).- ¿ El empleado es el Estado?
  - d).- Los fines del Estado y el Burócrata.
- 4.- ¿ ESTA EL EMPLEADO PUBLICO SUJETO A PRESTACIONES JURIDICAS DE LA MISMA LEY QUE EL EMPLEADO PRIVADO?
- 5.- CONCEPTO DE RELACIONES DE TRABAJO.

### CAPITULO II

- 1.- CONCEPTO DE TRABAJADOR DEL ESTADO.
- 2.- EL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
  - a).- La Ley Reglamentaria del Apartado B) constitucional.
  - b).- Derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares.

3.- TIPOS DE CONTRATO DE TRABAJO BUROCRATICO .

- a).- De los trabajadores de base .
- b).- De las Partidas de Presupuesto .
- c).- De los contratos en forma interina y provisional .

4.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA TEORIA INTEGRAL .

5.- DE LA ORGANIZACION COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO .

CAPITULO III

1.- ANTECEDENTES .

2.- DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO VETERANOS DE LA REVOLUCION .

3.- DE LOS DERECHOS QUE ESTA LEY OTORGA A LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION .

4.- DE LA JUBILACION Y PENSION DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION .

5.- DE LOS DERECHOS HABIENTES DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION .

CAPITULO IV

1.- CONCEPTO .



- 2.- LAS RELACIONES DE TRABAJO BUROCRATICO EN LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA.
- 3.- PRESTACIONES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.
- 4.- ESTABILIDAD DEL EMPLEADO DE CONFIANZA.

## CAPITULO V

- 1.- LA JURISPRUDENCIA EN RELACION CON LOS CONFLICTOS LABORALES BUROCRATICOS.
- 2.- CESE DE LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DEL ESTADO.
  - a).- Supresión de plazas de base de los trabajadores al servicio del Estado.
  - b).- De la prescripción de la acción de cese de los trabajadores al servicio del Estado.
  - c).- Cese por falta de asistencia de los trabajadores al servicio del Estado.
  - d).- Improcedencia del cambio de adscripción.
  - e).- Carga de la prueba.
  - f).- Concurso escalafonario.
  - g).- Amparo improcedente contra el cese de los trabajadores al servicio del Estado.
  - h).- Suspensión a las dependencias burocráticas.
  - i).- Traslado de los trabajadores al servicio del Estado.

## CAPITULO VI

- 1.- OBLIGACIONES DE LOS PATRONES.
- 2.- EL ESTADO COMO PATRON Y SUS DISTINTAS ACTIVIDADES.
- 3.- PERSONALIDAD DEL ESTADO COMO PATRON.
- 4.- IDENTIFICACION DE PATRONES.

### CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFIA

## PROLOGO

La importancia que tiene para el desarrollo del país la actividad que desempeñan los trabajadores al servicio del Estado, se refleja en los servicios públicos que prestan.

Un país cuanto más desarrollado es en la administración pública, más se refleja en la preparación y capacidad de sus empleados. Un Estado con personal altamente calificado es aquel que por lo regular otorga buenos sueldos y prestaciones sociales a los mismos.

Un estudio sobre las relaciones de trabajo burocrático, reviste gran interés, ya que el número de trabajadores al servicio del Estado cada día se incrementa y sus condiciones de vida están relacionadas con los servicios públicos que prestan, están vinculados con las relaciones de trabajo y las prestaciones económicas o de estabilidad a que están sujetos.

De conocer cuales son las relaciones de trabajo que existen entre el Estado como patrón y los empleados como trabajadores, los contratos de trabajo que los rigen, las características de los mismos y analizar las diferencias de estos contratos con los regulados por la Ley Federal del Trabajo, nació el interés que me anima a escribir sobre este tema tan importante, ya que siempre ha sido mi preocupación las -

condiciones de vida de mis semejantes.

La Naturaleza de las Relaciones del Derecho Burocrático, tema elegido para desarrollar, aunque sea en forma modesta, como tesis que pongo a la consideración del H. Jurado, para los efectos de mi examen profesional y obtención del título de Licenciado en Derecho, está estructurado en siete partes principales que son:

La Naturaleza de las Relaciones del Trabajo Burocrático; Los Trabajadores al Servicio del Estado; Los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado; Los Trabajadores de Confianza; La Jurisprudencia en relación con los Burócratas; El Estado Patrón y Consideraciones finales con sus respectivas conclusiones.

Inicié este trabajo analizando el concepto sobre la burocracia para identificarlo como trabajador sujeto de la tutela jurídica del Apartado B) del Artículo 123 constitucional. A continuación lo comparo con el trabajador cuya relación jurídica está protegida por la Ley Federal del Trabajo como ley reglamentaria del Apartado A) del Artículo 123 constitucional. Asimismo se hace un análisis sobre qué es el trabajador del Estado, sus características, sus tipos de nombramiento dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y comentarios sobre los tipos de contrato que existen en la práctica.

Igualmente realizo un análisis sobre las relaciones de trabajo en la

doctrina, en la Ley Federal del Trabajo y las existentes en la realidad para los trabajadores al servicio del Estado.

Se dedicó un capítulo especial a los trabajadores de base, así como a los trabajadores de confianza para dejar claramente establecido - cuales son las características de uno y otro. Se comentan además, - las principales jurisprudencias que ha emitido la Suprema Corte de - Justicia de la Nación, en relación a los conflictos laborales burocrá - ticos y que están vinculados con las relaciones de trabajo de los ser - vidores del Estado.

Para lograr tal objeto, he seguido con vivo interés los lineamientos - que nos ha fijado, el preclaro maestro de esta Facultad, Dr. Alberto Trueba Urbina.

En este trabajo no pretendo resolver los graves problemas por los que atraviesan los trabajadores al servicio del Estado, solamente deseo se - ñalar las desigualdades existentes entre las Leyes Reglamentarias de - los Apartados A) y B) del Artículo 123 constitucional, en lo que res - pecta a las relaciones de trabajo y como consecuencia, las prestacio - nes y tutela jurídica a que están sujetos. Mi deseo es hacer una - aportación a los amantes del Derecho y al humanista, celoso guar - dián de las normas protectoras de los trabajadores, con la esperanza de que algún día no muy lejano sean de utilidad para la terminación de las desigualdades que nunca se justifican.

## CAPITULO I

### LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES DEL DERECHO BUROCRATICO.

- 1.- CONCEPTO SOBRE LA BUROCRACIA .
- 2.- ESTUDIOS SOBRE LA BUROCRACIA.
- 3.- LA TEORIA DE LAS RELACIONES DE DERECHO - BUROCRATICO .
  - a).- ¿ Son las relaciones de Derecho Burocrático , de Derecho Público o Privado?
  - b).- Naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones de trabajo.
  - c).- ¿ El empleado es el Estado?
  - d).- Los fines del Estado y el Burócrata .
- 4.- ¿ ESTA EL EMPLEADO PUBLICO SUJETO A PRESTACIONES JURIDICAS DE LA MISMA LEY QUE EL EMPLEADO PRIVADO?
- 5.- CONCEPTO DE RELACIONES DE TRABAJO .

## CAPITULO I

### LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES DEL DERECHO BUROCRATICO.

#### 1o.- CONCEPTO SOBRE LA BUROCRACIA.

"Atendiendo estrictamente a la etimología de la palabra, nos dice el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, (1) "Burócrata es toda persona que trabaja en una oficina ya sea del gobierno o de empresa privada; pero - en el uso corriente, cuando se habla de burocracia se alude, siempre, a la de la administración pública, tal es la fuerza que ésta ha impuesto en el vocablo por la importancia que tiene dentro de la vida social!" Estamos de acuerdo con la connotación de la palabra burócrata, como el empleado que presta sus servicios a una empresa privada o al Estado. Sin embargo, cuantas veces citemos dicha palabra es en el sentido de referirnos únicamente a los trabajadores al servicio del Estado.

La palabra "burócrata", -nos sigue manifestando el Dr. Lucio Mendieta y Núñez- "Es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de las personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal".

Por otra parte, existen otras definiciones del burócrata en el sentido de que es una clase que sirve a la sociedad realizando los fines del Estado, y otros conceptos negativos manifestando que es una clase -

(1).- Dr. Lucio Mendieta y Núñez.-Sociología de la Burocracia.-  
Pág. 25.

cuyo predominio es ingrato que ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y que crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y de más trabas.

## 2.- ESTUDIOS SOBRE LA BUROCRACIA.

(2) "Se han realizado gran cantidad de estudios sobre la burocracia, en los distintos países del mundo, según un informe de la UNESCO, existe un total de 680 títulos sobre la materia" -de cuyas observaciones nos dice el mismo autor- "son para analizar positivamente o vituperar a la burocracia", y que en síntesis contienen lo siguiente:

a).- Libros clásicos que tratan sobre la burocracia.- (3) Son los partidarios que consideran a la burocracia como un coloso que invadiría las diversas zonas de la vida y cancelarían las libertades tradicionales del pueblo, que engendraría una civilización mecanizada y opresora, que anularía al individuo, reglamentando todas las actividades.

b).- Métodos para el estudio empírico de la burocracia.- Tienen a la constitución de un tipo, ideal al conocimiento de la evolución de este tipo, de las condiciones de desarrollo y de organización burocrática en las sociedades históricas y modernas y de los problemas de la formación de los diferentes tipos de burocracia.

c).- Investigaciones sobre las condiciones de la burocratización.- Tienen a analizar las condiciones bajo las cuales la burocracia

(2).- Dr. Lucio Mendieta y Núñez.-Sociología de la Burocracia.-Pág. 15.

(3).- Dr. Lucio Mendieta y Núñez.-Sociología de la Burocracia.-Pág. 17.



usurpa el poder y desplaza los objetivos de la política social, o a la inversa, pueden ser un medio suficiente para desarrollarla.

d).- Estudios sobre la Administración Pública y de la eficiencia burocrática. - Pretenden hacer empíricamente y en forma pragmática, métodos para perfeccionar los organismos administrativos a fin de mejorar su funcionamiento.

e).- Obras sobre burocracia y teorías de la organización. - Pretenden descubrir las leyes de la estructura, de la organización y de la conducta burocrática.

f).- Estudios recientes sobre la burocracia. - Pretenden determinar la naturaleza de la burocracia y descubrir las tensiones internas y contradicciones de los organismos burocráticos.

No obstante todas las investigaciones realizadas sobre la burocracia, no hemos encontrado soluciones prácticas que estén acorde con nuestras necesidades.

El Dr. Miguel Duhalde Krauss en su Estudio sobre la Administración Pública y el Desarrollo en México, al referirse a la forma y procedimientos de trabajo de los burócratas, manifiesta "que es un problema técnico" (4)

Las críticas que sobre el aspecto negativo podrán hacerse con buenas intenciones al funcionamiento de la burocracia, no dejan de ser

(4).- Dr. Miguel Duhalde Krauss.-La Administración Pública y el Desarrollo en México.-Pág. 49.

interesantes al señalar los errores, sin embargo, creemos que las cosas deben verse por el lado positivo y buscarse soluciones adecuadas. Al respecto, estamos de acuerdo con el Dr. Miguel Duhalt Krauss cuando manifiesta "que es un problema ético y un problema técnico de la administración pública y que el enfoque de su trabajo es técnico, y los problemas de moralidad administrativa sólo serán tocados en cuanto puedan ser corregidos por medidas técnicas: un buen sistema de reclutamiento y selección de personal implantado legalmente y controlado, puede desterrar los vicios de premiar "los servicios de partido" con puestos públicos a los que el candidato no es idóneo."

Los problemas que presenta la burocracia en México son similares y en algunos casos, menores que los que se presentan en otros países, por lo que hay que buscar las soluciones positivas que otros Estados han implantado y que puedan ser acordes con nuestros sistemas.

Los fines del Estado están en manos de los trabajadores del Estado, por lo que es muy importante que el personal sea mejor seleccionado y que se siga una política de administración de personal más técnica, al respecto, el maestro Miguel Duhalt Krauss, nos manifiesta que: (5) - "La excesiva cantidad de personal, particularmente en los niveles inferior y medio, con retribución y condiciones de trabajo insuficientes para atraer mejores elementos a la función pública. Estas deficiencias

(5).- Dr. Miguel Duhalt Krauss.- La Administración Pública y el Desarrollo en México.- Pág. 62.

son comunes en la administración pública mexicana.

No se aplican las técnicas de administración de salarios. Faltan programas de análisis y valuación de puestos y calificación de méritos, tabuladores y escalafones correctos."

No obstante lo anterior, el problema ya no es solamente de selección de personal de nuevo ingreso, porque de los, aproximadamente, 700,000 trabajadores del Estado, que ya fueron seleccionados y que forman parte del mismo, debe seguirse un objetivo superior, como lo es el adiestramiento o desarrollo de personal en sus distintas actividades y a niveles cada vez mejores, a fin de aumentar la productividad de los empleados y la eficiencia de los servicios públicos, que son tan importantes como las condiciones de vida a que están sujetos sus trabajadores y esas condiciones de vida, buenas o malas, repercuten invariablemente en el ánimo de sus servidores y como consecuencia en las funciones del Estado.

### 3.- LA TEORIA DE LAS RELACIONES DE TRABAJO BUROCRATICO.

Las condiciones de vida de los trabajadores del Estado, están muy principalmente, en la naturaleza de las relaciones jurídicas que guardan con el propio Estado, tema que ha sido ampliamente discutido e inclusive negada su existencia, unos afirman que el empleado es el mismo Estado; otros, que forma parte del mismo; que son de naturaleza

administrativa; o de naturaleza privada; hay quien sostiene que son de naturaleza pública y quienes afirman que son trabajadores del Estado.

a). - ¿ Son las relaciones de Derecho Burocrático, de Derecho Público, o Privado? .- El estudio de las relaciones de trabajo burocrático ha sido un tema muy apasionante en el campo del Derecho, ya que la mayoría de los tratadistas de Derecho Administrativo y dentro de las legislaciones extranjeras, consideran que dichas relaciones son de derecho público, al respecto, Guillermo Cabanellas en su Tratado de Derecho Laboral dice que: "La doctrina y las legislaciones extranjeras están de acuerdo en que las relaciones entre el Estado y sus empleados o funcionarios son de Derecho Público y por lo mismo no están en el ámbito de Derecho del Trabajo sino del Derecho Administrativo."

Otros autores insisten en que estas relaciones son de carácter civil y no son del Derecho Administrativo, mucho menos del Derecho del Trabajo, al respecto, en el Decreto de Ley-Boletín Oficial del 26 de mayo de 1957, en la República de Argentina, se ha manifestado que: -

(6) "Las relaciones entre el empleado y el Estado son de carácter civil, por anteponer el interés público de los servicios, sin desconocer los justos intereses de funcionarios y empleados".

Para dejar más claro el planteamiento del problema sobre la naturaleza jurídica de dichas relaciones, existen dos teorías sobre el particular:

(6). - Decreto Ley-Boletín Oficial del 26 de mayo de 1957. -República de Argentina.

La primera que considera que dichas relaciones son de Derecho Privado y la segunda que considera que son de Derecho Público.

(7)"La primera teoría se caracteriza principalmente porque exige capacidad y consentimiento de las partes.- Que exige prestaciones recíprocas.- Que el empleado presta sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado.- Que las relaciones que surgen de la función pública son de Derecho Civil.- Que es un contrato de obra o bien un contrato de mandato.

La segunda teoría que considera de Derecho Público dichas relaciones, se caracteriza porque el régimen que de un principio y de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene, es el régimen de Derecho Público.- Los empleados y funcionarios son titulares de las funciones que les confiere el Estado.- Porque en la función pública de los empleados está el interés general del servicio público que desempeñan."

Por lo anterior, nosotros consideramos que dichas relaciones son de naturaleza pública aun cuando ello no les priva de su carácter laboral.

b).- Naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones de trabajo.

Para analizar el acto en forma más concreta o para determinar cual es la naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones, existen 3 tesis al respecto.

(7).-Gabino Fraga.-Derecho Administrativo.-Pág. 243.

La primera tesis que sostiene que es un acto unilateral del Estado y que se caracteriza por lo siguiente:

Que la relación no es contractual, que no se requiere el consentimiento del particular.

Que es una obligación que le impone al particular el Estado.

Se ha criticado esta postura en el sentido de que dichas relaciones sí son de carácter contractual. Además, que sí se requiere el consentimiento del particular, salvo en los casos en que la Constitución expresamente señala cuando un ciudadano debe realizar determinada actividad sin su consentimiento, crítica que se aplica al tercer argumento que sostiene que el Estado impone una obligación al particular de prestar un servicio, y que además va en contra del Artículo 5o. de la Constitución, en el sentido de que "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del Artículo 123.

La segunda tesis que considera que es un acto contractual con las siguientes características:

- Que es un contrato administrativo.
- Que hay concurso de voluntades.

- Que el Estado nombra y el empleado acepta.
- Que no importa la desigualdad de las partes porque eso ocurre en -  
otros contratos administrativos.
- Que el objeto del contrato son los servicios prestados y las remuneraciones recibidas.
- Que es un contrato de adhesión, en el que el empleado consiente -  
desde un principio que el Estado puede variar las condiciones del -  
acto.

Críticas:

Que se infringen serios quebrantos a la noción clásica del contrato.

Que la voluntad es presunta y que no lo regula ninguna ley o tribunal.

Que el contrato se juzga como una fuente de Derecho Privado.

Que no se llenan los requisitos de su existencia.

La tercera tésis que la considera como un acto condición. Esta postura crítica a las demás tésis, diciendo:

A).- Que el acto de nombramiento no es ni un acto unilateral ya que no se puede imponer obligatoriamente un contrato, porque él no origina situaciones jurídicas individuales.

B).- Que es necesario considerarlo como un acto distinto. Como un acto condición.

Caracteres:

- a). - La concurrencia de voluntades.
- b). - El Estado que nombra y el particular que acepta el nombramiento.
- c). - Por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades.
- d). - Que no es la de fijar derechos y obligaciones del Estado y particulares.
- e). - Que es la que la doctrina publicista denomina como un acto -  
unión.

Hay otros autores que consideran la naturaleza de las relaciones de Derecho Burocrático como un contrato de adhesión ya que el Estado fija las condiciones en que va a laborar el empleado y éste únicamente se adhiere o acepta las condiciones impuestas.

c). - ¿El empleado es el Estado? .- Existen autores que niegan que el burocrata tenga relaciones con el Estado como trabajador, porque manifiestan que no es empleado del Estado sino que es, el Estado mismo, fusionando la personalidad del Estado con la persona física. Postura que de ninguna manera aceptamos, al respecto, el maestro Gabino Fraga - en su Derecho Administrativo nos dice: (8) "El Estado como persona moral requiere, por otra parte, la existencia de personas físicas que manifiesten su voluntad, y esas personas físicas se relacionan directamente con los órganos administrativos, considerándose titulares de ellos y

" (8). - Gabino Fragu. -Derecho Administrativo. -Pág. 233.



asumiendo el ejercicio de las facultades que se encuentran dentro de la esfera de competencia de cada uno de los órganos.

Un examen cuidadoso demuestra que no es posible ni debido, confundir el órgano con su titular porque siendo este último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, y solamente, desde este último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular, como desempeñando las funciones que al órgano corresponden."

Hay que distinguir entre el órgano y el titular en sus distintas representaciones, actuaciones, obligaciones y derechos -nos sigue diciendo - el maestro Gabino Fraga- (9) "que el órgano representa una unidad abstracta, una esfera de competencia. El titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además la voluntad que, dentro de la esfera de competencia del órgano representa la del Estado".

Es evidente que las funciones del Estado son muy amplias y vitales para su existencia, pero también es obvio que necesite de personas físicas para llevarlas a cabo.

- (10). "La función pública se forma -nos dice el maestro Andrés Serra Rojas en su Tratado de Derecho Administrativo- por consiguiente, con el

(9).-Gabino Fraga.-Derecho Administrativo.-Pág. 240.

(10).-Andrés Serra Rojas.-Derecho Administrativo.-Pág. 242.

conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda unidad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado."

- (11) "Además nos sigue diciendo el citado autor- la administración pública se hace, desde luego y esencialmente por hombres.

Por lo mismo, es necesario determinar bajo qué régimen jurídico están localizados aquellos que preparan, toman y ejecutan las decisiones por medio de las cuales se realiza la administración pública de un país."

Otros autores como José A. Llorens Barres (12), distinguen en el órgano dos elementos: "uno subjetivo, que es la persona que de hecho expresa la voluntad del Estado. Otro subjetivo abstracto institucional y continuo que es el oficio público, o sea, el complejo de atribuciones competentes y poderes que individualizan el órgano dentro de la estructura del Estado, entre otras cosas".

Otros autores, como José Antonio García (13), nos manifiesta que: "Son dos elementos los que concurren a constituir este órgano, el primero es dado por el cargo a quien está confiada la realización de uno o más de los varios deberes del Estado y que está dotado de los poderes y de los medios necesarios para tal realización, por lo que él se presenta como una manifestación de los poderes del Estado, si se

(11).-Andrés Serra Rojas.-Derecho Administrativo.-Pág. 242.

(12).-José A. Llorens Barres.- La Estructura del Estado.-Pág.9.-Barcelona.

(13).-José Antonio García.-Relación Orgánica y Relación del servicio en los Funcionarios Públicos.-Revista Admón. Pública.-Madrid 13.

concreta en un conjunto de funciones, de poderes y de medios.

El segundo está constituido por la persona o por las personas físicas en cargadas del puesto público y por medio de las cuales quiere y consi -  
gue sus propios fines."

Sin embargo, estas consideraciones tienen como base el que el burócrata cae dentro del ámbito del Derecho Administrativo y por lo tanto que -  
da marginado de la tutela jurídica del Artículo 123 constitucional.

d).- Los fines del Estado y el Burócrata. - Los fines del Estado son el -  
planear el desarrollo nacional, investigación de necesidades, integra -  
ción de la administración pública, organizar, suministrar, dirigir y -  
controlar.

Nos dice el maestro Lucio Mendieta y Núñez (14) que: "Los fines del Estado son mantener su propia existencia, la seguridad interna y externa de sus habitantes; promover el bienestar material de éstos y el desarrollo de la ciencia y la cultura."

Ante estas finalidades el Estado tiene necesidad de acudir a personas -  
físicas para el desarrollo de las mismas en muy distintos niveles, desde el más modesto empleado de intendencia hasta el más elevado, que -  
son los Secretarios de Estado o funcionarios.

Del hecho de que personas físicas sean llamadas a colaborar con el Estado para realizar los fines del mismo, surge de inmediato una relación y el distinguir qué tipo de relación, es precisamente la parte medular-

(14). - Dr. Lucio Mendieta y Núñez. - Sociología de la Burocracia. - Pág. 26.

de este trabajo, ya que estos conceptos han variado conforme el tiempo y el espacio.

Los fines del Estado son múltiples y la organización del mismo es compleja, por lo que para llevarlos a cabo, ha creado organismos descentralizados y éstos a su vez para cumplir las funciones que le son conferidas han llamado a personas físicas, a las que no consideran como trabajadores del Estado, o sea que no son burócratas o en otras palabras, que no tienen en la relación de trabajo la misma naturaleza jurídica, no obstante que estos organismos realicen funciones del Estado.

Al respecto, el maestro Miguel Duhalt Krauss, en su obra *La Administración Pública y el Desarrollo en México*, se pregunta: (15) "¿ Se justifica que la compra de una Secretaría de Estado no se concibiera como un acto de administración pública? ¿ Las funciones de la CONASUPO se considerarían como de Administración Privada? ¿ Una decisión del Director de Petróleos Mexicanos no sería de Administración Pública? ¿ No está acaso administrando los bienes de la nación? Es necesario analizar el problema desde el punto de vista menos formal, más acorde con nuestra realidad, con nuestras necesidades.

Comparado el acto administrativo de una Secretaría de Estado, llevado a cabo por un funcionario, con el de una empresa descentralizada en la forma y en los términos del párrafo anterior, nosotros nos --

(15).- Dr. Miguel Duhalt Krauss.- *La Administración Pública y el Desarrollo en México*.

preguntamos: ¿por qué la relación de trabajo de los empleados al servicio del Estado cae dentro del Apartado B) del Artículo 123 constitucional y algunas empresas descentralizadas? ¿Por qué, algunas empresas descentralizadas y otras no, están regidas por la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado? ¿Por qué no se considera a los empleados de las entidades federativas, de la misma relación jurídica que los trabajadores federales, y al no ser aceptados, por qué no se considera dicha relación por la Ley Federal del Trabajo?

Cuando analizamos estas diferencias y buscamos la respuesta a nuestros interrogantes, nos encontramos que no existe un criterio uniforme y definido para clasificar la relación de trabajo de los empleados al servicio del Estado y en cambio encontramos diferencias en prestaciones, estabilidad en sus empleos, métodos de trabajo, procedimientos y en organización, no obstante que su objetivo es el de realizar en forma centralizada o descentralizada un servicio del Estado.

De lo anterior se desprende que las relaciones de trabajo o contratos de trabajo, no son iguales en el empleado público y el privado, no solamente porque las actividades sean distintas, sino más bien porque están sujetos a tutela jurídica diferente, que se explicarán al tratar las características de los contratos.

4.- ¿ ESTA EL EMPLEADO PUBLICO SUJETO A PRESTACIONES JURIDI -  
CAS DE LA MISMA LEY QUE EL EMPLEADO PRIVADO?

El Artículo 123 de nuestra Constitución Política, regula las relaciones de trabajo de los obreros, así como también de los trabajadores al servicio del Estado, los primeros de ellos en el Apartado A) y a los segundos en el Apartado B).

"En la memorable sesión del 23 de enero de 1917, -nos manifiesta el Dr. Trueba Urbina- (16) se discutió y aprobó por la Asamblea Legislativa de Querétaro, el texto del Artículo 123 por 173 ciudadanos Diputados Constituyentes, como parte integrante de la constitución social, bajo el rubro DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL, que origina el Estado de Derecho Social con garantías sociales para los trabajadores, frente a la Constitución Política con otro capítulo formado con las garantías individuales y la organización de los poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que integran el moderno Estado Político. El dictamen que motivó la creación del Artículo 123, es la recopilación de las aspiraciones de un pueblo, muy particularmente de los trabajadores desamparados y que se habían lanzado a la revolución a fin de conseguir mejores prestaciones sociales.

"Fue así como nació este Artículo que protege no sólo el trabajo económico, -nos dice el maestro Trueba Urbina- (17) el que se realiza en el campo de la producción económica, sino el trabajo en general,

(16).- Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho del Trabajo.-Pág. 104.

(17).- Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho del Trabajo.-Pág. 108.

el de los empleados comerciales, artesanos, domésticos, médicos, abogados, artistas, deportistas, técnicos, etc. La grandiosidad del Derecho Mexicano del Trabajo, nos sigue diciendo el maestro radica precisamente en que protege por igual a todos los que prestan un servicio a otro o viven de su trabajo; consigna derechos sociales para la reivindicación de la clase trabajadora, que al ser ejercidos por ésta no sólo transformarán las estructuras económicas socializando los bienes de la producción, sino impondrán las bases para hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres, al amparo del humanismo proletario que se deriva del mencionado precepto social."

No obstante lo anterior, al no incluirse expresamente a los trabajadores del Estado dentro del Artículo 123, se interpretó en el sentido de que no estaban incluidos en ese precepto.

Al quedar marginados los trabajadores del Estado por considerar, siguiendo a los tratadistas extranjeros, que las relaciones de trabajo de los burócratas eran de Derecho Administrativo y por lo tanto no caían dentro del ámbito del Derecho del Trabajo o porque sencillamente se concebían como parte del Estado, o inclusive se ubicaban dentro del campo del Derecho Civil.

"A partir del nacimiento del Artículo 123 en que se crearon derechos en favor de los empleados tanto privados como al servicio del Estado, -

-nos dice el maestro Trueba Urbina- (18) estas teorías fueron recogidas por las leyes locales del trabajo, si más que a partir de la Ley Federal del Trabajo de 1931 EQUIVOCADAMENTE se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del Derecho Administrativo; sin embargo, el Artículo 2o. de la mencionada ley fue modificado por el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938 por el Presidente de la República, Gral. - Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año."

Posteriormente, en el año de 1941 se siguen los mismos principios a excepción del concepto de empleado de confianza, cuya nómina fue aumentada.

La lucha política de los burócratas originó que este Estatuto se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución, por lo que el Artículo 123, por reforma constitucional del 21 de octubre de 1960, (19) publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, quedó integrado por dos Apartados, el Apartado A) para los trabajadores y el Apartado B) para los servidores del Estado. Más tarde, el Estatuto de los Trabajadores del Estado pasó a ser Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicándose en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963, siguiendo los mismos -

(18).-Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho del Trabajo.-Pág.175.

(19).-Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho del Trabajo.-Pág.177.



líneamientos en su técnica legislativa.

A partir de esta Ley, se desprende que el empleado público o burócrata, está sujeto a diferentes prestaciones jurídicas que el empleado privado. Esta diferencia es muy superficial, porque en lo esencial, en lo eminentemente protector, son de un contenido semejante y en donde radican las diferencias es en las leyes reglamentarias de cada uno de los Apartados del citado Artículo 123 constitucional.

#### 5.- CONCEPTO DE RELACIONES DE TRABAJO.

El Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo en sus disposiciones generales, nos dice: (20) "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

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

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

Por otro lado, el maestro Mario de la Cueva en su Tratado del Derecho del Trabajo, nos dice: (21) "La voluntad de las partes en los contratos es elemento primordial para que se produzcan los efectos y puedan los contratantes exigir el cumplimiento a este postulado, en la rela -

(20).- Nueva Ley Federal del Trabajo.-Artículo 20.-Pág. 27.

(21).- Dr. Mario de la Cueva.-Tratado del Derecho del Trabajo.

ción de trabajo no tiene los mismos resultados, es necesario para la aplicación del régimen legal, que el acto del consentimiento sea seguido de la prestación de servicios. Por lo tanto, es la prestación de servicios la que la ley quiere que se realice en determinadas condiciones; sujetándole a normas especiales, y no así al consentimiento de las partes, determinante en la teoría de los contratos. De lo expuesto se desprende que la voluntad de las partes, determinante en la teoría de los contratos, no es la fuente de obligación en el contrato de trabajo, mientras que en aquélla es lo esencial.-Agrega el maestro Mario de la Cueva- que "la existencia de una relación de trabajo depende de la situación real en que se encuentre colocado el trabajador y no de lo que las partes hubieren pactado, resultando erróneo querer juzgar la naturaleza de una relación atendiendo al acuerdo tomado por las partes, ya que, si las estipulaciones consignadas en el contrato no corresponden a la realidad, carecerían de todo valor".

Otros autores sostienen que el contrato de trabajo es un acuerdo de voluntades y la relación es la actualización del contrato, es la consecuencia del acuerdo de voluntades.

El maestro Trueba Urbina al hacer el comentario del Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo nos dice: (22)"En torno a la relación entre trabajador y patrón se han suscitado controversias a fin de determinar su

(22).- Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho del Trabajo.-Pág. 27.

naturaleza jurídica: Unos sostienen la teoría Contractualista y otros la Relacionista. La teoría Contractualista se originó en la tradición civilista, pues los códigos civiles reglamentaban el contrato de trabajo, en el cual imperaban los principios de igualdad de las partes y de autonomía de la voluntad; pero a partir de la Constitución Mexicana de 1917- el concepto de contrato de trabajo cambió radicalmente convirtiéndose en un contrato evolucionado.

No se cambió el nombre, -nos sigue diciendo el maestro Trueba Urbina- pero en el fondo ya no hay propiamente un contrato en el que imperen aquellos principios, sino que por encima de la voluntad de las partes - están las normas que favorecen al trabajador, de manera que es la ley - la que suple la voluntad de las partes para colocarlas en un plano de - igualdad. Por ello sostenemos que el contrato de trabajo está regido - por normas de carácter social distintas del Derecho de las obligaciones, de la legislación civil.

La relación es un término que no se opone al contrato sino que lo complementa, ya que precisamente la relación de trabajo generalmente es originada por el contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios.

Por ello el derecho del trabajador es de aplicación forzosa e ineludible en todo contrato o relación laboral, así como el derecho autónomo

que se establece en los contratos de trabajo, pudiendo la voluntad de las partes superar las normas proteccionistas del derecho objetivo en beneficio del trabajador; una vez garantizados los derechos de los trabajadores que se establecen en las leyes, así como las ventajas superiores a éstas que se consignan en los contratos colectivos de trabajo, queda una zona libre, de autonomía, en los contratos individuales para pactar condiciones superiores a la ley o al contrato colectivo.

Es por esto que entre el contrato y la relación no hay discrepancia, pues el contrato de trabajo no puede ser substituido por la Relación de trabajo como figura autónoma, ya que el propio contrato se manifiesta a través de la relación laboral."

Por otra parte, el Artículo 21 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, dice: "Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe."

También el maestro Trueba Urbina al señalar las características especiales del Derecho Mexicano del Trabajo en su tratado, Nuevo Derecho del Trabajo, nos dice:(23) "La doctrina se ha preocupado por determinar la naturaleza del Derecho del Trabajo, ubicándolo en el Derecho Público, en el Privado o en el Social; pero esto es simplemente precisar la posición jurídica y no su naturaleza. Si por naturaleza se entiende no sólo el origen y conocimiento de las cosas, -

(23).- Dr. Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo.-Pág. 115.

principio, progreso y fin SINO LA ESENCIA Y PROPIEDAD CARACTERÍSTICA DE CADA SER.

El Artículo 123 es la fuente más fecunda del Derecho Mexicano del Trabajo que tiene su génesis en la explotación del hombre que trabaja para su subsistencia y lucha por su liberación económica para la transformación de la sociedad capitalista.

Asimismo, nos sigue diciendo el preclaro maestro- la naturaleza del Derecho Mexicano del Trabajo fluye del Artículo 123 en sus propias normas dignificadoras de la persona humana del trabajador, en las que resalta el sentido proteccionista y reivindicador de las mismas en favor de la clase proletaria. Esta es, pues, la verdadera naturaleza de nuestra disciplina y de nuestra teoría integral."

## CAPITULO II

### LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

#### 1.- CONCEPTO DE TRABAJADOR DEL ESTADO.

#### 2.- EL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONS - TITUCIONAL.

- a).- La Ley Reglamentaria del Apartado B) cons -  
titucional.
- b).- Derechos y obligaciones de los trabajado -  
res y titulares.

#### 3.- TIPOS DE CONTRATO DE TRABAJO BURO - CRATICO.

- a).- De los trabajadores de base.
- b).- De las Partidas de Presupuesto.
- c).- De los contratos en forma interina y provi -  
sional.

#### 4.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA - TEORIA INTEGRAL.

#### 5.- DE LA ORGANIZACION COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

## CAPITULO II

### LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

#### I. - CONCEPTO DE TRABAJADOR DEL ESTADO.

Después de analizar las distintas teorías sobre las relaciones de trabajo y al concluir que éstas no se oponen a la existencia del contrato de trabajo, sino más bien son una consecuencia, o que las relaciones de trabajo presuponen las garantías que para los trabajadores tutela el Derecho del Trabajo.

Ahora bien, como los trabajadores al servicio del Estado están regidos por su propia Ley y ésta hace una clasificación de trabajadores con diferentes relaciones y garantías, a continuación analizaremos los conceptos legales de trabajador del Estado.

Al respecto, el Artículo 8 de la nueva Ley Federal del Trabajo dice que: (24) "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio."

Sobre el particular, el maestro Trueba Urbina comenta que: (25) "Esta disposición es repugnante porque discrepa del sentido ideológico del Artículo 123 de la Constitución de 1917 y especialmente de su mensaje.

(24).-Artículo 8 de la Nueva Ley Federal del Trabajo. Pág. 20.

(25).-Dr. Trueba Urbina.-Comentarios a la Nueva Ley Federal del Trabajo.

Con toda claridad se dijo en la exposición de motivos del proyecto del Artículo 123, que las relaciones entre trabajadores y patrones serían - igualitarias, para evitar el uso de términos que pudieran conservar el pasado burgués de "subordinación" de todo el que prestaba un servicio a otro.

La obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente , no entraña subordinación sino solamente el cumplimiento de un deber. En términos generales, trabajador es todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. "

El Artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del - Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional, dice: (26) "La presente ley es de observancia general para los titula - res y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales"; y de otras institu - ciones que anuncia el citado artículo, y la misma ley, en su Artículo 2o. dice: "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de traba - jo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e ins - tituciones citadas y de los trabajadores de base a su servicio. En el Po - der Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara - asumirán dicha relación."

Como podemos observar, el Artículo 10. señala que esta ley es de ob - servancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias

(26).- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.  
Artículos 10. y 2o.-Pág. 978.



de los Poderes de la Unión y en el Artículo 2o. se está particularizando que para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida únicamente entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

De donde consideramos que este Artículo da una nueva definición de que trabajador lo es solamente el de base, sin tomar en cuenta el servicio que presta, y es al que se va a aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante de que en su Artículo lo dice que será de observancia general.

Por otra parte, como lo veremos más adelante, existen trabajadores del Estado que no son de base ni de confianza, es decir, que tienen otras características en su nombramiento y que sí prestan servicios al Estado, que dentro de la realidad son empleados del Estado y que al negarles su existencia la Ley, va en contra de las teorías de la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo, en el sentido de que no importa la voluntad de las partes contratantes sino el trabajo real que éstos desempeñan o porque no es suficiente la existencia de un contrato sino que más bien el servicio real que se presta, o como dice el maestro Trueba Urbina en el Nuevo Concepto Evolucionado del Trabajo, es suficiente con que se preste un servicio para que exista una relación y al existir esta relación y prestarse el trabajo, es porque sí es trabajador el que

presta el servicio, por lo que no se encuentra justificación, desde el punto de vista estrictamente jurídico, de que la presente ley únicamente se aplique al personal de base.

Además este Artículo no está de acuerdo con el Apartado B) del Artículo 123 constitucional, ya que no da una definición de que trabajador es únicamente el de base, sino por el contrario dice que: "La presente Ley habrá de aplicarse entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores", además, haciendo una comparación en forma analítica de cada una de las obligaciones que integran tanto el Apartado A) como el Apartado B) del Artículo 123, veremos que son más o menos semejantes en su redacción y de un contenido idéntico en lo esencial. Que salvo ciertas excepciones que no son fundamentales, podemos decir que existe una tutela jurídica igual para los trabajadores y los burócratas.

También, el Artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos dice que: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". Ahora bien, este Artículo nos está dando una definición de qué se entiende por trabajador y con ello incluye a los que figuran en las listas de raya de los trabajadores temporales, no obstante que no sean de base.

El Artículo 4o. dice que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base, y a continuación en el Artículo siguiente, en forma casuística nos dice quienes son trabajadores de confianza y su reglamentación correspondiente, por lo que evidentemente está en contradicción del Artículo 2o. que manifiesta que solamente habrá relación jurídica con los trabajadores de base.

Sin embargo, la fracción XIV del Apartado B) del Artículo 123 dice: - "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. - Las personas que los desempeñen disfrutarán las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

En este Artículo se fundamentan para hacer la clasificación de quiénes son los trabajadores de base según la ley que crea un determinado organismo. Esta clasificación por lo general se hace en forma nominal, - es decir, se crean distintos puestos a los que se considera de confianza y todo aquel que ocupa estas plazas pasa a ser empleado de confianza, tema que se tratará más adelante con mayor amplitud.

## 2.- EL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El Apartado B) del Artículo 123 constitucional que fundamenta las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores, es el siguiente:

1.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordi -

narias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

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

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

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

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República."

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

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

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

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

antigüedad;

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

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

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

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

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

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

- c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas y en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

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

Nación;

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

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

a).- La Ley Reglamentaria del Apartado B) constitucional.- Por otra parte tenemos la Ley Reglamentaria del Apartado B) de nuestro Artículo 123 constitucional, el que está integrado por once títulos que son:

- 1.- De la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 2.- Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares.
- 3.- Del escalafón.
- 4.- De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo.
- 5.- De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.
- 6.- De las prescripciones.
- 7.- Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo.

- 8.- De los medios de apremio y de la Ejecución de los Laudos.
- 9.- De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.
- 10.- De las correcciones disciplinarias y de las sanciones.
- 11.- Transitorios.
- b).- Derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares.- No haremos un comentario sobre cada uno de estos títulos que integran la ley a que hacemos referencia, porque sería apartarnos del tema, sin embargo, queremos señalar que en el título segundo se encuentran los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, donde se habla:
  - De la necesidad de la expedición de un nombramiento para ser trabajador.
  - De los menores de edad que tengan más de 16 años tienen capacidad legal para prestar servicios.
  - De las condiciones nulas de los contratos.
  - De los requisitos de los nombramientos.
  - De los viáticos.
  - De las obligaciones del trabajador.
  - De los horarios de trabajo.
  - De las jornadas diurna, nocturna y mixta.



- 8.- De los medios de apremio y de la Ejecución de los Laudos.
- 9.- De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.
- 10.- De las correcciones disciplinarias y de las sanciones.
- 11.- Transitorios.

b).- Derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares.- No haremos un comentario sobre cada uno de estos títulos que integran la ley a que hacemos referencia, porque sería apartarnos del tema, sin embargo, queremos señalar que en el título segundo se encuentran los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, donde se habla:

- De la necesidad de la expedición de un nombramiento para ser trabajador.
- De los menores de edad que tengan más de 16 años tienen capacidad legal para prestar servicios.
- De las condiciones nulas de los contratos.
- De los requisitos de los nombramientos.
- De los viáticos.
- De las obligaciones del trabajador.
- De los horarios de trabajo.
- De las jornadas diurna, nocturna y mixta.

- De las horas extraordinarias.
- Del derecho de las mujeres.
- De los descansos obligatorios.
- De las vacaciones.
- De las actividades cívicas y deportivas.
- Del salario.
- De su forma de pago.
- De los descuentos.
- De las obligaciones de los titulares.
- De la reinstalación de los trabajadores.
- De las indemnizaciones.
- De los beneficios de la seguridad y servicios sociales.
- De la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y no profesionales.
- Jubilación y pensión por invalidez, vejez y muerte.
- Asistencia médica y medicinas a los familiares.
- Centros vacacionales.
- Escuelas de administración pública.
- Arrendamiento o préstamos para casas.
- De las licencias sin goce y con goce de sueldo.
- De las obligaciones de los trabajadores.

- De la suspensión temporal de los nombramientos por término del contrato, por suspensión temporal, por renuncia, por término de la obra, por muerte del trabajador, etc.

No pretendemos comentar cada una de las partes de este capítulo por que también nos apartaría de nuestro tema que es la naturaleza de las relaciones de trabajo burocrático, por lo que únicamente quisimos enunciar los títulos y las partes principales del título segundo, ya que creemos que ahí se encuentran las partes principales que desea tutelar el Derecho Burocrático, o sea reglamentar las obligaciones de los trabajadores del Estado y sus titulares, así como también los derechos, quiénes son trabajadores; qué tipos de trabajadores hay y qué tipos de contrato.

### 3.- TIPOS DE CONTRATO DE TRABAJO BUROCRATICO.

Para dejar más claro lo anterior, vamos a ver cuales son los tipos de contrato que exigen en el Derecho Burocrático y en forma muy somera hacer una comparación con el Derecho del Trabajo.

Las relaciones de trabajo del Derecho Burocrático son las que puedan existir entre el Estado, representado por los titulares del poder público y los empleados, en virtud de un nombramiento expedido a favor del empleado o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, como lo indica el Artículo 3o. de la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, el Artículo 12 de la citada ley nos dice que: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

Los nombramientos sustituirán los contratos individuales de trabajo. - Dentro de la realidad, los nombramientos que se expiden son: de base, provisionales, interinos, de confianza, de lista de raya, eventuales, compensación de servicios, numerarios, supernumerarios, de servicios federales, personal obrero de base y contratos de honorarios.

Además, el Artículo 15, fracción III de la misma ley, dice que el carácter de los nombramientos es: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Es necesario hacer notar que en la mayoría de los casos no se expide a los interesados constancia de nombramiento sino que son avisos o notificaciones en el sentido de que han causado alta en tal o cual dependencia, con determinada cantidad de sueldo y su respectiva categoría.

a). - De los trabajadores de base. - La constancia de nombramiento se expide a los trabajadores no incluidos en el Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que cita cuales son

las plazas de confianza.

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

"Son trabajadores numerarios aquellos cuya plaza está consignada en el presupuesto de egresos de la dependencia, ya sea en forma específica y determinada o en forma global y supernumerarios los que están fuera del número previsto en el presupuesto y cuya designación se hace para satisfacer necesidades del servicio que no eran conocidas o previstas al formular dicho presupuesto." (27)

"Sueldo presupuestal es la remuneración extraordinaria señalada en la designación o nombramiento de trabajo en relación con la plaza o cargo que desempeñen, con sujeción al catálogo de empleo y al instructivo para la aplicación del presupuesto de egresos." (28)

En estas categorías reciben los empleados de base su constancia de nombramiento, lo que les da derecho, en primer lugar, a que la naturaleza jurídica de las relaciones de su trabajo estén reguladas por esta ley, como lo señala expresamente en su Artículo 2o., con el sueldo, sobresueldo, compensación y sobre todo de que será inamovible.

(27).-Art. 3o. Reglamento Interior que fija las condiciones generales de trabajo en el Depto. del Distrito Federal.

(28).-Art. 14.-Ley Fed. de los Trabajadores al servicio del Estado.

Los empleados de base por lo mismo tienen además todas las prestaciones sociales a que hace referencia la fracción II del Apartado B) del Artículo 123, dichas prestaciones son otorgadas a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con su competencia, que le dió la ley que lo creó, siempre y cuando el trabajador aporte la cuota obligatoria del 8% del sueldo básico que disfrute, de conformidad con el Artículo 15 de la Ley del I.S.S.S.T.E.

Los trabajadores de base tienen derecho a todas las prestaciones que otorga la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, como son, seguros de enfermedades no profesionales ni maternidad, seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, servicios de reducción y readaptación de inválidos, servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia, promociones generales, créditos para la adquisición de propiedades, arrendamiento de habitaciones económicas, préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro por causa de muerte, indemnización global.

Tienen además una ventaja al ser inamovibles, ya que por ese sólo hecho, se hacen sujetos de crédito, principalmente para el mismo Insti -

tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además, el ser inamovibles les da estabilidad en su empleo al no poder ser cesados sino mediante las indemnizaciones que señala la ley. Cuentan además, con la ventaja de estar sindicalizados y por lo mismo con la protección jurídica que dicha agrupación les pueda proporcionar.

En realidad los trabajadores de base que prestan sus servicios al Estado en lo que se refiere a estabilidad en sus empleos y prestaciones sociales están muy por encima de todos los demás, ya que sus plazas no les pueden ser suprimidas a menos que se les dé otra con la misma categoría. Tienen derecho a ser ascendidos y acudir a la Comisión Nacional de Escalafón para ser mejorados en sueldo y categoría, sin embargo, podemos señalar a grosso modo que las plazas de base de la federación tienen asignado un sueldo muy bajo para el costo de la vida actual, ya que estos sueldos y categorías fueron elaborados hace más de 30 años y las retabulaciones o reconsideraciones de valuación de las plazas no se han llevado a cabo en forma técnica, sino de una manera general que no permite apreciar las aptitudes de quienes las ocupan. Un trabajador de base, puede pedir licencia y ocupar otra plaza aunque no sea de la misma categoría, mejorando en sueldo.

En consecuencia, los trabajadores del Estado que reciben una cons-

tancia de nombramiento con la categoría de base, se pueden comparar, en cuanto a la tutela jurídica a que están sujetos, a los contratos de trabajo por tiempo indefinido de los que nos habla la Ley Federal del Trabajo.

No obstante, los contratos por tiempo indefinido se dan en razón al trabajo que desempeña el empleado, que se considera de una duración indefinida o que existe por parte del patrón la necesidad del servicio en forma permanente y por parte del trabajador, su voluntad de prestarlo a cambio de una remuneración.

Las constancias de nombramiento que se dan a los empleados con el carácter de base, no obedecen a la duración del servicio sino que más bien a una Partida Presupuestal, y así tenemos que son empleados de base, aquellos que sus sueldos o remuneraciones están considerados dentro de la Partida Presupuestal No. 1107 del Presupuesto General de Egresos de la Federación.

Por lo que en atención a las Partidas de Presupuesto con que se pague a los trabajadores del Estado serán las categorías que éstos reciban en sus constancias de nombramiento, cuando también en algunos casos se lleguen a expedir.

b). - De las Partidas de Presupuesto.

A este respecto y para mayor comprensión, citaremos a continuación -



los sueldos, salarios y otras remuneraciones y categorías de que nos habla el instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación.

(29) PARTIDA NO. 1101.- COMPENSACION A SUPERNUMERARIOS.-

"Asignaciones destinadas a cubrir sueldos de funcionarios y empleados supernumerarios".

En estas plazas se nombra a los empleados de servicios federales que son considerados de confianza aunque existe jurisprudencia en el sentido de que no todo el personal supernumerario es precisamente de confianza. Además se ha establecido que al término de 5 años en que una persona ocupe ininterrumpidamente dicha plaza, pasa a ser considerada de base, o sea de la Partida No. 1101 se transfiere a la 1107 que es donde se considera a los trabajadores de base, y no porque el empleado haya adquirido su base en razón de que los servicios que haya prestado sean por tiempo indefinido.

Los empleados designados o considerados en esta Partida Presupuestal de conformidad con el Apartado B) del Artículo 123, Fracción XIV, gozan de la protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, por lo que están inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

PARTIDA NO. 1102.- DESTAJOS.- "Remuneraciones a base de un tanto alzado o a precio unitario, por trabajos personales que se requie

ran en la administración pública o para la prestación de servicios públicos"

El espíritu de esta Partida es ser destinada principalmente al pago de honorarios en los contratos de obra que están regulados por el Código Civil, con las modalidades que se crea conveniente, como son los precios unitarios. En estos casos se paga al personal sin considerar que la relación tenga una naturaleza de Derecho Burocrático, sino que más bien cae dentro del campo del Derecho Civil y por lo tanto no están protegidos por el Artículo 123, ni mucho menos gozan de los beneficios que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante que dichas personas prestan un servicio al Estado.

PARTIDA NO. 1105. - HONORARIOS. - "Remuneraciones que previamente aprueba la Dirección General de Egresos a profesionistas, técnicos, expertos o peritos, por estudios, obras o trabajos determinados que correspondan a su especialidad. Esta Partida no se utilizará para remunerar los trabajos extraordinarios del personal de planta, ni para cubrir sueldos del mismo que tenga a su cargo labores similares a las de grupos de funcionarios y empleados de la administración pública." El contrato de honorarios que se celebra con profesionistas, es el que en Derecho Civil se conoce como el contrato de prestación de servi-

cios profesionales .

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

En esta forma de contrato, debe establecerse el servicio profesional - que se va a solicitar .

El profesional deberá comprobar ampliamente la autorización que posee para ejercer su especialidad .

Se diferencia este contrato de los demás, por lo siguiente:

- 1.- Se trata de una especialidad o profesión .
- 2.- Se requiere autorización para su ejercicio .
- 3.- No hay subordinación con la empresa .
- 4.- Se pagan por honorarios .

Cuando exista "subordinación" a la institución que le ha contratado, entonces deja de ser contrato de prestación de servicios profesionales o de honorarios, para ser contrato de trabajo, cambiando la naturaleza del mismo .

Los profesionistas que forman parte de este contrato con los titulares de la federación, al serles pagados sus sueldos por la Partida No. - 1105 no se considera que sus relaciones de trabajo sean de naturaleza

burocrática, sino que más bien caen dentro del ámbito del Derecho Civil, en la parte final del párrafo de honorarios dice que esta Partida no se utilizará para remunerar los trabajos extraordinarios del personal de planta, NI PARA CUBRIR SUELDOS DEL MISMO QUE TENGA A SU CARGO LABORES SIMILARES A LAS DE LOS GRUPOS DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, quiere decir con esto que los contratos de honorarios tienen las características que ha señalado la doctrina para los contratos de prestación de servicios profesionales, ya que de lo contrario se considerarán como trabajadores de base por las mismas funciones que desempeñan. No obstante lo anterior, seguirá el profesionalista sujeto a las relaciones de Derecho Civil aunque sus funciones reales sean iguales a las que desempeña un trabajador del Estado que esté bajo las relaciones del Derecho Burocrático, por la sencilla razón de que sus honorarios están considerados bajo la Partida Presupuestal citada.

De lo anterior se desprende que estos profesionistas no gozan de los servicios que presta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dentro de la práctica, este tipo de contrato se da a personal que ha sido jubilado por el mismo Estado y que contrata sus servicios a través de una Partida diferente.

PARTIDA NO. 1106. - SALARIOS. - "Retribuciones a obreros". - En este renglón del presupuesto es donde se considera al personal que presta sus servicios en las Secretarías de Estado, comunmente conocido como personal de lista de raya o personal obrero.

Todos los que prestan sus servicios al Estado y que desde el punto de vista real son trabajadores del Estado, no son considerados sujetos de relación jurídica por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por estar considerados sus pagos en la Partida de Presupuesto a que hacemos referencia. Por lo general las personas que son designadas en estas plazas, son de recursos modestos, desempeñan actividades de intendencia o labores pesadas y sin embargo no gozan de los servicios que brinda el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Consideramos una ausencia total de la tutela del Derecho del Trabajo sobre estas personas a quienes no se les aplica ninguna de las leyes reglamentarias de los Apartados A) y B) del Artículo 123 constitucional.

APARTADO NO. 1107. - SUELDOS. - "Remuneraciones al personal civil empleado en la administración pública."

Estos empleados son los que tienen la categoría de base, de la que ya hemos comentado anteriormente.

Existen además, otras Partidas que son compensaciones complementa -

rias y eventuales, de las que consideramos las más importantes.

PARTIDA NO. 1206. - COMPENSACION DE SERVICIOS. - "Asignaciones destinadas a cubrir retribuciones transitorias por servicios eventuales o substituciones cuando no se expidan constancias de nombramiento, de conformidad con el Artículo 33 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación; pagos a empleados salientes por el tiempo que utilicen en la entrega de las dependencias o en el relevo del servicio que estén ejecutando, cuando se encuentre justificada esta espera, y liquidación de diferencias de sueldos de conformidad con los Artículos 34 y 35 del Reglamento mencionado, también se cargarán a esta Partida las remuneraciones por servicios transitorios que apruebe la Dirección General de Egresos, con exclusión de las señaladas en la Partida "Compensaciones adicionales por servicios especiales."

De lo anterior se desprende que esta Partida está destinada a cubrir los sueldos de los trabajadores eventuales, como lo señala el mismo párrafo, cuando no se expida constancia de nombramiento; Partida que se destina para cubrir los sueldos de los empleados salientes en tanto entregan las funciones de su cargo.

A través de esta Partida de Compensación de Servicios, existen gran cantidad de empleados que prestan sus servicios al Estado y que no son

considerados dentro de la relación jurídica a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Estos empleados no son de base ni de confianza, sencillamente reciben la denominación de trabajadores de compensación de servicios y ello quiere decir que son eventuales, que en cualquier momento se puede dar por terminada la relación de trabajo sin ninguna responsabilidad para el titular de la dependencia; que no tienen las prestaciones sociales que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; que no tienen derecho a médico y medicinas, y en general, no están dentro de la tutela jurídica del Artículo 123 constitucional únicamente porque sus sueldos están considerados dentro de la Partida de Presupuesto No. 1206.

Por lo general, los empleados de compensación de servicios, son de recursos modestos y perciben remuneraciones que con dificultad llegan al sueldo mínimo.

A nuestro juicio este tipo de Partida puede semejarse a los contratos individuales de trabajo de los que nos habla la Ley Federal del Trabajo y que se conocen con el nombre de Obra Determinada o de Tiempo Fijo.

Cuando se designe personal de compensación de servicios, muy bien podría especificarse que es por Obra Determinada o de Tiempo Fijo,

debiendo tener los derechos que al efecto tutela la Ley Federal del Trabajo a este tipo de contratos cuando dice que si vencido el término por el que se hizo el contrato, subsisten las causas que le dieron origen, - se prorrogará el mismo.

Consideramos que dichos principios deben aplicarse a este tipo de trabajadores de compensación de servicios, a fin de que por lo menos tengan cierta estabilidad en sus empleos, independientemente de que deben tener las demás prestaciones sociales de los burócratas registrados en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Existen otras Partidas que tienden a mejorar a los trabajadores al servicio del Estado, como son: Compensación de servicios de carácter social; Emolumentos; Gastos de camino; Gastos de representación; Honorarios adicionales; Honorarios especiales; Sobresueldos; Sueldos suplementarios; Viáticos; Compensaciones adicionales por servicios especiales, etc., pero estos beneficios solamente los pueden recibir los que son considerados como trabajadores de base al servicio del Estado.

c).- De los contratos en forma interina y provisional. - Por otro lado, el Artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos dice que el carácter de los nombramientos es: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.



En lo que respecta al nombramiento con carácter definitivo, ya hemos explicado ampliamente que se trata de los trabajadores de base.

El interino es aquel que se nombra para ocupar una plaza que ha quedado vacante por más de 6 meses. En estos casos se nombra interinamente hasta que la Comisión de Escalafón dictamina en forma definitiva a quién le corresponde ocupar dicha plaza, porque el titular de la misma haya solicitado licencia por tiempo indefinido, fundándose en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Cuando una persona ocupa una plaza que ha quedado vacante por licencia con tiempo indefinido, solamente podrá ocuparla en forma interina durante el tiempo que dure la licencia.

No obstante, el personal nombrado en forma interina tiene derecho a las prestaciones sociales que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, por la razón de que solamente se conceden licencias al personal de base y el personal de base es el que está considerado en la Partida No. 1107 y éste a su vez goza de las prestaciones de dicho Instituto.

Las constancias de nombramiento que se expiden en forma provisional, son para ocupar una plaza de base en forma temporal de 6 meses como máximo, por los siguientes motivos:

- 1.- Porque la vacante se haya presentado por licencia de su titular, por un período menor de 6 meses.

- 2.- Porque la vacante se haya presentado en virtud de que su titular - haya sido ascendido a otra plaza también en forma provisional.
- 3.- Porque la vacante se haya presentado en virtud de que la plaza de base haya sido turnada a la Comisión de Escalafón.

El personal que ha sido designado en forma provisional también disfruta de las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Después de analizar los distintos tipos de constancia de nombramiento o de empleados que prestan sus servicios al Estado y cuyas relaciones de trabajo varían en atención de la Partida Presupuestal en que se encuentran considerados, y no precisamente por el tipo de actividad que presten, nos parece que no está de acuerdo con la doctrina en lo que respecta a la naturaleza de las relaciones de trabajo y mucho menos a la naturaleza de las relaciones del Derecho Burocrático, por lo que aquí consideramos que cabe muy bien hacer mención a la Teoría Integral del Derecho Burocrático, del maestro Trueba Urbina, donde nos manifiesta que nuestros legisladores y doctrinistas, han acudido a la doctrina extranjera para interpretar nuestros conceptos de Derecho del Trabajo, olvidándose que nuestro Artículo 123 tuvo un origen eminentemente nacional y cuyos principios se encuentran muy claramente establecidos en los debates de los Constituyentes.

Nos dice el maestro Trueba Urbina, que nuestros doctos del Derecho, al acudir a la doctrina extranjera para interpretar las normas protectoras de nuestro Derecho del Trabajo, lo único que han logrado es desintegrar nuestro Artículo 123. La Teoría Integral del Derecho del Trabajo Burocrático, tiende a analizar la interpretación de nuestro Artículo 123 en las causas que le dieron origen y comprender sus leyes protectoras para los trabajadores, hasta lograr integrarlo nuevamente como originalmente fue concebido.

#### 4.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA TEORIA INTEGRAL.

Nos dice el maestro Trueba Urbina que: (30) "En el proceso de formación y en las normas de derecho mexicano del trabajo y de la previsión social tiene su origen la Teoría Integral, así como en la identificación y fusión del derecho social en el Artículo 123 de la Constitución de 1917; por lo que sus normas no sólo son proteccionistas sino reivindicatorias de los trabajadores, en el campo de la producción económica y en la vida misma, en razón de su carácter clasista. Nacieron simultáneamente en la ley fundamental el derecho social y el derecho del trabajo, pero éste es tan sólo parte de aquél, porque el derecho social también nace con el derecho agrario en el Artículo 27, de donde resulta la grandiosidad del derecho social como norma genérica de las demás disciplinas, especies del mismo en la Carta Magna".

-Nos sigue diciendo el maestro Trueba Urbina en su obra citada- que ,  
"En la interpretación económica de la historia del Artículo 123, la Teoría Integral encuentra la naturaleza social del derecho del trabajo, el carácter proteccionista de sus estatutos en favor de los trabajadores en el campo de la producción económica y en toda prestación de servicios, así como su finalidad reivindicatoria; todo lo cual se advierte en la dialéctica de los constituyentes de Querétaro, creadores de la primera Carta de Trabajo en el mundo . A partir de esta Carta nace el Derecho Mexicano del Trabajo y proyecta su luz en todos los continentes."

En otra parte, del objeto de la Teoría Integral nos dice el maestro Trueba Urbina: "Que la teoría Integral explica la teoría del Derecho del Trabajo para sus efectos dinámicos como parte del Derecho Social y por consiguiente como un orden jurídico dignificador, protector y reivindicator de los que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, para alcanzar el bien de la comunidad obrera, la seguridad colectiva y la justicia social que tiende a socializar los bienes de la producción."

En la explicación de la Teoría Integral del Derecho del Trabajo que nos hace el maestro Trueba Urbina en la Nueva Ley Federal del Trabajo, en el párrafo tercero, nos dice: "El Derecho Mexicano del Trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino -

reivindicatorias, que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista".

"La Teoría Integral es, pues, fuerza impulsora de la más alta expresión jurídico-revolucionaria de la dinámica social del Artículo 123 de la Constitución de 1917, en el presente y en el futuro. Está fortalecida por la ciencia y la filosofía que se desenvuelven en la vida misma, en cuya integración de bienestar social los grupos humanos débiles pugnan por alcanzar la socialización de la propia vida y de las cosas que se utilizan para el progreso social, identificándose así con la clase obrera."

La Teoría Integral tiene como finalidad la protección de los trabajadores y la reivindicación de los mismos es aplicable a los trabajadores del Estado, por lo que, cabe mencionar que el Artículo 123 del Apartado B) de nuestra Constitución no se aplica en su integridad a todos los trabajadores del Estado, ya que como hemos analizado, existen muchos empleados con diferentes categorías que no gozan de la tutela jurídica del Derecho Burocrático.

#### 5.- DE LA ORGANIZACION COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Según el Artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cada dependencia sólo habrá un Sindicato. Además, en el Título IV de la citada ley, nos habla de la organización de los sindicatos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

En la actualidad en todas las dependencias del Estado existen Sindicatos que representan a los trabajadores de base. Asimismo, estos sindicatos se han unificado formando la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado tomando una fuerza extraordinaria, para hacerse representar en sus problemas y hacer un frente común en cuanto a sus peticiones y aquí tiene a nuestro modo de ver, un amplio programa de trabajo de incorporar al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, a todos aquellos burócratas que carecen de toda prestación y de estabilidad en sus empleos.

### CAPITULO III

#### LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION COMO SERVIDORES DEL ESTADO.

- 1.- ANTECEDENTES.
- 2.- DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO-VETERANOS DE LA REVOLUCION.
- 3.- DE LOS DERECHOS QUE ESTA LEY OTORGA A LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION.
- 4.- DE LA JUBILACION Y PENSION DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION.
- 5.- DE LOS DERECHOHABIENTES DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION.

### CAPITULO III

## LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION COMO SERVIDORES DEL ESTADO .

### I.- ANTECEDENTES.

El 5 de diciembre de 1938, al mismo tiempo en que se expidió el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, cuando el señor Lic. Lázaro Cárdenas era Presidente de la República, se dictó por el Congreso de la Unión y se promulgó el Decreto con un artículo único que dice:

"Para cubrir vacantes que se presenten con motivo de las modificaciones que se hagan en los escalafones de las distintas unidades burocráticas, al ponerse en vigor el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del Estado y para cubrir las que en lo sucesivo se presenten, se preferirá en igualdad de condiciones a las personas que hayan prestado sus servicios a la Revolución con anterioridad al 5 de febrero de 1917, siempre que no hayan participado en el cuartelazo de 1913. Para los efectos de la antigüedad ésta se les computará con tiempo doble si los servicios fueron en campaña o en cooperación con la misma hasta diciembre de 1915".(31)

Este artículo en favor de los Veteranos de la Revolución, se expidió en justa compensación para quienes participaron en la Revolución Me

(31). - Dr. Trueba Urbina. - Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. - Pág. 598.





- Consejo Nacional de Agrupaciones de Veteranos de la Revolución.
- Facultades y obligaciones
- Personalidad
- Beneficios
- Estabilidad
- Preferencia
- Jubilación y pensión
- Registro de familiares

## 2.- DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO VETERANOS DE LA REVOLUCIÓN.

El Artículo 1o. nos habla de la aplicación de la ley y al respecto nos dice:

"La presente ley es de observancia general, especialmente para las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, incluidos los del Distrito y Territorios Federales para todos los veteranos de la Revolución."

Los requisitos para ser veterano de la Revolución, nos dice la Fracción 1 del Artículo 2o. de la citada ley, son: "Haber prestado servicios activos a la Revolución, entre el 19 de noviembre de 1910 y el 5 de febrero de 1917, siempre que tales servicios hayan sido prestados en campaña o en cooperación activa con la misma y haber -

sido reconocidos así por la Secretaría de la Defensa Nacional, previo el estudio y dictamen de las hojas de servicios correspondientes." Una vez reconocidos como veteranos de la Revolución e independientemente de que formen parte del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, el Artículo 3o. de la ley nos dice que los veteranos de la Revolución, dependientes de una misma unidad burocrática, podrán formar agrupaciones que no tienen el carácter de sindicatos, para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. La ley establece que únicamente se reconocerá la existencia de una sola agrupación de veteranos por unidad burocrática, la que para quedar constituida legalmente, deberá estar integrada por un mínimo de 10 miembros; pero si constituida una agrupación de acuerdo con lo antes establecido, por fallecimiento de sus miembros u otra causa no imputable a la agrupación, fuera reducido el número de sus componentes, de todos modos seguirá siendo reconocida hasta su total extinción.

De lo anterior se desprende el espíritu de esta ley de dar facilidades a los veteranos de la Revolución así considerados, para que puedan coaligarse en defensa de sus derechos y conquistar ciertas preferencias para ocupar cargos dentro de la administración pública.

Las agrupaciones de veteranos de la Revolución de cada unidad buro

crática a su vez, han tomado el acuerdo de reunirse bajo un Consejo Nacional de Agrupaciones. Este Consejo Nacional se integra por una agrupación de cada dependencia burocrática y éstas le dan facultades a dicho Consejo Nacional, con personalidad propia, a fin de que se fomulen sus respectivos reglamentos interiores, muy principalmente para la defensa de sus derechos.

Las agrupaciones tienen facultad para resolver acerca de la idoneidad de los veteranos que deban formar parte de las mismas y las resoluciones se votarán por mayoría de las dos terceras partes de los miembros de cada agrupación.

En el supuesto caso de que algún veterano se considere excluido indebidamente, podrá ocurrir al Consejo Nacional de Agrupaciones, quien tiene facultades para decidir en definitiva, nos dice el Artículo 6o. de la citada ley.

Las autoridades y funcionarios que integran los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación, reconocerán la personalidad de las agrupaciones de veteranos y de su Consejo Nacional.

Estas agrupaciones tienen un representante en las Comisiones Mixtas de Escalafón u organismos que determinen los movimientos de ascenso.

El Artículo 8o. de esta ley de los veteranos de la Revolución, nos

habla de la personalidad y nos dice que los Presidentes y Secretarios de las agrupaciones de veteranos tienen personalidad jurídica para representar a las mismas o a sus miembros ante el Tribunal de Arbitraje y demás autoridades.

Las autoridades y funcionarios que tienen obligación de reconocer la personalidad de estas agrupaciones y no lo hicieren, serán sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación.

### 3.- DE LOS DERECHOS QUE ESTA LEY OTORGA A LOS VETERANOS DE LA REVOLUCIÓN.

Los veteranos de la Revolución al servicio del Estado gozarán de los beneficios y garantías de los trabajadores de base y tienen preferencia, en igualdad de condiciones, para cubrir las vacantes de cualquier naturaleza, que se produzcan en cada una de las unidades burocráticas. También tienen derecho de preferencia cuando no sean trabajadores del Estado, para cubrir plazas de nueva creación, las supernumerarias, las eventuales, interinas y las de última categoría.

Para los efectos de movimientos de escalafón, el tiempo de servicios se les computará como tiempo doble en su respectiva unidad burocrática.

Los veteranos de la Revolución gozan de los derechos de la estabilidad en sus empleos, ya que solamente podrán ser separados por las causas y en los términos que establece la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación. Asimismo, cuando sea suprimida la plaza que ocupa un veterano de la Revolución, deberá ser designado a otra inmediatamente.

#### 4.- DE LA JUBILACION Y PENSION DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION.

Los veteranos de la Revolución a medida que va pasando el tiempo, por razón natural van agotando sus energías, así es de que exigir que estas agrupaciones propongan a los candidatos más idóneos para ocupar puestos vacantes, como lo señala el Artículo 11o. que dice: - "Las gestiones que se hagan ante los titulares de las diversas unidades burocráticas, para los efectos a que se refiere el Artículo 10o., las llevará a cabo el Consejo Nacional de Agrupaciones o la agrupación correspondiente; pero las proposiciones concretas, una vez obtenida la plaza o plazas de que se trate, las harán precisamente las agrupaciones de las que habrán de formar parte los beneficiarios, teniendo la obligación de proponer a los más aptos"; es algo imposible.

Decimos que esto es imposible cada día, porque el tiempo va agotando las energías de estos veteranos de la Revolución, que en un período determinado sí prestaron todas sus fuerzas y ofrecieron sus vidas en el movimiento armado de 1910.

De lo anterior se desprende que los veteranos de la Revolución en la actualidad, desempeñan funciones que no son de vital importancia y que por lo mismo, las prestaciones de que disfrutaban son limitadas para el costo de la vida actual.

El beneficio más importante para estos veteranos de la Revolución radica en las facilidades o preferencias que se les dan a su jubilación o pensión.

Al respecto, el Artículo 15 de la citada ley nos dice: "Los veteranos de la Revolución que como servidores de la Federación obtengan del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, jubilación o pensión, con cargo al patrimonio de dicho organismo TIENEN DERECHO A QUE LA FEDERACION POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, LES OTORGUE LOS SIGUIENTES BENEFICIOS:

lo. - Aumento de un 50% al cómputo de años de servicio que se hayan tomado como base para la jubilación o la pensión concedida por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado."

Es decir que si un veterano de la Revolución tiene reconocidos 20 años de servicios, por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le reconoce

un 50% más de dicho cómputo , o sea 10 años más, lo que le da derecho a 30 años de servicios para los efectos de su jubilación o pensión.

" 2o.- UNA CUOTA DIARIA ADICIONAL con cargo al erario federal, equivalente a la cantidad que como diferencia resulte entre la cuota asignada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado con cargo a su patrimonio y el 100% del sueldo disfrutado por el veterano al causar baja de su empleo, si en el cómputo, ya incluido el aumento a que se refiere la fracción que antecede, llega a 30 o más años."

Esta fracción, en el caso de que el veterano de la Revolución tenga 30 o más años de servicio, de conformidad con el Artículo 78 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, dice que - la jubilación le dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador que se define en el Artículo 79, y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo, por haber causado - baja.

El Artículo 79 de la citada ley, fracción II, nos dice: "Asimismo - para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación o por pensión en los términos de los Artículos 72 y 77 respectivamente, SE TOMARA EL PROMEDIO DE LOS SUELDOS DISFRU



TADOS EN LOS CINCO AÑOS INMEDIATOS ANTERIORES A LA FECHA DEL ACUERDO POR EL QUE SE CONCEDE". Dicho promedio se denominará sueldo regulador, lo que quiere decir que el beneficio de cuota diaria adicional con cargo al erario federal, solamente procede en el sueldo promedio regulador cuando éste no alcanza el 100% del sueldo que venía disfrutando en el momento de causar baja.

Los veteranos de la Revolución se acreditarán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de un oficio de reconocimiento que expide la Secretaría de la Defensa Nacional y con el estudio de la Comisión Pro-Veteranos que haya servido de base para el mismo.

#### 5.- DE LOS DERECHAHABIENTES DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION.

El Artículo 16 de esta ley, dice que son derechohabientes de los veteranos, la cónyuge supérstite. Los hijos menores de 18 años. La concubina, a falta de cónyuge supérstite, después de reunir ciertos requisitos.

Al fallecimiento del veterano que haya estado disfrutando de una cuota adicional con cargo al erario federal, sus familiares derechohabientes tendrán derecho a la transmisión del 80% del monto del beneficio durante el primer año, rebajándose del segundo en adelante anualmente un 10% sucesivamente hasta llegar al 50% del beneficio

original .

En el caso de que el veterano no haya disfrutado de cuota adicional con cargo al erario federal, sus familiares tendrán derecho a que se les transmita el 100% de la cuota adicional por un año, rebajándose del segundo en adelante un 10% anual hasta llegar a la mitad de la cuota asignada .

Los beneficios para los familiares del veterano de la Revolución terminan:

Para los hijos, al cumplir 18 años de edad .

Para las hijas igual, o antes, al contraer matrimonio o por vivir en concubinato .

Para la viuda, a su fallecimiento o al contraer nuevas nupcias .

En general el espíritu de la ley en favor de los veteranos de la Revolución, es de ayudarlos y darles una justa compensación por los servicios prestados a la nación, compensación que se reduce originalmente a darles un empleo dentro de la administración pública .

Finalmente esta ley se reduce a otorgar una pensión o jubilación al veterano de la Revolución después de haber cumplido 15 años de servicios o 55 años de edad, o 30 años de servicios sin importar la edad . Esta prestación consideramos que es la más importante porque llegan a lograr con el cómputo de los años de servicio y las cuotas adicio-

nales que asume el Gobierno Federal, una prestación equivalente al 100% del último sueldo que percibía al causar baja por jubilación. Desgraciadamente, volvemos a insistir, como la administración pública requiere para los puestos de cierta responsabilidad, personal eficiente, con determinada preparación, y el veterano de la Revolución por lo general no tiene la preparación profesional adecuada y el tiempo ha mermado su salud, por lo que tampoco posee el dinamismo requerido; no obstante los esfuerzos que desempeñan sus agrupaciones y el Consejo Nacional de las mismas, no logran ocupar vacantes de importancia dentro de la administración pública, logrando únicamente puestos con sueldos bajos o regulares.

Un beneficio muy importante que también podemos señalar es el de los derechohabientes del veterano, a su fallecimiento. El espíritu de la ley trata de proteger a su cónyuge supérstite y a sus hijos hasta la edad de 18 años, lo que nos parece algo justo y equitativo. Al respecto nos dice el maestro Trueba Urbina en su Nuevo Derecho Procesal del Trabajo "Que esta ley merece el más absoluto respeto por parte de los titulares de las unidades burocráticas" (32)

## CAPITULO IV

### LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

1.- CONCEPTO .

2.- LAS RELACIONES DE TRABAJO BUROCRATICO  
EN LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA .

3.- PRESTACIONES DE LOS TRABAJADORES DE -  
CONFIANZA .

4.- ESTABILIDAD DEL EMPLEADO DE CONFIANZA .

## CAPITULO IV

### LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

#### I.- CONCEPTO.

La Nueva Ley Federal del Trabajo en su exposición de motivos nos dice que: "El concepto de trabajadores de confianza tiene una gran importancia para la administración de las empresas; por esta razón y considerando la imprecisión que existe en la legislación vigente, se analizarán los dos sistemas que han sido propuestos por la doctrina: consiste el primero en el señalamiento de los trabajadores de confianza típicos, colocando una fracción final en la enumeración que se hiciera, - que permitiera considerar como trabajadores de confianza a los que tuvieren características semejantes a las de los contemplados en el precepto respectivo." (33)

Al respecto el Artículo 9o. de la citada ley nos dice: "La categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento."

Por otra parte, comentando este Artículo, el maestro Trueba Urbanos dice: (34) "La categoría de trabajadores de confianza es objeto-

(33).-Nueva Ley Federal del Trabajo.-Exposición de Motivos.

(34).-Dr. Trueba Urbina.-Nueva Ley Federal del Trabajo.-Pág.21.

de reglamentación especial.

A la naturaleza de los trabajadores de confianza debe hacerse esta clasificación:

1.- Altos empleados: Gerentes, Directores, Administradores y Representantes; y 2o.- Los propiamente hablando trabajadores de confianza, en razón de sus funciones. Esto es, para que tengan este carácter se requiere que ejerzan actividades generales de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento; de manera que no debe confundirse, por ejemplo, la vigilancia de la empresa con la vigilancia de la portería o de cualquier departamento o sector de la empresa en particular, en cuyos casos no son trabajadores de confianza los que prestan estos servicios".

(35) "En general, -nos dice el maestro Trueba Urbina en su Nuevo Derecho del Trabajo- son trabajadores de confianza todos los que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, con carácter general y que por lo mismo comprenden a todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, ya que el ejercicio de las mismas actividades en forma específica o concreta, en el taller, en la fábrica, en departamentos u oficinas, no le dan a tales funciones el carácter de confianza, según se desprende del Artículo 9o. de la Ley, a no ser que se trate de trabajadores que realizan trabajos per-

(35).- Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho del Trabajo.-Pág. 320.

sonales o íntimos del patrón."

Nos sigue diciendo el maestro Trueba Urbina: (36) "En consecuencia, las condiciones de trabajo y las normas de reglamentación especial - en ningún caso privan a los trabajadores de confianza de los derechos que en su favor concede la ley."

Además, el Artículo 182 de la Nueva Ley Federal del Trabajo nos dice: (37) "Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios - que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos - semejantes dentro de la empresa o establecimiento".

Asimismo el Artículo 183 de la ley que venimos comentando nos dice que: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los - sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en considera - ción en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposicio - nes de esta ley".

Comentando dicho artículo, nos dice el maestro Trueba Urbina: "Los trabajadores de confianza por la naturaleza de sus labores, están - plenamente identificados con el patrón y no pueden tener la concien - cia revolucionaria de la clase obrera. Es por ello que este precepto - ha venido a dilucidar una vieja controversia en el sentido de que si

(36).-Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho del Trabajo.-Pág. 320.

(37).-Dr. Trueba Urbina.-Nueva Ley Federal del Trabajo.-Pág. 96.

los trabajadores de confianza deben o no contar en los movimientos de huelga. Si bien es cierto que los trabajadores de confianza no pueden contar en los movimientos de huelga de los demás trabajadores, ni ser representantes de éstos en los organismos laborales, ni formar parte de los sindicatos de aquéllos, ESTO NO QUIERE DECIR QUE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA NO PUEDAN CONSTITUIR SUS PROPIOS SINDICATOS". (38)

En la Jurisprudencia de la Suprema Corte en su Informe de Labores - 1917-1965, Cuarta Sala Laboral, en su página 76, nos dice quienes tienen el carácter de empleados de confianza: "Si para dar por terminado un contrato de trabajo, alega el patrono haber perdido la confianza que tenía en el trabajador, de acuerdo con lo preceptuado en la fracción X del Artículo 126 de la Ley Federal del Trabajo, debe tener en consideración que si dicho trabajador desempeña, en una casa comercial, actividades muy distintas de aquellas a que se refiere tal precepto legal, no debe ser considerado dicho trabajador como empleado de confianza, toda vez que esta clase de empleados son los que intervienen en la dirección y vigilancia de una negociación y que, en cierto modo, substituyen al patrono en algunas de las funciones propias de éste". (39)

El Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

(38).- Dr. Trueba Urbina.-Nueva Ley Federal del Trabajo.

(39).- Jurisprudencia de la Suprema Corte.-Informe de Labores.- 1917-1965.-Cuarta Sala Laboral.-Pág. 76.



Estado dice: "Son trabajadores de confianza: I.- Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República; II.- En el Poder Ejecutivo: los Directores y Sub-Directores Generales; Jefes y Sub-Jefes de Departamento o Instituto; - Tesoreros y Sub-Tesoreros; Cajeros Generales; Contralores; Contadores y Sub-Contadores Generales; Procuradores y Sub-Procuradores Fiscales; Gerentes y Sub-Gerentes; Intendentes; Encargados directos de adquisiciones y compras; Inspectores de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de servicios públicos no educativos; Inspectores y personal técnico adscrito a los departamentos de Inspección y Auditorías; Auditores y Sub-Auditores Generales; Jueces y Arbitros; Investigadores Científicos; Consultores y Asesores Técnicos; - Vocales; Consejeros Agrarios; Presidentes y Oficiales Mayores de Consejos, Juntas y Comisiones; Secretarios de Juntas, Comisiones y Asambleas; Directores Industriales; Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Conciliadores e Inspectores de Trabajo; Delegados; Miembros de comisiones especiales; intersecretariales e internacionales; Secretarios Particulares en todas sus categorías; los que integran la planta de la Secretaría de la Presidencia; Empleados de las Secretarías Particulares o Ayudantías autorizadas por el presupuesto; Jefes y empleados de servicios federales; empleados de ser -

vicios auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altos funcionarios de confianza; Director de la Colonia Penal de las Islas Marías; Director de los Tribunales y de los Centros de Investigación para Menores; Jefe de la Oficina Documentadora de trabajadores emigrantes; Jefe de la Oficina del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Agentes de los servicios de información política y social; Jefes, Sub-Jefes y empleados de servicios federales; Encargados de agencias del servicio de población; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda; Administradores y Visitadores de Aduanas; Comandantes del resguardo aduanal; Agentes hacendarios; Investigadores de crédito; Directores y Sub-Directores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Jefes de Servicios coordinarios sanitarios; Directores médicos y asistenciales; Agentes generales de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio; Investigadores de Industria y Comercio; Visitadores Generales; Procuradores Agrarios y Auxiliares del Procurador Agrario; Gerentes y Superintendentes de primera a cuarta en obras de riego; Capitanes de Embarcación o draga; Patrones o sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades; Capitanes de Puerto; Directores y Sub-Directores de las Escuelas Normales del Distrito Federal y del Instituto Politécnico Nacional." (40)

(40). - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.-  
Art. 5o.

Así también el citado artículo nos dice quienes son personal de confianza en los Departamentos de Estado; en las Procuradurías de Justicia; en el Poder Legislativo; En la Contaduría Mayor de Hacienda; en la Cámara de Senadores; en el Poder Judicial; en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; Juntas Federales de Mejoras Materiales; Instituto Nacional de la Vivienda; y en todas las instituciones señaladas en el Artículo 10. de la misma ley. Para indicar quienes son trabajadores de confianza hace una lista de categorías mucho más amplia que la indicativa para el Poder Ejecutivo.

Además, el Artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos dice: "La presente ley es de observancia general" citando a continuación una serie de instituciones y organismos descentralizados. Posteriormente, en las distintas fracciones del Artículo 5o., va señalando en forma analítica qué puestos tienen el carácter de confianza.

Dicha relación es enunciativa y en ningún caso limitativa, ya que después de la publicación de dicha ley, se han creado otros organismos cuyo régimen jurídico está sujeto a esta ley, independientemente de que cada institución de nueva creación también señale que plazas tienen la categoría de confianza y como consecuencia-

lógica, el empleado que las ocupa tiene ese carácter.

## 2.- LAS RELACIONES DE TRABAJO BUROCRÁTICO EN LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA.

Nos dice el maestro Trueba Urbina en su libro Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, que: "En la burocracia, los trabajadores de confianza están marginados de las relaciones sociales laborales" (41) "También -nos sigue diciendo el maestro- están excluidos del régimen legal burocrático los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción - del personal civil del Departamento de la Industria Militar, el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios; cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios."

La razón por la que los trabajadores de confianza están marginados de las relaciones del Derecho Burocrático se encuentra en el Artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dice: "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio". (42)

Ya hemos comentado en capítulos anteriores que el personal de base es el que está considerado en la Partida Presupuestal No. 1107 y -

(41). -Dr. Trueba Urbina. -Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. -Pág. 600 y 603.

(42). -Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Art. 2o.

el personal de confianza en la Partida Presupuestal No. 1101, y que además de las clasificaciones que en forma enunciativa hace la ley de las plazas que son consideradas de confianza habrán de señalarse las supernumerarias. Al respecto, hay una jurisprudencia que dice: "Los trabajadores al servicio del Estado supernumerarios no son necesariamente trabajadores de confianza. La circunstancia de que el trabajador al servicio del Estado tenga el carácter de supernumerario, no lo convierte invariablemente en empleado de confianza, ni autoriza al titular de la unidad burocrática a despedirlo, sin responsabilidad, en cualquier momento, ya que sólo puede cesársele al terminar la necesidad del servicio que motivó su empleo o por el agotamiento de la Partida Presupuestal correspondiente, debiendo considerársele como trabajador temporal, cuya relación con el titular está sujeta al cumplimiento de las condiciones citadas". (43)

Esta jurisprudencia nos parece muy interesante por varios motivos; en primer lugar, porque el ser supernumerario no quiere decir que sea empleado de confianza, lo que quiere decir que es de base; en segundo lugar, porque el titular de la dependencia no puede cesar al empleado sino al terminarse las necesidades del servicio, asimilando con ello al trabajador supernumerario con el contrato individual de obra determinada; en tercer lugar, puede cesarlo argumen-

(43).-Jurisprudencia de la Suprema Corte.-Cuarta Sala Laboral.-1917-1965.-Pág. 185.

tando el agotamiento de la Partida Presupuestal correspondiente, dentro de la práctica estas partidas se autorizan por un año presupuestal y por lo tanto se considera como trabajador temporal.

Al ser considerado como trabajador temporal, no puede ser personal de base y los trabajadores temporales no están sujetos al régimen de seguridad social, por lo que sí es conveniente que siga considerado como trabajador de confianza a fin de que tenga derecho a las prestaciones de seguridad social que señala la fracción XIV del Apartado B) del Artículo 123 constitucional, a las que no tienen derecho los trabajadores eventuales que no son de confianza.

### 3.- PRESTACIONES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Los trabajadores de confianza tienen derecho a las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante el descuento del 8% de su sueldo básico de conformidad con el Artículo 15 de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La desventaja que tienen estos empleados es que no tienen estabilidad en sus empleos y que dentro de la práctica se presta a injusticias para dar por terminadas sus labores, ya sea porque se ha cumplido el término de su nombramiento; porque se ha terminado la confianza; porque se ha terminado la necesidad de sus servicios; o porque no hay partida presupuestal.

Lo anterior hace disminuir la productividad en el desempeño de sus funciones y el no ofrecer en la selección de contratación de personal, estabilidad en sus empleos y una política de desarrollo, dificulta la técnica selección y designación de personal.

El empleado de confianza que presta sus servicios al Estado, vive en la inquietud constante de no tener seguridad en su empleo, lo que lo orilla a reaccionar de dos maneras, una positiva, en el sentido de superarse y prestar con eficiencia sus funciones para asegurar su estabilidad.

La otra, negativa, siendo lentos en el desempeño de sus funciones, desatentos con el público y en muchos casos abusando de sus cargos.

#### 4.- LA ESTABILIDAD DEL EMPLEADO DE CONFIANZA.

Creemos que los trabajadores de confianza sujetos a la relación jurídica del Derecho Burocrático deben ser considerados, no por la Partida Presupuestal a la que estén sujetos sus sueldos; tampoco, por la categoría que reciban en la constancia de su nombramiento, sino que más bien deben estar sujetos a la misma doctrina que los empleados de confianza cuya relación jurídica está reglamentada por el Apartado A) del Artículo 123.

Es decir, que son trabajadores de confianza aquellos que desempeñan una función de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, -

siempre y cuando dentro de la realidad desempeñen esas funciones, independientemente de la denominación que reciban en su constancia de nombramiento.

El hecho de que un trabajador de confianza, como el de base, llegue a conseguir la inamovilidad en su empleo, o sea que no puede ser despedido sino por justa causa, no quiere decir en ningún sentido que no esté sujeto a la rescisión de sus relaciones de trabajo cuando no cumpla con las obligaciones que la ley impone a todo trabajador, o cuando éste llegue a cometer las faltas que facultan al patrón a cesarlo sin responsabilidad para él.

La estabilidad del empleo debe radicar en la eficiencia, dinamismo, lealtad al servicio y sentido de responsabilidad, con ello obtendremos un máximo de esfuerzos, de superación; un aumento de productividad y un mejoramiento de los servicios públicos.



## CAPITULO V

### LA JURISPRUDENCIA EN RELACION CON LOS BUROCRATAS.

#### 1.- LA JURISPRUDENCIA EN RELACION CON LOS CONFLICTOS LABORALES BUROCRATICOS.

#### 2.- CESE DE LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DEL ESTADO .

- a).- Supresión de plazas de base de los trabajadores al servicio del Estado.
- b).- De la prescripción de la acción de cese de los trabajadores al servicio del Estado.
- c).- Cese por falta de asistencia de los trabajadores al servicio del Estado.
- d).- Improcedencia del cambio de adscripción.
- e).- Carga de la prueba.
- f).- Concurso escalafonario.
- g).- Amparo improcedente contra el cese de los trabajadores al servicio del Estado.
- h).- Suspensión a las dependencias burocráticas.
- i).- Traslado de los trabajadores al servicio del Estado.

## CAPITULO V

### LA JURISPRUDENCIA EN RELACION CON LOS BUROCRATAS.

#### I.- LA JURISPRUDENCIA EN RELACION CON LOS CONFLICTOS LABORALES BUROCRATICOS.

Ya hemos analizado cual es la naturaleza de las relaciones jurídicas del Derecho del Trabajo, haciendo una comparación con las relaciones de trabajo reguladas por el Apartado A) del Artículo 123 constitucional. También hemos visto cuales son los trabajadores del Estado y sus distintas clasificaciones, los sistemas para la designación de personal y sus diferentes categorías. Asimismo, hemos señalado quienes son los Veteranos de la Revolución como trabajadores del Estado y cuales sus derechos de preferencia que les otorga la ley correspondiente, y quienes son los trabajadores de confianza en la nueva Ley Federal del Trabajo, así como su exposición de motivos, y en la doctrina comparándolos con el concepto de trabajador de confianza en el Derecho Burocrático, es decir, los criterios que se siguen para clasificar al personal de confianza que presta sus servicios al Estado y que por la misma naturaleza de sus relaciones de trabajo son de Derecho Burocrático. No obstante, no se les aplica la ley reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional porque ésta solamente regula las relaciones de los trabajadores de base.

Ahora, haremos un examen general sobre las jurisprudencias que se han dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los distintos problemas laborales que se presentan entre el Estado y sus servidores.

Al respecto, podemos señalar: el cese de los trabajadores sin la autorización del Tribunal de Arbitraje.- La supresión de una plaza de base.- De la prescripción de la acción para el cese de los trabajadores. Del cese por faltas de asistencia.- La improcedencia del cambio de adscripción de los empleados.- De la obligación del titular de la dependencia de probar la analogía de funciones con los servidores de confianza.- Cese de los trabajadores de base dentro de los 6 meses siguientes a su designación.- Inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado.- Del cómputo del término de prescripción de la acción de cese por faltas de asistencia.- Del nombramiento de los trabajadores de bas.- Quienes son trabajadores del Estado, provisionales.- De la rescisión de la relación jurídica.- De la aplicación de las normas vigentes.- De los empleados de servicios federales.- De los concursos escalafonarios.- Del amparo improcedente contra el cese de trabajadores al servicio del Estado.- En qué consiste el abandono de empleo, etc.

## 2.- CESE DE LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DEL ESTADO.

A fin de seguir un orden en cuanto a los breves comentarios que se hagan sobre las distintas jurisprudencias, comenzaremos por señalar que dentro de la práctica, en muy frecuentes casos, se expiden los ceses de los trabajadores sin las consultas correspondientes. Continuamente los encargados de la administración de personal o los titulares de las dependencias, consultan a los Departamentos Jurídicos de las mismas Secretarías. En otros casos, se tramita el cese del empleado sin ninguna consulta y en muy raras ocasiones se pide la autorización del Tribunal de Arbitraje de conformidad con el Artículo 46, fracción V, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dice: "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, en consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:

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

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

Esta fracción, señala otras causas por las que puede cesarse al trabajador siempre y cuando sea por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al respecto, el maestro Trueba Urbina en su Nuevo Derecho Procesal del Trabajo señala que: "La correcta aplicación del Artículo 46, fracción V, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, implica la obligación de los titulares para pagar los sueldos de los empleados a quienes se ha cesado sin haber solicitado la autorización correspondiente del Tribunal de Arbitraje, estimando que la omisión de los titulares tiene como consecuencia la obligación de pagar esos sueldos hasta la fecha del laudo en que se declara justificada la separación, porque esta es la fecha en que deja de surtir efectos la relación jurídica entre empleados y titulares".

Por otra parte, la Jurisprudencia de la Suprema Corte, Cuarta Sala Laboral, 1917-1965, en su página 178 señala que: "Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal."

De lo anterior, se desprende que la Suprema Corte obliga a recibir -

a posteriori las causas por las que se ha despedido a un trabajador.

a).- Supresión de plazas de base de los trabajadores al servicio del Estado.- De acuerdo con la fracción IX del Apartado B) del Artículo 123, cuando se suprime una plaza, el trabajador tiene derecho a que se le otorgue una plaza equivalente a la suprimida, esta responsabilidad sólo surge para el Estado cuando la supresión de la plaza afecta a un trabajador de base, que por lo mismo es inamovible y no se le debe privar de su empleo.

Ya hemos comentado que cuando se trata de un trabajador de base o de un Veterano de la Revolución, cuya plaza sea suprimida por razones de presupuesto, se les dará otra igual, de las vacantes o de nueva creación, ya que es un derecho de inamovilidad y de preferencia que han conquistado los trabajadores de base al servicio del Estado y los Veteranos de la Revolución.

b).- De la prescripción de la acción de cese de los trabajadores al servicio del Estado.- La acción del titular de una oficina pública para cesar a un empleado, prescribe en 4 meses, en atención al Artículo 113, fracción II, inciso c), que dice: "Prescribe en 4 meses la facultad de los funcionarios de suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas." Igualmente prescribe en el mismo lapso la acción de los trabajadores

que han sido cesados o suspendidos injustificadamente, para ser reinstalados o indemnizados legalmente, contándose el término a partir de la fecha en que han sido notificados.

c). - Cese por falta de asistencia de los trabajadores al servicio del Estado. - "Las faltas de asistencia injustificadas de un trabajador al servicio del Estado, que han sido sancionadas con el descuento de sus respectivos sueldos, no pueden servir de base para acreditar la causal de rescisión del contrato por incumplimiento, porque ello equivaldría a sancionar dos veces un hecho, lo que es contrario al más elemental principio de equidad, debiéndose declarar que esta defensa es infundada y por tal motivo improcedente." (44)

Por otra parte, el Artículo 46, fracción V, inciso b), nos dice: "Para despedir a un empleado por faltas de asistencia debe ser por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y cuando el empleado falte por más de 3 días consecutivos a sus labores sin causa justificada."

Dentro de la práctica, lo que generalmente procede es levantar un acta de abandono de empleo, al cuarto día, si el interesado llega a presentarse a sus labores, se le notifica que ha sido dado de baja por abandono de empleo, sin que se haya solicitado la autorización correspondiente del Tribunal de Arbitraje.

(44). -Dr. Trueba Urbina. -Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.  
Pág. 603 y 604.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte, Cuarta Sala Laboral, 1917-1965, nos dice: "A falta de disposición legal que defina lo que debe entenderse por abandono de empleo, no debe aceptarse el criterio del factor tiempo como determinante de la existencia o inexistencia de su abandono, pues para precisarlo como causa de cese, debe atenderse a la naturaleza de las funciones encomendadas al empleado público, ya que el fin que persigue el Artículo 44, fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a diferencia de la fracción V, inciso b) del Artículo 46 del mismo ordenamiento, es que el empleado público esté siempre atendiendo el servicio que tiene encomendado; de suerte que el abandono depende de desatender una función determinada aún cuando sea momentánea, sin considerar el tiempo del abandono". (45)

Consideramos que este criterio es perjudicial para el empleado, porque se prestaría a que por cualquier descuido o falta por causas personales, justificada o injustificada, daría motivo a que fuera cesado por abandono de empleo.

Además va en contra del Artículo 46, fracción V, inciso b), que dice: "Podrá cesarse al empleado si éste falta 3 días consecutivos a sus labores sin causa justificada, previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."

El Artículo 44 de la ley que venimos comentando, nos habla de las

(45).- Jurisprudencia de la Suprema Corte.-Cuarta Sala Laboral.- 1917-1965.-Pág. 179.



obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado y en su fracción I, dice: "Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos".

Creemos que cuando un empleado desatiende las obligaciones que le señala esta fracción no debe calificarse como abandono de empleo, pero sí podría ser sujeto a una amonestación para que desempeñe sus funciones con eficiencia, pero no debe ser sancionado con el cese porque se interprete que dicha falta es considerada abandono de empleo.

d).- Improcedencia del cambio de adscripción. - Si a un trabajador con nombramiento de oficinista se le comisiona a realizar tareas distintas de las que le corresponden para trasladarse a diversos Estados de la República, no obstante que en su nombramiento se especifica la categoría de Oficial Administrativo y que pertenece "al personal del Distrito Federal", su oposición a cumplimentar esa orden será justificada y no implicará abandono de empleo, ya que no se le puede movilizar libremente, ni aún en forma temporal, fuera del lugar que se especifique en su nombramiento, máxime si en el oficio de comisión no se indica que hubiese una necesidad del servicio.

e).- Carga de la prueba. - En relación a la carga de la prueba de -

que un empleado es de confianza, el titular de la dependencia burocrática debe probar, dentro del procedimiento laboral, que el empleado desempeña funciones de confianza.

"El empleado de nuevo ingreso será de base después de 6 meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, independientemente de los servicios que ha desempeñado en la unidad burocrática a la que haya pertenecido con anterioridad y que se acrediten con sus antecedentes, debe interpretarse que la estipulación legal de referencia no exonera al titular de tener una causa justa para separar a un empleado dentro de los 6 meses contados a partir de su designación, o sea alguna causa de las estipuladas en el Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado." (46)

f).- Concurso escalafonario. - "Estableciendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la obligación de convocar a un concurso para la designación de un empleado de determinada vacante, a efecto de que todas aquellas personas que se consideren con derecho a dicha plaza, puedan demostrar su capacidad, su antigüedad y sus méritos en servicio; es inconcuso que al no ligarse a tales requisitos en una dependencia burocrática y haberse aceptado inclusive que la plaza reclamada por la actora se otorgó únicamente con apoyo en cuadros escalafonarios formulados de antemano por la Comisión

(46).- Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.pág. 604.

respectiva, no se ha cumplido con la ley y ello amerita la concesión del amparo".(47)

g).- Amparo improcedente contra el cese de los trabajadores al servicio del Estado. - "El Artículo 124, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece un medio legal que debe agotarse previamente al amparo contra el cese de un empleado de una dependencia del Ejecutivo Federal, pues de lo contrario el juicio de garantías debe estimarse improcedente, de acuerdo con la Jurisprudencia que establece la improcedencia del amparo contra actos de autoridades distintas de la Judicial, cuando conforme a las normas que lo rigen procede contra ellos como recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual pueden ser modificados, revocados o nulificados; y aún cuando no se satisfaga en el caso la disposición de la Ley de Amparo que previene que la interposición del recurso o medio de defensa legal, debe traer como consecuencia la suspensión de los efectos de los actos reclamados, lo que no basta para aceptar la procedencia del juicio de garantías, si se atiende a que dados los precedentes sustentados por el Tribunal, tampoco procede la suspensión en el amparo promovido contra actos de autoridades administrativas referente a ceses y remociones de trabajadores públicos y sus consecuencias de carácter económico."(48)

(48).- Jurisprudencia de la Suprema Corte.-Cuarta Sala Laboral.- Pág. 175.

h).- Suspensión a las dependencias burocráticas.-"Contra los laudos del Tribunal de Arbitraje que condenen a reinstalar en su empleo a trabajadores del Estado, procede conceder la suspensión sin pensar, a las dependencias burocráticas, porque debe conceptúarseles solventes para responder de las obligaciones que resulten."

Por otra parte en otra jurisprudencia nos señalan que: "Los actos de las autoridades administrativas que tengan por objeto el cese o remoción de un empleado público, se presumen ejecutados para el mejor servicio, como una de las funciones primordiales conferidas al Estado, por lo que contra esos actos no procede la suspensión, ya que de otorgarse, se perjudicaría el interés general y el de la sociedad, a la que importa el correccio y normal funcionamiento de las instituciones."

De lo anterior se desprende que las unidades burocráticas que actúen como patrones sí pueden pedir amparo contra actos del Tribunal. Asimismo el empleado no puede solicitarlo en contra de las autoridades administrativas o titulares de la administración, porque éstos deben seguir el procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y en su caso solicitar amparo contra actos del mismo.

i).- Traslado de los trabajadores al servicio del Estado.-"Debe negarse la suspensión que solicite un empleado público contra la determinación del titular de la oficina en que presta sus servicios, por

h).- Suspensión a las dependencias burocráticas.-"Contra los laudos del Tribunal de Arbitraje que condenen a reinstalar en su empleo a trabajadores del Estado, procede conceder la suspensión sin pensar , a las dependencias burocráticas, porque debe conceptúarseles solventes para responder de las obligaciones que resulten."

Por otra parte en otra jurisprudencia nos señalan que: "Los actos de las autoridades administrativas que tengan por objeto el cese o remoción de un empleado público, se presumen ejecutados para el mejor-servicio, como una de las funciones primordiales conferidas al Estado, por lo que contra esos actos no procede la suspensión, ya que de -- otorgarse, se perjudicaría el interés general y el de la sociedad, a la que importa el correcto y normal funcionamiento de las instituciones."

De lo anterior se desprende que las unidades burocráticas que actúen como patrones sí pueden pedir amparo contra actos del Tribunal. Así mismo el empleado no puede solicitarlo en contra de las autoridades administrativas o titulares de la administración, porque éstos deben seguir el procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y en su caso - solicitar amparo contra actos del mismo.

i).- Traslado de los trabajadores al servicio del Estado.-"Debe negarse la suspensión que solicite un empleado público contra la de - terminación del titular de la oficina en que presta sus servicios, por

la cual se le ordena que para el desempeño de los mismos se traslade de un lugar a otro; y no puede alegarse en contra, que los titulares de las oficinas que realizan servicios públicos, en cuyo desempeño eficiente se encuentran interesados la sociedad y el Estado, estén obligados a justificar las razones o causas que motiven el traslado de sus empleados, tanto más, cuanto que esta cuestión no puede ser materia de la resolución del incidente de suspensión."

La política de movilización de personal o de traslado de un lugar a otro, se hace con el fin de molestar al empleado y obligarlo a que presente su renuncia.

En otros casos, cuando se trata de beneficiarlo, lo nombran en Estados calificados como "zona cara", por lo que cobran sobresueldos y demás prestaciones, luego los piden comisionados a donde les es más conveniente.

Los trabajadores al servicio del Estado no están en situación jurídica idéntica a la de los trabajadores en general, tratándose de la suspensión.

"Aun 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 existe paridad en los fenómenos 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 fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado." (49)

Todas las jurisprudencias anteriores, interpretan el sentido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha dado a la Ley Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional y que difiere mucho en la interpretación que le dan a la Ley Federal del Trabajo, como reglamentaria del Apartado A) del Artículo 123 constitucional, no obstante que el espíritu social de este Artículo de nuestra Carta Magna es de protección social para todos los trabajadores por igual.

(49).- Jurisprudencia de la Suprema Corte.-Cuarta Sala Laboral.-  
Pág. 187.

## CAPITULO VI

### EL ESTADO PATRON.

- 1.- OBLIGACIONES DE LOS PATRONES.
- 2.- EL ESTADO COMO PATRON Y SUS DISTINTAS ACTIVIDADES.
- 3.- PERSONALIDAD DEL ESTADO COMO PATRON.
- 4.- IDENTIFICACION DE PATRONES.



## CAPITULO VI

### EL ESTADO PATRON.

#### 1.- OBLIGACIONES DE LOS PATRONES.

El Artículo 132 de la Nueva Ley Federal del Trabajo nos señala cuáles son las obligaciones de los patrones para con los trabajadores y principia diciendo que son: "Cumplir las disposiciones de las normas de trabajo aplicables a sus empresas o establecimientos; Pagar a los trabajadores los salarios e indemnizaciones; Proporcionar oportunamente a los trabajadores, útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución de su trabajo; Local seguro para la guarda de los instrumentos y útiles de trabajo; Comodidad para el desarrollo de sus trabajos; Guardar consideración a los trabajadores; Expedir constancias de servicios; Facilidades a los trabajadores para el desempeño de comisiones políticas; Dar a conocer las plazas de nueva creación; Fomentar la educación; Capacitación profesional; Prevención de accidentes; Permitir la inspección y vigilancia de las autoridades del trabajo, etc.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos indica como obligaciones de los titulares de las dependencias cuando actúan como patrones, según el Artículo 43, las siguientes:

1.- Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, -

aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a los Veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado satisfactoriamente servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley;

II.- Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;

III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

IV.- De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para el efecto, cubrir las indemnizaciones por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella, y pagar los salarios caídos en los términos del laudo definitivo;

V.- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

VI.- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

a).- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y - hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b).- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y - hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y de ma - ternidad.

c).- Jubilación y pensión por invalidez, vejez y - muerte.

d).- Asistencia médica y medicinas para los familia - res del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguri - dad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado.

e).- Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

f).- Establecimiento de escuelas de administración - pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los tra - bajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos - conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud pro - fesional.

g).- Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas;

VII.- Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;

VIII.- Conceder licencias sin goce de sueldo a sus trabajadores, para el desempeño de las comisiones sindicales que les confieran o cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en dependencia diferente a la de su plaza o como funcionario de elección popular.

Las licencias que se concedan en los términos del párrafo anterior, se computarán como tiempo efectivo de servicios dentro del escalafón, y

IX.- Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.

Por otra parte, es su obligación cumplir con la presente ley.- Expedir constancias de nombramiento.- No contratar menores de 16 años.-

Fijar las condiciones de trabajo.- Pagar el salario oportunamente.- Cumplir con los procedimientos establecidos para la suspensión o cese de los trabajadores.- Respetar el escalafón y elaborar el reglamento correspondiente, de conformidad con el Sindicato.- Reconocer su personalidad al Sindicato.- Dar a conocer las vacantes que se presenten, a la Comisión Mixta de Escalafón.- Afiliarlos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado para los efectos correspondientes.- Acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para solicitar su autorización en los casos de su competencia.- Respetar los medios de apremio y la ejecución de los laudos que dicte el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."

## 2.- EL ESTADO COMO PATRON Y SUS DISTINTAS ACTIVIDADES.

El maestro Trueba Urbina en su Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, nos dice: "Como corolario de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, en tanto que en el segundo, por la legislación burocrática. De aquí arrancan nuevas características del Estado moderno." (50)

De lo anterior se desprende que hay actividades que desempeña el Es tado, para las cuales necesita del elemento humano y que según las funciones que desempeñe a través de él, será la naturaleza de las relaciones jurídicas y por lo mismo la tutela jurídica a que estén sujetos. Es decir, que si las actividades son eminentemente económicas, de carácter empresarial, serán regidas por el Apartado A) del Artículo 123 constitucional, característica que tienen por lo general las em presas descentralizadas.

Asimismo, las funciones que desempeña el Estado con fines políticos, son las que se realizan a través de las Secretarías de Estado y que - por lo mismo están regidas por el Apartado B) del Artículo 123 constitucional. Esta distinción, a nuestro modesto modo de ver, no nos parece muy clara, porque ha dado motivos para que muchos organismos descentralizados estén bajo el régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, hay Dependencias que están regidas por el Apartado - B) del Artículo 123 constitucional, como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Industria y Comercio, cuyas - actividades son evidentemente económicas.

### 3.- PERSONALIDAD DEL ESTADO COMO PATRON.

Respecto a la personalidad del Estado como patrón para acudir a los -

tribunales judiciales, ha quedado definitivamente reconocida. Al -  
(51) respecto, el maestro Trueba Urbina nos dice: "Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; pues si el Estado es patrón y por consiguiente parte en un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de amparo como podría hacerlo cualquier patrón" -y para dar mayor énfasis a sus argumentos nos cita una jurisprudencia- "El - Estado Patrono puede pedir amparo contra el Tribunal de Arbitraje .- No existe ya razón para negar en forma absoluta, el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del Poder Público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares, con quienes tienen relaciones de carácter jurídico, se ha colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de 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 disposiciones de un organismo capacitado para juzgar de ellos, resulta equitativo, lógico

y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus coligantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos tanto ordinarios como extraordinarios equivalentes para ambas partes."

Por otro lado, tenemos en las Jurisprudencias de la Suprema Corte, - la que al respecto dice: "En virtud de la Ley de los Trabajadores, 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. En la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado se concede a los servidores públicos, un recurso ordinario para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio algunos de sus derechos, recurso mediante el cual deben acudir primeramente a las Juntas de Arbitraje, que según el Artículo 124, son competentes para conocer de los conflictos individuales que se suscitan 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 de que se ha hecho mérito." (52)

De las jurisprudencias anteriores podemos sacar en conclusión que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí le da protección y apoyo a los titulares de la administración pública tanto en el fondo como en el procedimiento, y en cambio cuando por alguna circunstancia algún trabajador demuestra que ha sido cesado injustamente y el Estado es -- condenado a pagar las indemnizaciones correspondientes, se vale de otros procedimientos para hacer dilatorios los pagos al personal despedido.

Al respecto, el maestro Trueba Urbina en su obra Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, dice: "Pero cuando el Estado Patrón en la relación pública desobedece la ley a través de sus representantes y no acata -- los laudos de los Tribunales Burocráticos, la ley es ineficaz para hacerlos cumplir". (53)

En efecto para no ahondar mucho sobre el particular, el Estado no se niega a pagar, pero sus titulares manifiestan que no tienen partidas -- presupuestales o que se encuentran en trámite y en tanto se va pasando el tiempo y el empleado cesado injustamente tiene que sufrir las consecuencias de estos procedimientos dilatorios.

#### 4.- IDENTIFICACION DE PATRONES.

Nos dice el maestro Trueba Urbina, que los Patrones Estatales son los

(52).-Jurisprudencia de la Suprema Corte.-Cuarta Sala Laboral.- 1917-1965.-Pág. 176.

(53).-Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Pág. 607.

siguientes:

a).- El Poder Ejecutivo Federal, a través del Presidente de la República y sus Secretarios, que son los Jefes de las unidades burocráticas;

b).- Las Cámaras de Diputados y Senadores;

c).- La Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito.

En la práctica, por acuerdo de los Secretarios de Estado o por la delegación de facultades, son los Oficiales Mayores a propuesta de los Directores de las Dependencias, los que realmente hacen la contratación de personal o inician las relaciones de trabajo con los servidores del Estado. También dentro de la práctica son los Directores de las Dependencias quienes proponen cuando debe ser cesado un empleado, y en estos casos, cuando proponen o despiden, están actuando no como titulares sino como Patrones del Estado.

Por lo general las empresas descentralizadas se rigen por la Ley Federal del Trabajo; "Sin embargo, nos dice el maestro Trueba Urbina - el Ejecutivo Federal mediante reglamentos inconstitucionales pero con fuerza indiscutible incluye organismos descentralizados dentro de la jurisdicción burocrática, como Caminos y Puentes Federales de Ingresos" (54)

(54).- Dr. Trueba Urbina.-Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.  
Pág. 607.

En efecto, en la práctica, muchos organismos descentralizados tienen una relación jurídica del Derecho Burocrático y algunas entidades federativas han solicitado que por convenios o contratos, el Instituto - de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, les brinde las prestaciones correspondientes a sus servidores. Creemos que para no desvirtuar la naturaleza de la relación jurídica, estos convenios deberán celebrarse, en todo caso, con el Instituto - del Seguro Social.

## CONCLUSIONES.

1.- Considero que la relación jurídica del Derecho Burocrático, es de Derecho Público y su reglamentación cae dentro del Derecho Laboral Burocrático y no dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

2.- Estimo que la relación jurídica entre el Estado y sus empleados existe desde el momento en que el empleado presta sus servicios al Estado, sin tomar en cuenta la categoría que se le fije en su constancia de nombramiento.

3.- Pienso que en la relación jurídica de los titulares del Estado y los burócratas, debe ser aplicada la misma doctrina que priva en la Ley Federal del Trabajo, por ser el ideario de los Constituyentes del 17 y por estar regidos en el Artículo 123 constitucional.

4.- Creo conveniente la modificación del Artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores que presten un servicio al Estado, sin importar la categoría.

5.- Opino que debe modificarse el Artículo 4o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que los clasifica en -

empleados de base y de confianza, debiendo ser trabajadores del Estado por tiempo indefinido, por tiempo fijo y por obra determinada.

6.- Creo que debe modificarse el Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que manifiesta quienes son trabajadores de confianza en forma nominativa y que se apliquen los mismos principios que rigen en la Ley Federal del Trabajo, por ser el pensamiento de los Constituyentes, o sea, que trabajador de confianza lo es el que desempeña funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan un carácter general y los que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. Es decir, que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones que desempeña y no de la designación que se le dé a su constancia de nombramiento.

7.- Considero que trabajador del Estado, es todo aquel que presta un servicio a las entidades y organismos a quienes se aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin importar la categoría que se le dé a su constancia de nombramiento ni la Partida Presupuestal con la que se le paguen sus sueldos.

8.- Juzgo conveniente modificar el espíritu de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, de tal forma que, para los efectos de las prestaciones que otorga esta institución, se entienen

da por trabajador, a toda persona que preste un servicio a la federación o a los organismos públicos descentralizados incorporados a su régimen, sin importar las Partidas de donde se paguen los sueldos de los trabajadores.

9.- Deseo señalar, que debe modificarse el Artículo 2o. de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, a efecto de que el concepto de trabajador para esta institución, sea todo aquel que presta un servicio al Estado y que cubre el 8% de su sueldo para la obtención de las prestaciones sociales.

10.- Pienso que los empleados de los municipios y organismos descentralizados que por convenio no estén incorporados al régimen de seguridad social, su relación jurídica debe ser regulada por la Ley Federal del Trabajo y por lo tanto ser adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social.

11.- Estimo conveniente señalar que como una forma de uniformar los criterios para la interpretación, protección y reivindicación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, es aplicable la Teoría Integral del maestro Trueba Urbina, que recoge el pensamiento de los Constituyentes de 1917 y que se plasmaron en nuestro Artículo 123 constitucional.

BIBLIOGRAFIA

- CAVAZOS FLORES BALTASAR  
Manual de Aplicación e interpretación de la Nueva Ley Federal del Trabajo. México.-Ed. Confederación Patronal de la República Mexicana.-1971.-478 p.p.
- DE LA CUEVA MARIO  
Derecho Mexicano del Trabajo.-México.-Décima Edición.-Ed. Porrúa.-1967.-1er. Tomo 910 p.p.- 2o. Tomo 940 p.p.
- DUHALT KRAUSS MIGUEL  
La Administración Pública y el Desarrollo en México.-México.-Asociación Nacional de Administradores Públicos.- 1a. Edición.-1970.-205 p.p.
- FRAGA GABINO  
Derecho Administrativo.-México.-Edit. Porrúa.-598 p.p.
- GARCIA JOSE ANTONIO  
Relación Orgánica y Relación de Servicios de los Funcionarios Públicos.- Revista de Administración Pública.-Madrid.- S.E.
- MORELOS JOSE IGNACIO  
Las Constituciones en México.-Puebla.- Editorial Periodística e Impresora de Puebla, S. A.-1964.-398 p.p.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO  
Sociología de la Burocracia.-México.- Biblioteca de ensayos sociológicos.-Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.-1961.-170 p.p.
- SERRA ROJAS ANDRES  
Derecho Administrativo.- México.- Ed.- Porrúa.-1961.-1332 p.p.
- TRUEBA URBINA ALBERTO  
Nuevo Derecho del Trabajo.-México.- Ed. Porrúa.-1970.- 510 p.p.
- TRUEBA URBINA ALBERTO  
Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- México.-Ed. Porrúa.-1971.-665 p.p.
- TRUEBA URBINA ALBERTO  
Nueva Ley Federal del Trabajo.-México Ed. Porrúa.-1970.-967 p.p.

L E Y E S

**INSTRUCTIVO PARA LA FORMACION Y APLICACION DEL PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS DE LA FEDERACION.- México.- S.E. - 1960.- 85 p.p.**

**LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- México.- Ediciones Andrade, S. A.-1963.- 40 p.p.**

**LEY EN FAVOR DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION COMO SERVIDORES - DEL ESTADO.- México.-Ediciones Andrade, S. A.- 1963.- 8 p.p.**

**LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- México.- Ediciones Andrade, S. A.-1963.- 46 p.p.**

**REGLAMENTO INTERIOR QUE FIJA LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.-México.-Ediciones Andrade. 1963.- 26 p.p.**



I N D I C E

	Páginas
PROLOGO	5
<u>CAPITULO I</u>	12
<u>LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES DEL DERECHO BUROCRATICO .</u>	13
1.- CONCEPTO SOBRE LA BUROCRACIA	13
2.- ESTUDIOS SOBRE LA BUROCRACIA	14
3.- LA TEORIA DE LAS RELACIONES DE DERECHO BUROCRATICO	17
a).- ¿Son las relaciones de Derecho Burocrático, de Derecho Público o Privado?	18
b).- Naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones de trabajo .	19
c).- ¿ El empleado es el Estado?	22
d).- Los fines del Estado y el Burócrata .	25
4.- ¿ ESTA EL EMPLEADO PUBLICO SUJETO A PRESTACIONES JURIDICAS DE LA MISMA LEY QUE EL EMPLEADO PRIVADO?	28
5.- CONCEPTO DE RELACIONES DE TRABAJO	31
<u>CAPITULO II</u>	36
<u>LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO .</u>	37
1.- CONCEPTO DE TRABAJADOR DEL ESTADO	37
2.- EL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL .	41
a).- La Ley Reglamentaria del Apartado B) constitucional .	45
b).- Derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares .	46

	Páginas
3.- TIPOS DE CONTRATO DE TRABAJO BUROCRATICO	48
a).- De los trabajadores de base	49
b).- De las Partidas de Presupuesto	53
c).- De los contratos en forma interina y provisional	61
4.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA TEORIA INTEGRAL	64
5.- DE LA ORGANIZACION COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	66
<u>CAPITULO III</u>	68
<u>LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION COMO SERVIDORES DEL ESTADO.</u>	69
1.- ANTECEDENTES	69
2.- DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO COMO VETERANOS DE LA REVOLUCION.	71
3.- DE LOS DERECHOS QUE ESTA LEY OTORGA A LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION	74
4.- DE LA JUBILACION Y PENSION DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION.	75
5.- DE LOS DERECHOHABIENTES DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION	78
<u>CAPITULO IV</u>	81
<u>LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.</u>	82
1.- CONCEPTO	82
2.- LAS RELACIONES DE TRABAJO BUROCRATICO EN LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA.	89
3.- PRESTACIONES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.	91

	Páginas
4.- ESTABILIDAD DEL EMPLEADO DE CONFIANZA	92
<u>CAPITULO V</u>	94
<u>LA JURISPRUDENCIA EN RELACION CON LOS BUROCRATAS.</u>	95
1.- LA JURISPRUDENCIA EN RELACION CON LOS CONFLICTOS LABORALES BUROCRATICOS.	95
2.- CESE DE LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DEL ESTADO.	97
a).- Supresión de plazas de base de los trabajadores al servicio del Estado.	99
b).- De la prescripción de la acción de cese de los trabajadores al servicio del Estado.	99
c).- Cese por falta de asistencia de los trabajadores al servicio del Estado.	100
d).- Imprudencia del cambio de adscripción.	102
e).- Carga de la prueba	102
f).- Concurso escalafonario	103
g).- Amparo improcedente contra el cese de los trabajadores al servicio del Estado	104
h).- Suspensión a las dependencias burocráticas	105
i).- Traslado de los trabajadores al servicio del Estado	105
<u>CAPITULO VI</u>	108
<u>EL ESTADO PATRON.</u>	109
1.- OBLIGACIONES DE LOS PATRONES	109
2.- EL ESTADO COMO PATRON Y SUS DISTINTAS ACTIVIDADES	113
3.- PERSONALIDAD DEL ESTADO COMO PATRON	114
4.- IDENTIFICACION DE PATRONES	117
<u>CONCLUSIONES</u>	120
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	123