

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

**LA EJECUCION DEL LAUDO DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
Licenciado en Derecho  
**P R E S E N T A**

**GUMARO ZACARIAS MENDEZ**

**MEXICO D. F.**

**JULIO 1973**



**EXAMENES  
PROFESIONALES**

**238**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A la memoria de mi padre:  
MOISES ZACARIAS OLIVERA.

A mi madre:  
FILOMENA MENDEZ VDA. DE Z.  
Por el divino don de haberme dado vida.

A mi esposa:

MARIA ELENA YANNEZ DE Z.

Con eterno agradecimiento por  
la valiosa ayuda que me brindó  
en mis estudios profesionales

A mis tios:

CAMILA MENDEZ F.

MODESTO MENDEZ F.

JUANA ZACARIAS O.

PAULINO OLIVERA O.

Por las carencias que sufrieron para  
brindarme apoyo en mi educación, sin  
el cual no hubiera realizado el más-  
grande anhelo de mi padre.

A mi hermano:

HUGO

Mi gratitud eterna por  
la misma ayuda.

Con reconocimiento y  
gratitud al maestro:  
LIC. JOSE DAVALOS MORALES  
Por las valiosas pautas  
que me señaló, haciendo  
posible ésta tesis.

AL INFATIGABLE SOCIALISTA:  
DR. ALBERTO TRUERA URBINA.  
GUIA DE GENERACIONES EN EL  
CAMINO SOCIAL DE MEXICO.

A todos los que fueron mis  
maestros en mi vida de es-  
tudiante, mi imperecedero  
recuerdo.

AL SEÑOR LIC. RICARDO VALVERDE SANCHEZ.

Mi sincero reconocimiento por conducir-  
me pacientemente en el camino de mi ---  
práctica forense.

## I N D I C E

## INTRODUCCION

## C A P I T U L O I

## EL TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

## Sumario:

- a).- Naturaleza de la relación jurídica entre el prestador del - servicio y el Estado.
- b).- Caracteres del contrato de trabajo de los servidores al ser- vicio del Estado.
- c).- Consecuencias de la prestación de servicios en el servicio- al Estado.

## C A P I T U L O II.

## CONFLICTOS DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

## Sumario:

- a).- Naturaleza de los conflictos laborales.
- b).- Conflictos laborales en general y conflictos de los trabaja- dores al servicio del Estado.
- c).- Clasificación de los conflictos de los trabajadores al ser- vicio del Estado.

## C A P I T U L O III.

## LA JURISDICCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

## Sumario:

- 1.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
  - a).- Integración.

- b).- Funciones.
- c).- Competencia.
- d).- Jurisdicción.
- e).- Procedimiento.

2.- EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

- a).- Integración.
- b).- Funciones.
- c).- Competencia.
- d).- Jurisdicción.
- e).- Procedimiento.

C A P I T U L O IV.

LA EJECUCION DE LOS LAUDOS DICTADOS EN LOS CONFLICTOS DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

SUMARIO:

- a).- Concepto.
- b).- Medios de apremio.
- c).- Medios de ejecución.

## " INTRODUCCION "

Se ha sostenido y se sostiene que el Estado tiene como fin esencial y único el bien de la sociedad.

Para poder realizar actividades que le permitan alcanzar tal meta, es necesario considerarlo como un ente o centro de imputación jurídica al cual se le pueda atribuir potestad, derechos y obligaciones.

Esta persona jurídica asume una realidad cuando determinados hombres a quienes llamamos gobernantes actúan en su nombre y cuando otros más realizan las actividades indispensables para el logro del objetivo que persigue.

Fues bien, en virtud de su carácter de persona jurídica, el Estado puede ser acreedor, deudor, accionista, empresario, actor, demandado, etc., y es en esta situación de demandado en la que vamos a hacer nuestro comentario.

Si el Estado es la suprema personalidad jurídica a quien se le encomienda la realización del bien común, es de elemental justicia social realizar ese bien de acuerdo a derecho con los hombres cuyas actividades permiten realizar el objetivo antes mencionado, cuando sus representantes en forma injustificada despiden a un trabajador que está a su servicio.

En éste caso, el Estado debe cubrir al trabajador que le demandó, la indemnización que fuere consecuencia de un laudo dictado en su contra por el órgano jurisdiccional competente. Desgraciadamente en la realidad no sucede así porque los titulares de las dependencias que llegan a ser condenados a tal paro nunca o casi nunca dan cumplimiento a lo que ordena el laudo condenatorio.

no entienden o no quieren entender que es el Estado y no ellos el que resulta obligado o comprometido a tal indemnización en virtud de la relación obrero-patronal que se genera desde el momento en que dicho Estado recibe los beneficios del trabajo de la persona que lo presta. Tal vez pensarán aún como aquel personaje francés que dijo, porque creyó serlo: " El Estado soy yo ".

Este y no otro ha sido el motivo que nos ha impulsado a realizar éste trabajo.

No vamos a polemizar si " la burocracia debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales y que hoy aparece como un mal necesario, que con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable, que rompa el equilibrio social en alguna tremenda crisis, saludable" (1) o sostener lo que dijo Max Weber al considerarla "como la más grande invención social"; no vamos a analizar si son conservadores o liberales. Lo que pretendemos hacer en este trabajo es buscar una manera más eficaz para proteger al burocrata en cuanto es sujeto del derecho laboral, ya que existe un estatuto que proclame esa dignidad del servidor público, el Gobierno debe preocuparse porque los titulares siempre cumplan con la Ley, para no ponerse en evidencia al expedir leyes un tanto progresistas pero no cumplidas.

Estoy consciente que ésta tesis no reúne todos los argumentos jurídicos necesarios ni aporta las soluciones efectivos que yo hubiere deseado, pero no obstante eso, me ha animado el deseo-

(1) Lucio Vandietz y Nuñez, Ensayo Sociológico sobre la Burocracia Mexicana, México, D. F. pp. 269. y

de investigar aun cuando sea en forma elemental cual podria ser - la mejor manera de hacer efectivo el cumplimiento de una resolu - ción dictada por el órgano jurisdiccional competente en un con - flicto en el que participa el Estado y uno o mas de sus trabajado - res, que no solo se plasmara en un texto legal sino que fuera he - cho realidad para proteger y tutelar los intereses legitimos de - la clase trabajadora.

Solo una larga experiencia basada en el estudio y en la apli - cación de los textos nos daría un mejor criterio para proponer - una solución temporal a los problemas del trabajador, por lo me - nos en lo que se refiere al tema motivo de ésta tesis.

Es necesario que nuestros legisladores trabajen sobre ésta - materia para proteger en forma mas adecuada, efectiva y con un verdadero sentido social al trabajador, frente al poder absoluto de que gozan los titulares de las dependencias gubernativas e ir aboliendo poco a poco la nunca justificada explotación del hombre por el hombre.

## CAPITULO I

## EL TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

## Sumario:

- a).- Naturaleza de la relación jurídica entre el prestador del servicio y el Estado.
- b).- Caracteres del contrato de trabajo de los servidores al servicio del Estado.
- c).- Consecuencias de la prestación de servicios en el servicio al Estado.

## a).- NATURALEZA DE LA RELACION JURIDICA

## ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL ESTADO.

Antes de determinar la naturaleza de la relación jurídica que se establece entre el Estado y los que le prestan sus servicios, que es el tema del primer inciso de éste capítulo, quere - mos de una manera somera hacer un breve bosquejo histórico para - señalar el trascendental momento en que surge la institución que - conocemos como Estado con sus características actuales, así tam - bién el momento en que se establece la relación jurídica entre - el prestador del servicio y el Estado Mexicano.

Para tal fin, tendremos que ubicarnos a miles de siglos a - trás para estudiar las instituciones de los pueblos: griego y - romano, que eran considerados como los puntales por ése enorme - desarrollo que lograron en el campo cultural y político; econó - mico militar y jurídico, y que aún cuando no se conocía el Esta - do como se le conoce hoy en día, si existieron organizaciones po - líticas de gran importancia.

Los griegos tuvieron como gran preocupación buscar la mejor forma de gobernar su ciudad ó "polis" como le llamaban ellos y - aunque desconocían la entidad llamada Estado siempre tuvieron como inquietud constante hallar esa organización política ideal y - se avocaron a ése arduo estudio que significa el investigar los - cambios que sufre una sociedad humana en el constante devenir - histórico que viene a ser al igual que hoy uno de los principales propósitos del Estado moderno.

Como representantes máximos de ésta inquietud de encontrar - una adecuada organización política para el mejor gobierno de aque- lla sociedad antigua, tenemos el pensamiento político de Platón - (427-347 A.C.) quien con sus obras: La República, El Político y Las Leyes, demuestra esa incesante búsqueda. En Aristóteles lo - demuestra en su grandiosa obra: "La Política".

Platón nos describe en La República no un Estado posible o - que se crea posible, sino un ideal, un patrón. Platón dio la imá- gen del Estado pensando en lo que debe ser, no en lo que es o - puede ser, no pretendía por lo tanto que su vasta concepción po- lítica alcanzara vigencia histórica, solo proponía un Estado -- ideal con vistas a la enseñanza y a la elevación moral.

Aristóteles por su parte nos señala que el Estado es una su- ma natural de comunidades, no puede concebir al hombre aislado y solitario, para él, el ser humano es un animal político por natu- raleza así nos dice: " El hombre que no puede vivir en sociedad, o el que no necesita de nada ni de nadie, porque se basta a sí --

mismo, no forma parte del Estado: es un bruto o es un dios; y nos describe el proceso de integración del Estado de la siguiente manera: " En primer lugar, es necesario unir dos a dos los seres que no pueden ser completos uno sin otro, como el hombre y la mujer para los efectos de la creación".

Esta asociación elemental se ve aumentada y diversificada con el nacimiento de los hijos, y entonces queda constituida la familia.

Más tarde las familias se unen, ya no instigadas por el instinto, sino por la necesidad, formando con éstas uniones un grupo mayor denominado aldeas, por eso nos dice: "La Primera asociación de familias basada en la conveniencia y la utilidad común, es la aldea", y nos sigue diciendo: "La asociación de varias aldeas o poblados constituye una ciudad (Polis) perfecta, que posee los medios de bastarse así misma y ha alcanzado podríamos decir, el fin para el que se constituyó; nació de la necesidad de vivir y existe para vivir feliz".

Aristóteles considera que el Estado sea un hecho natural por su origen y no una creación humana como lo sostiene Platón al afirmar que la voluntad, estimulada por la necesidad de subsistir, mueve al hombre a buscar a otros hombres para asociarse a ellos.

Aristóteles afirma que es el instinto el punto de partida de la integración del Estado mas no la voluntad como se establece en "La República". Este gran filósofo de la antigüedad elaboró una gran doctrina política, no fue idealista como Platón sino

que aplicó el método de observación, el realista.

Roma por otra parte ha tenido una influencia mucho mayor en lo que siglos más adelante será el Estado Moderno que Grecia, pero en la época en que era la primer potencia imperialista del orbe, al igual que el pueblo griego tenía su Polis, ellos tenían -- sus Civitas o sean ciudades romanas, pero tampoco éstas como a -- aquellas pueden ser considerados como sinónimos de Estado ya que -- no fueron concebidas como tales.

La Civitas romana presenta similitudes con la Polis heléni -- ca, pero también grandes diferencias, como por ejemplo la gran -- autoridad que tenía en la familia romana el pater familias, cuyo poder se hacía sentir sobre un grupo familiar que duraba toda su vida. En cambio la autoridad del padre de familia en Grecia era -- más limitada y duraba tan solo hasta la mayoría de edad de la fa -- milia.

Roma fue un pueblo eminentemente práctico y sus problemas -- los resolvía en concreto sin formular grandes elaboraciones téc -- nicas. Fue un pueblo de soldados, administradores y juristas, no de grandes filósofos como Grecia. Respecto a la grandiosidad de -- éste pueblo nos dice Porrúa Pérez en su texto "Teoría del Esta -- do": "Roma ha sido el pueblo genial por excelencia en la crea -- ción del derecho y las instituciones jurídico-políticas. En la -- base de la cultura occidental se encuentran los perfiles inmu -- tantes de su inteligencia maravillosa para hacer cristalizar en las normas jurídicas, los principios indestructibles de la justicia, virtud por excelencia de la convivencia y sosten incommovible --

de las comunidades políticas con aliento democrático humanista, - es decir con sentido cristiano y antitotalitario en sus formas de - gobierno".

Y para confirmar más aún la influencia del pueblo romano en la formación de los Estados actuales, citamos la autorizada opinión del tratadista Jellinek quien dice: "donde quiera que se creen Estados, renacerá, para servirle de tipo de construcción, - la idea romana, imperecedera, del Imperio".

Fue tan grande el desarrollo y la influencia de este pueblo que muchas de sus instituciones políticas y jurídicas se consideran como antecedentes históricos y han sido tomados como modelos por las nuestras.

Max Weber nos dice respecto a la actividad administrativa de los romanos: " en la antigüedad hubo ejemplos de burocratismo hasta cierto punto claramente desarrollado .... Eginto en la época - del Imperio Nuevo ..... en el Principado romano .... especialmente la monarquía diocleciana y el Estado bizantino basado en ella" - (2).

Fueron los aspectos militares del pueblo romano los primeros en recibir atención sistemática; organización que heredaron los - actuales Estados Modernos.

Cuando surge la Edad Media debido a la caída del Imperio Romano de Occidente en el año de 476, las formas políticas suimen-

(2) Pablo Muñoz Arata, citado en su obra: Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica. México - Buenos Aires. p. 57.

tarias fueron evolucionando hasta llegar a las estructuras modernas del Estado. Uno de los factores que más influyeron para que surgiera ésta nueva forma de organización política, fue la tremenda polémica que se presentó cuando surgieron y cobraron fuerzas las ideas que sostuvieron que el poder de los reyes era de origen temporal y no divino como hasta entonces se creyó.

Fueron dos teorías las que trataron de sostener y hacer valer sus respectivos fundamentos. Por un lado la Teoría Teocrática que sostenía que el que tenía la supremacía o potestad suprema era el Papa. Por el otro la Doctrina Democrática que se pronunciaba por la supremacía temporal y no espiritual del emperador y los reyes.

Los Estados iban tomando cada vez más conciencia de que sus destinos dependían más de ellos mismos, que de un poder divino, de que sus mejoramientos se hallaban en sus manos, rompiéndose así la supremacía de la iglesia y librándose de ella el emperador y rey de Francia, dando nacimiento así a la organización que nos ocupa.

En éste mismo período del Medioevo surge el político Nicolás Maquiavelo, (1469-1527) cuando como acabamos de decir la Europa de esa época estaba dirigida en lo político por el sacro emperador romano y en lo espiritual por el papa.

Es éste personaje quien viene a reafirmar de una manera contundente de que el Estado entraña en su misma esencia valores autónomos, y la conducta política debe determinarse apelando, no a la moral cristiana ni a la conciencia particular de cada uno, -

sino a la razón del Estado. Un Estado era una entidad propia e independiente por lo tanto debía establecer sus propias leyes.

Se pronunció por el poder tremendo que tenía la iglesia de esa época sobre el Estado y en uno de los pasajes de su obra: - Capítulo III nos señala lo erróneo del proceder del rey Luis XII de Francia al ayudar al papa Alejandro para que (ocupase la Romaña así nos dice: " Luis cometió, pues, cinco faltas: aniquiló a los débiles, aumentó el poder de un poderoso de Italia (la iglesia), pero antes señala. " Pero pronto obró al revés en Milán, - al ayudar al papa Alejandro para que ocupase la Romaña. No advirtió de que con ésta medida perdía a sus amigos y a los que habían puesto bajo su protección, y al por que debilitaba sus propias fuerzas, engrandecía a la Iglesia, añadiendo tanto poder temporal al espiritual, que ya bastante autoridad le daba".

Sostenía que el Estado debería hacerse lo más fuerte posible de modo que no tuviera que depender de otro ni de ningún aliado, y es él quien por primera vez nos divide el poder en tres fases: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Una vez perdida por completo la autoridad del papa y fortalecido el poder de los reyes, las ideas políticas que habían dominado en la Edad Media declinan por completo y se inicia el nuevo período en el que obtiene la supremacía el poder temporal. Esta nueva época es la llamada Epoca Moderna.

El Maestro Porrúa Pérez comentando el surgimiento de este período nos dice "En ésta Epoca Moderna se presentaron dos hechos fundamentales que transformaron la Historia y en consecuen-

cia las ideas políticas: "El Renacimiento y La Reforma protestante que dividió la unidad del Cristianismo en Europa en el siglo XVI. Hubo además un acontecimiento de fundamental importancia: el fortalecimiento del poder de los monarcas frente a los señores feudales, que motivó la unificación nacional y dió como resultado el nacimiento del Estado Moderno " (3).

Las primeras naciones en que se manifestó el Estado Moderno fueron: Inglaterra, Francia y España, presentándose en forma de monarquía absoluta, en ésta su primer etapa para pasar después de la Revolución Francesa a la Democrática, correspondiéndole la titularidad del poder, al pueblo, en vez de detentarlo un solo individuo como se hacía en la Monarquía.

#### ORIGEN DE LA PALABRA ESTADO.

En Italia, en la época renacentista se presentó el problema de tener que distinguir la totalidad, de las diversas comunidades políticas particulares, en que estaba dividida la península Itálica. Cada reino era una Cité. Y entonces se empezó a usar la palabra "Estado", Estado de Florencia, Estado de Roma, etc.

De ésta manera se dió con un término que podría aplicarse a cualquier fenómeno político, no obstante la forma que revistiese: una monarquía una república, un principado, un Estado grande, un Estado pequeño, etc.

Así pues el Estado Moderno nace en el Renacimiento al igual que la palabra para designarlo.

(3) Francisco Ferrúa Pérez, Teoría del Estado Edit. Porrúa, S.A. México, 1960 p. 80.

## DIFERENTES ACEPCIONES DE LA PALABRA ESTADO.

Para no extendernos más, respecto a las diferentes acepciones que diferentes autores han dado acerca del vocablo Estado, - nos vamos a adherir a la opinión que nos da el autor Adolfo Posada, quien nos dice: " La palabra "Estado" en su sentido gramatical significa una situación que permanece y es lo contrario de - lo que cambia".

"Estado es una manera de ser o de estar".

En sentido político, Estado es también una manera de ser o de estar políticamente. Ordinariamente, al hablar de Estado, se alude a la manera de ser o estar constituida políticamente una - sociedad humana.

Una vez señalado el origen del término Estado, nos preguntamos:

Cuál era el desarrollo del trabajo y su organización, en ésta época?.

Hemos visto a grandísimos rasgos el surgimiento y evolución del Estado, a la par de éste nacimiento y desarrollo, se realiza también el desenvolvimiento del trabajo al ver que alcanzó un alto grado en éste aspecto en la Edad Media; la relación de servicio en la industria artesana era de tres etapas o status: aprendiz, oficial y maestro, y guardaba semejanza con los vínculos - del derecho de familia, tan es así que hasta existía la dote profesional, que consistía en que los oficiales que se casaban con las hijas de los maestros, no habían de pasar por el exámen de - aptitud que se basaba en elaborar de una manera intechable una-

determinada obra, o sea la llamada "pieza maestra" para ascender de categoría.

Son los productores o artesanos los que imponen sus reglas acerca del control de las corporaciones en su organización y funcionamiento dejando en la indefensión a los trabajadores que estaban bajo su servicio, por lo tanto el derecho medieval es creación de la clase que en aquella época detentaba los elementos de la producción.

La clase laborante que estuvo sometida a la inhumana explotación de los maestros o artesanos deciden acabar con el régimen corporativo haciendo estallar la lucha de clase y surge así el sistema capitalista.

El derecho actual del trabajo surge en el siglo XIX cuando el Estado considera necesario intervenir para poner fin a la inhumana explotación de que estaban siendo objeto las clases laborantes, pero en particular las mujeres y los niños y debido también a la constante presión del proletariado para mejorar sus condiciones de vida.

El doctor Mario de la Cueva refiriéndose en uno de sus libros a este tema: Historia del Derecho del Trabajo nos dice:

"Surgió este estatuto en el siglo XIX en los pueblos europeos, su nacimiento y evolución lo determinaron el pensamiento social, político, económico y jurídico y las condiciones reales en que se desarrolló la vida de los hombres.

Los primeros años de éste siglo no fueron propicios para el nacimiento de este derecho. El liberalismo económico mantuvo su-

fuerza y no permitió modificación alguna en los principios del derecho civil y penal que protegía ésta corriente del pensamiento económico. Fue más bien a mediados de este siglo XIX y a partir de la Revolución Francesa en el lapso en el que aparecieron las primeras medidas de protección a los trabajadores pero con un criterio asistencial.

En los movimientos revolucionarios de Europa, los estadistas y legisladores entendieron la necesidad de elaborar un derecho del trabajo, surgiendo su primer brote en Inglaterra en 1824 englobando a la mayor parte de las instituciones que hoy integran al derecho del trabajo. ---- Surge la Primera Guerra Mundial y con éste acontecimiento se detiene la evolución del derecho del trabajo, aunque sea en forma momentánea, pero ocasiona dos grandes acontecimientos: Primeramente la aparición de la Organización Internacional del Trabajo, creada en el Tratado de Versalles y, como consecuencia directa, las primicias del derecho internacional del trabajo" (4).

Después de ésta valiosa aportación surge en segundo lugar lo más importante para nosotros: La creación de la Constitución Mexicana de 1917 y dos años más tarde la Constitución de Weimar que vinieron a elevar a la categoría de garantías constitucionales el estatuto laboral.

Nuestra Constitución Mexicana tiene el honor de ser el primer documento político-social que marca el nacimiento de los derechos sociales del trabajador para gloria de México frente al -

(4) Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo Edit. Porrúa S.A. México, D. F. 1967. pp. 21 y 22.

mundo.

Hemos llegado con éstos breves antecedentes históricos al punto de partida de ésta tesis para tratar el Capítulo I que rubricamos con el título de:

#### EL TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

Hemos visto que el Estado es una organización de la sociedad, una persona moral, que requiere del concurso de personas físicas para realizar su actividad. Los entes jurídicos, llamados: personas morales, son aquellos de los que se vale el hombre para auxiliarse y resolver sus problemas sociales, pero éstas personas morales como lo es el Estado, son puestas en actividad por el hombre.

Así pues el Estado para cumplir su función, necesita del servicio del elemento humano o sea de trabajadores que mediante una paga o salario realicen todas las actividades que sean necesarias para que ésta organización alcance sus fines como son el planear el desarrollo nacional, investigación de necesidades, integración de la administración pública, organizar, suministrar, dirigir y controlar.

Respecto a los fines del Estado el maestro Lucio Mendieta y Nuñez nos dice: "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,"

Este personal utilizado por el Estado es el conocido con el término de burócratas.

La burocracia es una forma de estructura social que se encuentra no solo en el gobierno, sino también en cualquier organización de grandes dimensiones como por ejemplo la Iglesia Católica, los Sindicatos Nacionales e Internacionales, agencias filantrópicas, clubs internacionales etc., que se encuentran en la sociedad moderna.

Las críticas que se han hecho respecto al funcionamiento de nuestra burocracia son múltiples y muy variadas, mas no vamos a avocarnos a un estudio de tipo político o sociológico, en éste capítulo dirigiremos nuestro estudio solo a desentrañar el tipo de relación jurídica que surge de inmediato una vez que las personas físicas son llamadas a colaborar con el Estado.

Este Estado por ser una persona moral tiene que estar representado por los titulares del poder público, y entre éste funcionario en tanto sea representante del Estado y el empleado público surge ese vínculo jurídico llamado relación de trabajo.

El maestro Rafael Bielsa al hablar de los funcionarios para hacernos una distinción del empleado público nos dice: "Funcionario público es el que supone un encargo especial, transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que dá al titular un carácter representativo; mientras que el empleado público solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública". (5).

Grandes juristas han dedicado años al estudio de esta relación jurídica. También -

---

(5) Rafael Bielsa. Derecho Administrativo T. II. p. 23.

han surgido varias teorías con fundamentos diferentes unas de las otras para determinar la naturaleza de éste lazo que une al empleador y empleado y de los más importantes pasamos a señalar las siguientes corrientes que ha seguido la doctrina jurídica:

- 1.- Derecho Público.
- 2.- Derecho Privado.
- 3.- Derecho Mixto.
- 4.- Derecho Social.

Los autores que a nuestro juicio nos fundamentan mejor éstas corrientes son los que a continuación mencionamos y cuyas palabras plasmamos para después emitir nuestro criterio.

Del Administrativista Gabino Fraga son los siguientes conceptos:

"Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre funcionarios y empleados por una parte y el Estado por la otra, es decir, acerca de la naturaleza jurídica de la función pública.

Las teorías que sobre el particular se han construido, pueden reducirse fundamentalmente a dos: Las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público.

Las primeras, encontrando que de ambas partes se exige obligación y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que, o se tra-

ta de un contrato de locación de obras, o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos.

Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar, porque el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar porque la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.

Quedando así definida la rama del derecho a la que corresponden las relaciones entre el Estado y sus empleados, es necesario determinar, ya dentro del derecho público, cual es la naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones.

Las tesis que a éste respecto se han sostenido son:

- a).- La que sostiene que es un acto unilateral del Estado.
- b).- La que afirma que es un acto contractual.

c).- La que lo considera como un acto condición.

a).- Se ha llegado a sostener que la relación del servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el poder público.

Nuestra Constitución la considera como contraria a la libertad del hombre y por eso, solo la admite excepcionalmente en los casos enumerativamente señalados en el artículo 5<sup>a</sup> así concebido: "En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de Las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito." ---

b).- La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública, considera que ésta nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que sí lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, pues en pri-

mer lugar. Dentro del derecho civil se reconoce la existencia de los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra parte simplemente se adhiere, y en segundo lugar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el empleado, con conocimiento de causa consiente desde un principio que el Estado pueda variar las condiciones originales del acto.

Además los partidarios de la tesis contractual afirman que poco importa que el efecto del acto sea investir a las partes de una situación jurídica general, pues es falso pretender que solo cuando se origina una situación jurídica individual puede decirse que el acuerdo de voluntades constituya un contrato....

Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ella se inflingen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un tribunal colegiado. Además la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato. En efecto, éste constituye una institución encaminada a satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción varían de caso a caso, es natural que las con-

secuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos jurídicos que produce.

Por otra parte también es cierto que los contratantes ? benefician de todos los derechos ligados por la ley a la condición que cada parte asume en el contrato; pero la verdad es que éstos derechos se establecen en preceptos legales con el carácter de supletorios para cuando los contratantes no han regulado expresamente su situación. De modo que la aplicación de su contenido obedece a que se les considere como la voluntad presunta de los intervinientes.

Además el contrato se le reputa como una fuente de derecho privado, sin que importe que tal carácter derive del mandato de ley y que ésta sea la que dé fuerza al acto, pues ello cuando más, quiere decir que el contrato produce efectos jurídicos, por que se han llenado las condiciones para su existencia, pero sin que se pueda afirmar que la extensión y modalidades de las obligaciones contractuales sean fijados por dicha ley y no por el contrato.

Si, pues, el contrato es fuente de obligaciones, esto significa, que en él se especifican éstas obligaciones y se les fija su contenido y alcance concretos de acuerdo con la situación y la voluntad de los contratantes.

El exámen precedente demuestra que el acto nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato por-

que él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son:

a).- Las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento y

b).- Por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

Este acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina "acto-unión". (6).

Por su parte el maestro Serra Rojas nos dice: "Numerosas opiniones tratan de precisar la naturaleza jurídica de la función pública: Dos grupos de teorías intentan esta definición.

a).- Las teorías de derecho privado y

b).- Las teorías de derecho público.

Las teorías de derecho privado toman los elementos generales de éste derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre

(6) Sabino Fraga. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa p. 132 y 33.

el Estado y las personas que le prestaban sus servicios. El esfuerzo de éstas teorías se concreta en encontrar alguna categoría jurídica de derecho privado que pueda tener semejanza con la relación que estudiamos....

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

Opiniones publicistas han surgido para definir la relación de los funcionarios y empleados con el Estado.

- a).- La que sostiene que es un acto unilateral del Estado.
- b).- La que afirma que es un acto contractual.
- c).- La que lo considera como un acto condición
- d).- La teoría del Estatuto legal y reglamentario.

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

Desde luego en nuestro régimen constitucional no es admisible ésta tesis porque es contraria al Art. 52 que expresa en su párrafo segundo " En cuanto a los servicios públicos".

b).- TESIS CONTRACTUAL.- Esta tesis sostiene que la relación entre el Estado y sus trabajadores es una relación contractual en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona - res inter alios acta- .

Ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

Se recurre también a otra categoría contractual, como son los contratos de adhesión, en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que otra se adhiere.

La opinión anterior ha sido objetada por los autores de derecho administrativo porque consideran que la idea de contrato tomada en su forma tradicional, no se ajusta a éste tipo de relaciones...

La relación entre el Estado y el funcionario y empleado público es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado de ningún género. Los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general, para realizar los fines del Estado, asignados a sus órganos.

c).- EFECTOS DEL ACTO CONDICION.- El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que se origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida" (7).

Como hemos podido ver, tanto el maestro Fraga como Serra Rojas se inclinan por considerar que las relaciones jurídicas que surgen entre los servidores públicos y el Estado son de orden público.

Ahora bien, los partidarios de las doctrinas que consideran al derecho del trabajo como Derecho Privado, manifiestan que de -

(7) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa S.A. México 1968. T. I. p. 400 y 41.

be catalogarse como tal de acuerdo a las siguientes consideraciones:

a).- En las relaciones de trabajo, figuran solo individuos particulares, sin que ninguno de ellos intervenga como entidad soberana y no participando el Estado como sujeto en la relación de trabajo, la misma, debe considerarse como de carácter Privado y no Público.

b).- La relación de trabajo queda sujeta en cuanto a su realización a la libertad de las personas que en ella intervienen y, por tanto, los sujetos de la relación de trabajo no establecen una relación jurídica en forma autoritaria, en otros términos, es una relación de coordinación y no de subordinación.

c).- La relación de trabajo se efectúa dentro de un plano de igualdad entre los sujetos que intervienen en ella y no se puede decir que la relación de trabajo se forma aun contra la voluntad de uno de los sujetos que en ella intervienen.

Por lo anterior, se concluye, que si el contrato de trabajo que es fundamento y causa del Derecho Laboral, es de índole esencialmente privada, se debe concluir que su naturaleza corresponde a la esfera del Derecho Privado.

La tercer corriente que enunciamos es la que implica la subsistencia de la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado; considera al Derecho del trabajo como un derecho unitario, dando nacimiento a estatutos jurídicos nuevos; la catalogación de sus normas, ora en derecho Público, ora en Derecho Privado, deriva según la naturaleza de la relación y de los sujetos

Meiner expresa al respecto: El Derecho Público y el Derecho Privado, no se encuentran separados por un abismo; en la vida jurídica se compenetran y complementan mutuamente. Una relación de Derecho Privado puede ser presupuesto de una relación de Derecho Público y, en consecuencia, produce efectos en uno y en otro sentido"; El Derecho del Trabajo como nuevo orden jurídico, participa al mismo tiempo de los caracteres atribuidos al Derecho Público y de los caracteres atribuidos al Derecho Privado.

Las instituciones de trabajo poseen un carácter a veces público y a veces privado y en su conjunto, participa de ambas ramas del Derecho.

Las normas del Derecho del Trabajo serán de naturaleza privada en los problemas que atañen a las relaciones entre las partes, que se refieren a los individuos no sometidos a la subordinación estatal; es privado cuando nace de las relaciones individuales entre las partes contratantes.

Las normas del Derecho del Trabajo serán de naturaleza pública en cuanto la naturaleza de las mismas sea la que caracteriza a las del Derecho Público, es decir: una entidad dotada de poder público y dándose una relación de Derecho Público.

En lo referente a los contratos de trabajo son de Derecho Privado, pues las relaciones son individuales, voluntarias y recíprocas. La regulación de las relaciones individuales es de naturaleza privada, tanto por la naturaleza de los sujetos, como por el carácter de dicha relación, que debe su origen a la autonomía de la voluntad y las normas no tienen por sujeto al Estado.

En lo referente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al Seguro Social, a la tutela administrativa que ejerce el Estado en bien de los trabajadores, la relación será de Derecho Público, - porque en éste participan instituciones dotadas de poder público.

En conclusión: bastará examinar cualquier institución designada por el Derecho Laboral y de su exámen se le hará participar, bien en el Derecho Privado, bien en el Derecho Público, según la naturaleza de los sujetos y las relaciones que establezcan.

El Derecho del Trabajo como Derecho Social.

Esta doctrina considera, que la clasificación del Derecho en Público y Privado, no tiene un valor absoluto, ni es un dogma incommovible sino que, al contrario, tiene un valor relativo e histórico.

La Edad Media no conocía la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, pues la división del poder público medioeval - impidió dicha distinción.

En la Edad Media el poder público se encontraba disperso por integrarse con los diferentes poderes: Pontífice Romano, Emperador, los Reyes y los Señores Feudales, los estamentos que se imponían entre el Estado y los hombres.

Los estamentos, eran capas sociales ligadas por una actividad común (nobles, clero, artesanos, habitantes de la Ciudad y comerciantes).

Con la transformación que sufrió el régimen individualista y liberal debido a la intervención del Estado para salvaguardar los intereses sociales surge éste Derecho Social.

El Derecho Social tiene un fundamento distinto al que sirvió para la división tradicional del Derecho en Público y Privado.

La división de la sociedad en clases: burguesía y proleteriado, determinó la unión de los trabajadores formando un grupo humano de individuos vinculados socialmente, que constituyeron una - clase social.

El Derecho Social, sostienen sus partidarios, es el que regula las relaciones que se crean entre el prestador de servicios y el patrón, llámese éste persona física o persona moral. Este Derecho tiene por objeto el servir al interés social, a la totalidad del grupo, no se refiere a la protección de los individuos en sus intereses personales, sino se refiere a la protección de éstos en cuanto integran grupos sociales.

Del maestro Mendieta y Nuñez son las siguientes palabras tomadas de su libro "Derecho Social" De aquí se deriva la naturaleza propia de éste nuevo Derecho que no es público ni privado, sino una tercera categoría que pertenece a ese dominio en donde al Derecho Público y el Derecho Privado se entrecruzan para entrar en una síntesis y formar un nuevo término entre las dos especies: "EL DERECHO SOCIAL".

Entre nuestros más renombrados laboristas, es el Doctor - Alberto Trueba Urbina quien con más pasión ha sostenido que la naturaleza jurídica del Derecho del Trabajo corresponde actualmente única y exclusivamente al Derecho Social, así nos dice: "La doctrina y las legislaciones extranjeras están scordes en que las relaciones entre el Estado y sus empleados o funcionarios son de-

derecho público y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del trabajo, sino del derecho administrativo. Todavía más, se habla de obligaciones del empleado público frente a la colectividad al grado de identificarlo con el Estado: no trabaja para el Estado sino que es el Estado...

Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 10. de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados.....

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente estos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de ésta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares" (9).

En otro pasaje de su obra nos señala: "En el originario artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, se consignó la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos en el mundo, pues quedaron comprendidos en la enunciación de sujetos de derecho del trabajo bajo la denominación genérica de empleados, que pueden ser públicos y privados o comerciales.

(9) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 505 y 53.

## LA DECLARACION CONSTITUCIONAL EXPRESA:

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

Desde entonces la teoría del empleo público se sustrajo del derecho administrativo, para pasar lista de presente en el anchuroso campo de la legislación social, pues quedó incluida en nuestro derecho constitucional del trabajo; por esto es materia que - incumbe explicar a los juslaboralistas, aunque los administrati - vistas no lo entiendan así.

Las relaciones entre el Estado y sus servidores son de carácter social" (9).

De ésta breve exposición que hemos asentado, acerca de las - corrientes doctrinarias que tratan de establecer la naturaleza - jurídica de la relación de trabajo que se dá entre el empleador - (Estado) y el prestador de servicio, nos inclinamos por ésta --

---

(9) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 585.

última ya que tiene por objeto no solo la protección de los derechos del trabajador, sino también la reivindicación de los mismos en el campo de la producción económica y en toda la prestación de servicios. El derecho social nace simultáneamente con el Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario en nuestra actual Ley Fundamental, pero éstas dos últimas disciplinas solo son parte del Derecho Social.

b).- CARACTERES DEL CONTRATO DE TRABAJO DE LOS  
SERVIDORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Después de toda una etapa de imprecisión en lo que respecta a la regulación de las relaciones que se presentaron entre el Estado por una parte y el trabajador a su servicio por la otra, el 28 de diciembre de 1963, se publica en el Diario Oficial, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional regulando el régimen de la función pública.

El artículo 3º de la Ley Burocrática vigente nos define al trabajador como "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". Establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza y la de empleados de base, Art. 4º.

Los empleados de confianza están ennumerados en el artículo 5º de la Ley y su nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República, por lo tanto pueden

ser nombrados y removidos libremente por no estar sometidos al régimen de ésta Ley.

En igual situación se encuentran 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 penales y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios. Art. 8°.

Los trabajadores de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Art. 6°.

El artículo 12 de la Ley se refiere a los empleados a lista de raya, de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo y nos indica que el nombramiento se circunscribe a las condiciones bajo las cuales fueron nombrados.

El artículo 13 nos señala la capacidad que ya tienen de poder prestar sus servicios los menores de edad que tengan más de dieciséis años, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente Ley.

Los nombramientos expedidos a un trabajador deberán contener:

- I.- Nombre, Nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.
- II.- Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible.
- III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

IV.- La duración de la jornada de trabajo.

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios.

El artículo 32 de nuestro Documento Político ordena que "los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno"... Y el artículo 9 de la Ley Burocrática prescribe "Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad y solo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato.

La Ley establece, además, ciertos derechos para las mujeres, como el descanso en caso de partos. Art. 28.

En cuanto al procedimiento para la selección del personal administrativo, el artículo 123 apartado B, fracción VII de la Constitución ordena: "La selección del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública".

En el año de 1960, la Constitución Política sufre una reforma en la segunda parte del artículo 123 en la que se establecen las siguientes prescripciones que deberán regir entre el Estado y sus servidores.

#### JORNADA DE TRABAJO.

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna -

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

#### DESCANSO SEMANAL.

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

#### VACACIONES.

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

#### SALARIOS.

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios 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.- Solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

#### SELECCION DE EMPLEADOS.

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.

#### ASCENSOS.

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a

fín de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

#### SUSPENSION Y CESE.

IX.- Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, - precio 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.

Estos caracteres del contrato de trabajo que se presentan entre el Estado y sus servidores reconocidos y consagrados en nuestra Constitución, los titulares de las unidades burocráticas deben celosamente respetar y evitar así la negación del Derecho.

#### CONSECUENCIAS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS EN EL SERVICIO AL ESTADO.

El Estado para poder realizar sus fines requiere de personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Estas consecuencias se derivan de la relación jurídica que se finca por el servicio que presta el trabajador al Estado en su calidad de patrón.

"El Estado es una Institución creada para realizar los fines supremos de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en -

ésta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, originan obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades" (10).

Nuestra Constitución impone previamente a la toma de posesión del cargo y a la iniciación de las labores respectivas, a los funcionarios públicos, la obligación de prestar la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen.

Art. 128. Todo funcionario Público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Por otra parte, la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional dispone:

Artículo 44: Son obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.- Asistir puntualmente a sus labores.

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los

(10) Andrés Bello Editor, R. Cit. p. 420:

edificios o lugares de trabajo.

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

A continuación mencionamos otros deberes importantes como el de: Responsabilidad. Para tal efecto el artículo 46 Frac. V, inciso g. nos dice: " Es causa de cese sin responsabilidad para los titulares de las dependencias...por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

El mismo artículo en su inciso b, reza:

"Es causa de cese, cuando faltare el empleado por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificadas".

"El empleado debe asistir puntualmente a sus funciones y cumplir las obligaciones que le imponga el reglamento interior del trabajo". Artículo 42 Fracción III y VI de la Ley.

"Durante las horas de jornada legal, los trabajadores tendrán obligación de desarrollar las actividades cívicas y deportivas que fueren compatibles con sus aptitudes, edad y condición de salud, cuando así lo disponga el titular de la dependencia respectiva". Artículo 31 de la Ley.

El maestro Andrés Serra Rojas nos hace una clasificación de los deberes de la función pública de la siguiente manera: (11)

- 1.- Los deberes de la función pública.
- 2.- Deber de prestar la protesta legal.
- 3.- El principio legal de la función pública: el deber de prestar el cargo.
- 4.- Deber de diligencia.
- 5.- Deber de obediencia jerárquica.

(11) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. p. 470.

- 6.- Deber de discreción.
- 7.- Deber de seguridad.
- 8.- El deber de lealtad a la Nación Mexicana.
- 9.- Deber de residencia.

#### LOS DEBERES DE LA FUNCION PUBLICA.

"Los deberes que la función pública impone al trabajador al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público. Según sea la naturaleza de los servicios, los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa. Los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos, y los segundos aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como son los del Ejército; Armada, la Policía, la Guardia Nacional, el Servicio Exterior, el Magisterio y otros. Artículo 123, Apdo. B, Fracción XIII de la Constitución".

En éstos deberes de la función pública nos señala el Dr. Serra Rojas los que comprende el Art. 44 de la Ley Burocrática.

#### DEBER DE PRESTAR LA PROTESTA LEGAL.

Nos la señala el artículo 128 de la Constitución. Dicho artículo se refiere a "todo funcionario público, sin excepción alguna".

El artículo 130 párrafo IV de la Constitución dice: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley".

El juramento se empleó en México desde la época colonial y -

consiste en invocar a Dios como testigo de la verdad de una aseveración.

El Presidente de la República de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución, al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, prestará la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

#### EL DEBER DE PRESTAR EL CARGO.

Una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad, es decir, reúne las condiciones legales necesarias. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la administración, como a los particulares. Por lo tanto, si un trabajador encarga indebidamente su labor a una persona ajena al servicio, tal hecho constituye falta de probidad y honradez y viola los deberes de la función pública.

Así pues, es deber general cumplir las diversas obligaciones, a las que alude el artículo 44 de la Ley Reglamentaria que obligan a la prestación personal de su actividad. El cargo no es delegable y solo la Ley puede establecer los casos en que proceda operar ésta Delegación.

#### DEBER DE DILIGENCIA.

Este deber como obligación fundamental del empleado, implica

prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiera.

El deber de diligencia llamado también de esiduidad implica las siguientes consecuencias:

a).- Responsabilidad en las tareas que se le encomiendan a los funcionarios o empleados; a éste respecto, todo funcionario cualquiera que sea su rango es responsable de la ejecución de las tareas que le son confiadas.

b).- Continuidad, es decir, el funcionario o empleado público debe su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales.

c).- La exclusividad plantea dos situaciones jurídicas importantes creadoras de problemas complejos: 1.- El deber de desinterés: Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase que sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere la responsabilidad y vigilancia de los mismos. 2.- La acumulación de empleos, o sea el sistema de incompatibilidad del cargo que desempeña, con otros cargos públicos o privados.

#### DEBER DE OBEDIENCIA JERARQUICA.

Se ha afirmado que la obediencia jerárquica es la piedra angular de todas las sociedades fuertemente constituidos. Sin la obediencia se rompe la unidad de acción del poder publico.

Uno de los deberes esenciales de la función pública es la obediencia a los superiores. Este poder de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico, que comprende también el poder de anu-

lar o reformar los actos del inferior, aún por simple oportunidad

#### DEBER DE DISCRECION.

El deber de fidelidad, llamado también secreto profesional - de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Estos asuntos requieren la reserva, principalmente en determinados ramos de la administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico.

#### DEBER DE SEGURIDAD.

El deber de seguridad tiene por objeto evitar la ejecución - de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus compañeros.

Así nos lo señala el artículo 44 de la Ley en su fracción V.

"Son obligaciones de los trabajadores: Evitar la ejecución - de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

#### DEBER DE LEALTAD A LA NACION MEXICANA.

El deber de lealtad a la nación es una exaltación patriótica de orgullo, desinterés y nobleza del funcionario y del empleado - para servir a su Patria.

Este deber comienza con el derecho que tiene la Administración de exigir a sus subordinados fidelidad, honestidad y sinceridad, y cuando el servidor público protesta el fiel cumplimiento - de la Constitución y las leyes que de ella emanen.

**DEBER DE RESIDENCIA.**

El empleado tiene la obligación de residir en el lugar en que se presten los servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado:

El artículo 15 de la Ley en su fracción VI reza:

Los nombramientos deberán contener: El lugar en que prestará sus servicios.

El artículo 16 nos indica:

Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la dependencia en que preste sus servicios tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje, excepto si el traslado se debe a sanción que le fuere impuesta o a solicitud suya.

En el primer caso, si el traslado es por un período mayor de seis meses, el trabajador tendrá también derecho a que se le cubran previamente los gastos que origine el transporte de menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendente o descendente, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica.

**LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.**

La falta de cumplimiento de las obligaciones a que nos hemos referido produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las obedece incurre en responsabilidad.

La responsabilidad de los servidores públicos frente a la Administración puede ser civil, penal o administrativa.

La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas cause per

juicios a la administración o a los particulares.

Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente.

El artículo 114 de la Constitución ordena: "En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público".

La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado.

La Administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos:

- 1.- Respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales.
- 2.- Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.

Esta responsabilidad de lesividad al Patrimonio del Estado en la realidad tiene una aplicación restringida, pues aparte de que, por razones mismas de la organización administrativa, la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad, con más frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar las faltas de los servidores públicos.

La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar por delitos que solo con esa calidad se pueden cometer, o

bién por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

Nuestro Código Penal establece en su Título Décimo: Delitos cometidos por funcionarios públicos, tales como :

- a).- Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas.
- b).- Abuso de autoridad.
- c).- Coalición de funcionarios
- d).- Cohecho
- e).- Peculado y concusión.

En el caso de revelación de secretos y en el de espionaje, - se considera agravada la responsabilidad cuando dichos actos se - cometen por funcionarios o empleados públicos.

La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus - funciones pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal que antes mencionamos.

Esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha - cometido la falta.

El Estado no solo impone deberes imprescindibles a sus servidores en cuanto al cumplimiento del servicio público, sino que - también le concede derechos o ventajas. Se le ha denominado a ésta serie de prerrogativas la protección jurídica de los agentes -

públicos.

Con la reforma de nuestra Carta Magna realizada durante el régimen del Licenciado Adolfo López Mateos el 5 de diciembre de 1960, los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se reconocieron ampliamente en el artículo 123 en su apartado B.

Es el Dr. Serra Rojas al que nuevamente citamos, ya que en su obra antes mencionada al igual que nos dá una clasificación de los deberes de los servidores públicos, también lo hace con los derechos, de la siguiente manera:

- 1.- Derecho al cargo o empleo, o derecho a la estabilidad.
- 2.- Derecho al ascenso.
- 3.- Sistema de selección de los funcionarios y empleados públicos.
- 4.- Derecho al sueldo o salario.
- 5.- Otras ventajas económicas para el empleado.
- 6.- Derecho a honores y consideraciones.
- 7.- Derecho a la seguridad social.
- 8.- El régimen de las pensiones en el derecho administrativo

#### DERECHO AL CARGO O EMPLEO, O DERECHO A LA ESTABILIDAD.

El tratadista citado nos dice:

"El empleo o cargo no es un bien que entra en el patrimonio de un funcionario o empleado, pues el Estado tiene el derecho de modificar toda la estructura del personal de la administración pública y a los reclamos del interés general ... De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución, Frac. XI, el Congreso de la Unión tiene facultad: "para crear y suprimir empleos públicos de

la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones" ....Esa facultad debe interpretarse en el sentido de no ocasionar perjuicios innecesarios o indebidos a los empleados y en todo caso tomar las providencias legales para remediar los perjuicios - que se ocasionen".

Nuestra legislación mexicana vigente establece tres categorías de disposiciones:

- a).- El poder público puede hacer libremente remociones.
- b).- Fijar un término a la duración del cargo.
- c).- Facultad de remoción por causas especiales.

Dentro de la primera clasificación se consigna la facultad - del Presidente de la República, de remover libremente a los Secretarios del Despacho, a los Procuradores de Justicia, a los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios y en general a todos los demás empleados de la Federación. Artículo 89 Frac. II de la Constitución.

En el segundo caso la misma Constitución fija las situaciones excepcionales en que ella misma o las leyes determinan otra forma de remoción, como por ejemplo los casos en que los empleos o cargos que tienen un término señalado para que sean ocupados - por su titular.

Finalmente, los casos de inamovilidad, o sean aquellos en - los que solo se permite la remoción por causas especiales y si - guiendo un procedimiento también especial. Artículo 46.

#### DERECHO AL ASCENSO.

Los funcionarios y empleados tienen derecho a ser mejorados

en su condición burocrática, si reúnen las condiciones de aptitud moral y técnica que requiere una actividad administrativa.

"Ascender es pasar de una categoría inferior en los cuadros de la Administración Pública, a categorías administrativas superiores que implican mayores derechos y obligaciones y sobre todo una mejor remuneración".

El artículo 123 en su edición de apartado B), fracción VII - ordena: "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". Fracc. VIII. "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón - a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

La Ley reglamentaria por su parte ordena en su artículo 47 - la creación de un escalafón en cada dependencia; que las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios Art. 51; que las vacantes se cubrirán mediante concurso, Art. 48;

#### SISTEMA DE SELECCION DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

Aunque en la doctrina y en la legislación se establece que el candidato a funcionario y empleado público deben satisfacer - ciertos requisitos indispensables para el buen funcionamiento de la Administración Pública como lo son: conocimiento y aptitudes - según lo expresa la fracción VII del mencionado artículo 123 en -

su apartado E., lamentablemente en la realidad sucede otra cosa ya que tratándose de designación de funcionarios sobre todo, se olvida el precepto legal establecido y solo funciona el sistema infalible de la "dedocracia".

#### DERECHO AL SUELDO O SALARIO.

Entre los derechos que el trabajador tiene frente al Estado está el del sueldo o salario, o sea la remuneración material que en forma unilateral es fijada por el Estado.

El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores y será fijado en los Presupuestos de Egresos respectivos y no podrá ser disminuido durante la vigencia de éstos. La Ley Burocrática en su artículo 32 reza: "El salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados".

La Carta Magna ordena: "El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la Ley y pagada por el Tesoro Federal".

El salario no es susceptible de embargo ni de retenciones, descuentos ni deducciones, salvo en los siguientes casos especialmente señalados en el artículo 38 de la Ley del trabajador público.

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

II.- Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad.

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

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

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

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III-IV y V de éste artículo.

#### OTRAS VENTAJAS ECONOMICAS PARA EL EMPLEADO.

Al lado del sueldo, el burócrata tiene otras ventajas económicas como por ejemplo:

La que se le otorga para compensar gastos de viaje, alojamiento, etc., cuando permanece fuera de su residencia oficial, es la que se conoce con el nombre de viáticos.

También tienen derecho al sobresueldo debido a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en el lugar donde presta sus servicios.

Los gastos de representación son las compensaciones que se-

den al funcionario o empleado por los gastos de atenciones sociales que impone el rango.

Las gratificaciones se conceden por servicios especiales exigidos por el desempeño adecuado de la función.

Y por último las que se conceden por trabajos en horas fuera de la jornada legal y que deben ser pagadas al cien por ciento más del salario ordinario.

#### DERECHO A HONORES Y CONSIDERACIONES.

El Dr. Serra Rojas dice:

" Toda actividad humana debe ser estimulada para dar nuevos impulsos a la acción individual.

El Estado, como todas las grandes empresas, no debe olvidar a sus servidores y rodearlos de consideraciones que estimulen el trabajo personal, hacia metas siempre mejores".

#### EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Este régimen de seguridad social fué establecido por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 28 de diciembre de 1959.

Esta ley abrogó la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que vi no rigiendo desde el 30 de diciembre de 1925.

Esta Ley se aplica a los trabajadores del servicio civil de la Federación del Departamento del Distrito Federal, de los Territorios Federales y de los organismos públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen; a los pensionistas de esas entidades y organismos, a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionis-

tas mencionados.

El artículo 30. de la Ley del Instituto nos señala las prestaciones que tienen carácter de obligatorio.

EL REGIMEN DE LAS PENSIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Rafael Bielsa nos define la pensión y la jubilación de la siguiente manera:

"La institución de la jubilación es el derecho que el agente de la Administración Pública (civil), tiene de percibir su sueldo bien sea por su edad, por su imposibilidad física, debido a la cual es relevado de la prestación del servicio. La pensión es un derecho pecuniario que la Ley acuerda a determinados parientes, con calidad de herederos forzosos, del funcionario o empleado que haya tenido derecho a la jubilación. Es decir, es un derecho que nace para los herederos a la muerte del causante, y siempre que éste haya tenido derecho de jubilación". (12)

La pensión es un derecho patrimonial temporal que la Ley otorga a los servidores del Estado que se separen del empleo, y es engendrado por el derecho a la jubilación dando nacimiento a la pensión jubilatoria.

DERECHO DE ASOCIACION SINDICAL Y DERECHO DE HUELGA.

La Constitución reconoce a los trabajadores el derecho de Asociación Sindical. Artículo 123 fracción X. " Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

(12) Rafael Bielsa. Ob. Cit. T. II pp. 155 y 16.

"Este tema dice Serra Rojas- ha sido muy discutido en el derecho administrativo..... El criterio tradicional se manifestó en el sentido de que el Estado es una institución de instituciones, ajena a propósitos de lucro, que regula su actividad inspirada en asegurar el interés público, por lo que no se podía aceptar la existencia de entidades que interfirieran la acción pública y se viera obligado a abandonar la tarea suprema de equilibrar y armonizar los intereses de una comunidad. Se pensó en todo caso que la colectividad, sería la que resintiera gravemente los perjuicios de una contradicción entre la Administración pública y sus trabajadores, al compartir innecesariamente el arte de gobierno del Estado ". (13).

Se ha objetado el derecho a sindicalizarse alegando que el sindicato es una organización con vista a la huelga, la cual es contraria al funcionamiento normal y continuo del servicio público; que el sindicato es una organización hostil a la jerarquía administrativa y a la organización política del país porque resta facultades a los gobernantes para organizar los servicios públicos y su personal; que el sindicato amenaza la organización constitucional del Estado por tender a constituir como forma de representación nacional la de las fuerzas económicas o clasistas en vez de la del ciudadano". (14).

El derecho de asociación sindical de los trabajadores públicos, es un derecho indiscutible, conquistado con mil vicisitudes-

---

(13) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. p. 469.

en el diario batallar de la clase laboralista y consagrado en nuestra Constitución política de 1917 en su Artículo 123, apartado A fracción XVI, al establecer: "tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., y en la última reforma del artículo en estudio que fué adicionado con la sección B, se estableció en su fracción X el de recho de asociación para los trabajadores públicos.

Contra todas las objeciones anteriores lo más granado de -- nuestros laboristas y administrativistas como lo son: Trueba, Urbina, De la Cueva, Euquerio Guerrero, Fraga, Serra Rojas, etc., han defendido éste derecho justo de los burócratas como clase -- prestadora de un servicio.

De Trueba Urbina son los siguientes conceptos: "Por primera vez en nuestro país, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, consagró expresamente el derecho de asociación profesional y de huelga de los trabajadores al servicio del Estado (Arts. 45 y 66 a 69).

La Constitución de la República, en el apartado B), fracción X, establece en favor de los burócratas el derecho de huelga, del cual pueden hacer uso, cumpliendo con los requisitos que determina la Ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes -- públicos.... El derecho de huelga siempre fué objeto de defensa -- nuestra en la cátedra, en el libro, en la Cámara de Diputados, -- desde hace más de veinte años. Todavía recién sepultada la Revolución, en el año de 1941, defendimos el derecho de huelga de los -- obreros y de los burócratas. Pero a través del tiempo transcurri-

do la realidad de los hechos se ha impuesto: la huelga burocrática es un mito ..... (15).

Como otro más de los derechos que por medio de nuestra Carta Político-Social se le conceden a los servidores públicos es el de ser juzgados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, temas - que abordaremos mas adelante.

---

(15) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 639.

## CAPITULO II.

## CONFLICTOS DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

## Sumario:

- a).- Naturaleza de los conflictos laborales.
- b).- Conflictos laborales en general y conflictos de los trabajadores al servicio del Estado.
- c).- Clasificación de los conflictos de los trabajadores al servicio del Estado.

En la vida social existe siempre, debido a la clara división de clases, por un lado: la que detenta los medios de producción y explotación y por el otro la que vive de su energía puesta al servicio de la primera.

Estos desequilibrios económicos ocasionados por el sistema - capitalista, son causa de las pugnas que se presentan entre capital y trabajo.

Al respecto nos dice el Dr. Mario de la Cueva:

" Los conflictos de trabajo componen uno de los factores que expresan la crisis de nuestras sociedades. Una solución de éste-problema no puede preverse por ahora y es porque no son causa, - sino efecto de la injusticia social y de los desequilibrios económicos. Cuando ésto se resuelva, probablemente desaparecerán los actuales conflictos de trabajo".

---

(16) Mario de la Cueva: Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A.  
1969. T. I. p. 723.

Por otro lado Trueba Urbina opina:

" La cooperación de los factores de la producción es exigencia fundamental del régimen capitalista; mas como puede reclamarse cooperación cuando el capital ha venido ejerciendo tradicionalmente franca explotación del trabajo: He aquí, pues, la causa de los conflictos entre el Capital y el Trabajo; en pocas palabras, el origen de la lucha de clases. Por ésto es certera la tesis de Marx: La historia de toda sociedad hasta nuestros días no ha sido sino la historia de la lucha de clases.

Las pugnas del trabajo se han venido agitando a través de los tiempos, condicionándose su desenvolvimiento a la acción sindical obrera que debe pugnar por la reivindicación económico-social de los trabajadores: remuneración justa de la fuerza del trabajo, garantía de sus derechos y socialización de las empresas. El fenómeno del trabajo ofrece serios problemas económicos y sociales, y provoca graves conflictos obrero-patronales, puramente obreros o patronales, relacionados con el contrato de empleo y sus consecuencias; lo que viene a justificar la función intervencionista del Estado Moderno, manifestada en la especie por la expedición de leyes protectoras de los laborantes y por la creación de instituciones oficiales de conciliación y arbitraje para solucionar los conflictos contertiosos del trabajo, para que a través de la jurisdicción laboral logren pacíficamente la reivindicación de sus derechos y el consiguiente cambio total de las estructuras económicas". (17)

(17) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 175.

### NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS LABORALES.

En el capítulo LVII de la obra del Ex Rector de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, Dr. Mario de la Cueva: Derecho Mexicano del Trabajo, encontramos un estudio sobre éste tema que nos ocupa y quien a su vez cita las palabras del Profr. Mariano R. Tissebaum por su brillante obra. Así nos dice:

" La sustantividad de los conflictos de trabajo deriva de la autonomía del derecho del trabajo, pero, además, tienen los conflictos de trabajo características propias que, por sí mismas, contribuyen a otorgarles una personalidad y fisonomía especiales" .....Nos cite las palabras de Tissebaum, cuando trata de ampliar y precisar las diferencias entre las contiendas de derecho civil y de derecho laboral en dos aspectos: " de naturaleza intrínseca y de naturaleza extrínseca. Los caracteres de naturaleza intrínseca son dos y se refieren al objeto de la divergencia y a su enfoque jurídico y a la posición funcional de las partes. Los caracteres de la naturaleza extrínseca son también dos: la repercusión económica y social del conflicto y la acción gremial.

Estos cuatro caracteres adquieren un grado máximo de fuerza en los conflictos colectivos de trabajo, pero valen igualmente, como probaremos con más detalle, para los conflictos individuales de trabajo y pueden aceptarse como una de las más completas caracterizaciones de los conflictos de trabajo..... Pues bien, el profesor Tissebaum señala ésta diferencia como la primera característica de la naturaleza intrínseca de los conflictos de traba-

Jo:

" En las contiendas del derecho privado, el objeto se concreta dentro de una órbita de carácter patrimonial que afecta esencialmente al interés individual de las partes, en cambio, en las contiendas del trabajo, la posición personal de las partes es desplazada del eje central de la mencionada órbita del litigio, por la posición que en el mismo toma el trabajo como noción jurídica-social, que actúa en modo predominante, tanto en la formación de las relaciones contractuales, como en las cuestiones o divergencias que se derivan del mismo".

En cuanto al segundo rasgo distintivo de naturaleza intrínseca, Tissembaum sostiene:

"Contribuye a destacar la diferencia entre los conflictos de derecho privado y los del trabajo, la circunstancia que se observa en éstos últimos, en cuanto a la despersonalización de las partes. Genéricamente y por su valor potencial, se considera que la contienda se ha producido entre el Capital y el Trabajo, nociones que importan asignar a las partes, una función y un sentido dentro de la contienda."

En cuanto a los caracteres de naturaleza extrínseca, éste tercer elemento diferencial entre las contiendas de derecho privado y los del trabajo nos dice Tissembaum:

"La trascendencia o repercusión que el conflicto de trabajo genera en el medio social, difiere objetivamente de la que promueven los conflictos de derecho privado. Tal circunstancia finca precisamente en que no actúan, como se ha dicho precedentemente -

dentro de la órbita limitada por el mero interés particular".

"La cuarta diferencia señalada por el profesor Tisserbaum, de naturaleza extrínseca, se refiere a la acción gremial que se comprueba en las contiendas de trabajo, acción gremial o sindical que se deja sentir, no únicamente en los casos de conflictos colectivos, sino además en los conflictos individuales y cuya finalidad es, hacer presente al juez el interés de la clase trabajadora en la suerte de cada uno de sus miembros".

Con estas palabras termina el Dr. de la Cueva el tema que nos ocupa.

Por su parte, el maestro Trueba Urbina de una manera contundente y precisa, nos señala:

"En cuanto a su naturaleza, los conflictos entre trabajadores y empresarios son, en primer término -dice García Oviedo- jurídicos, porque afectan al contrato de trabajo en alguna de sus estipulaciones o incidencias, y es al derecho, y con soluciones jurídicas, a quien incumbe resolverlos; son también económicos, cuando atañen a la producción y ya que en ellos juegan preferentemente intereses de ésta índole en las partes que contendien. Son a veces, también conflictos colectivos de orden público. Pero debe aclararse que todos los conflictos laborales en esencia son sociales, en razón de que son partes el trabajador o el sindicato obrero frente al patrón". (18)

---

(18) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 181.

CONFLICTOS LABORALES EN GENERAL Y CONFLICTOS DE LOS  
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como hemos asentado en el inicio de éste capítulo debido a la explotación del hombre por el hombre las contiendas se han hecho más rudas; han adquirido caracteres de luchas que se presentan o pueden presentarse lo mismo entre el que presta un servicio a otro y el que lo recibe en cualquier actividad laboral, así como en las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

Vamos a señalar algunas definiciones que han sido elaboradas por autores extranjeros que se han avocado a dicha tarea. Tenemos a Pérez Botija diciéndonos:

"Con el nombre de conflictos laborales se alude a toda la serie de fricciones susceptibles de producirse en las relaciones de trabajo".

Ernesto Krotoschin opina:

" Por conflicto de trabajo, en sentido amplio, se entiende las controversias de cualquier clase que nacen de una relación del derecho laboral, sea que ésta relación se haya establecido entre un empleador y un trabajador individuales (contrato individual de trabajo) o entre grupos de trabajadores y patronos (convención colectiva de trabajo) pero también cuando la relación, pertinente al derecho laboral, existe entre un empleador o un trabajador y el Estado".

Cabanellas nos dice:

" Para indicar la existencia de una dificultad de intrincada solución de cualquier clase que sea, entre el patrono y los trabajadores a su servicio - uno, varios o la totalidad - siempre que se origine en el trabajo".

Entre los tratadistas mexicanos tenemos las siguientes definiciones:

Mario de la Cueva nos dice: "Naturalmente no encontramos una fórmula perfecta, sino solamente aproximada:

" Los conflictos de Trabajo son las diferencias que se suscitan entre trabajadores y patronos, solamente entre aquellos o únicamente entre éstos, en ocasión o con motivo de la formación, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo".

A continuación el maestro Cepeda Villarreal se expresa así:

" Se entiende por conflicto en el derecho del trabajo, la coincidencia de dos o más derechos o deberes de la relación de trabajo - incapaz de ser ejercitados o cumplidos simultáneamente en una o más relaciones de trabajo, o que pueda tener conexión con las relaciones de trabajo".

Después de citar las anteriores definiciones, Trueba Urbina nos dice en su obra tantas veces citada:

" En nuestra obra principal, Derecho Procesal del Trabajo, 1941, al tratar de los conflictos laborales, con toda intención - formulamos ninguna definición concreta, porque los conflictos

o diferencias entre los trabajadores y patronos son expresión de pugnas, dificultades, choques, litigios, controversias, necesidades, etc. que se relacionan con el trabajo, y cuando aquellos no pueden avenirse, entonces se requiere de la intervención de un tercero que se encargue de solucionar esos conflictos, llámense arbitros o tribunales y entre nosotros Juntas de Conciliación y Arbitraje, órganos de la jurisdicción social..... Por tanto, no formulamos ninguna definición concreta de conflictos o diferencias del trabajo, sino que nos conformamos con expresar una idea de éstos en el sentido de que se trata de pleitos o pugnas o malos entendimientos entre trabajadores y patronos, solo entre éstos o solo entre aquellos, en relación con la lucha de clases, cuestiones legales laborales o económicos, que requieren intervención de un tercero o de la autoridad para resolverlos, todo lo cual proviene del régimen de explotación del hombre por el hombre:

#### CLASIFICACION DE LOS CONFLICTOS LABORALES

##### EN GENERAL.

En cuanto a la clasificación de éstos conflictos hechos por la jurisprudencia mexicana, tenemos que los divide en: Conflictos, Jurídicos y Conflictos Económicos; precisándolos en la forma siguiente:

" Conflictos de carácter jurídico son los suscitados con motivo de la interpretación y la aplicación de las leyes o contratos de trabajo, a propósito de los cuales las Juntas desempeñan una verdadera función jurisdiccional, y Conflictos de naturaleza

económica, los que tienden a la creación o modificación de las condiciones generales de prestación del servicio, en cuyo caso, las Juntas, más que aplicar el derecho, crean la norma que ha de regir las relaciones obrero-patronales". (19)

Esta clasificación no es nueva ya que sirvió como norma para la atribución de competencia en las leyes alemanas de la Jurisdicción del Trabajo, que datan de 1890. Aquellos tribunales conocían de todas las contiendas jurídicas, independientemente de la naturaleza de los intereses afectados, individuales o colectivos.

Así la doctrina alemana nos dice:

"El contenido de los conflictos colectivos es, los salarios y demás condiciones de prestación de los servicios para una pluralidad de relaciones de trabajo. La finalidad de éstos conflictos no responde a la pregunta a quién corresponde el derecho, cuales son los salarios y condiciones de trabajo vigentes o cual es la interpretación de los contratos individuales y colectivos de trabajo. La cuestión debatida en éstos conflictos es la reglamentación adecuada y justa que debe valer en el futuro para los salarios y demás condiciones de prestación de los servicios. Los conflictos colectivos, que pueden también denominarse conflictos de intereses, concluyen, en consecuencia, con la reglamentación adecuada, o sea, con la celebración de un contrato colectivo; por lo que contrato y conflicto colectivos se encuentran en íntima relación!"

---

(19) Mario de la Cueva: Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México 1969. p. 747 T. II.

"Hay pues una diferencia radical entre los conflictos colectivos o conflictos de intereses y los conflictos jurídicos: En éstos, la cuestión a debate es un problema de derecho, que se expresa en la consabida fórmula, a quién corresponde el derecho, - mientras los conflictos colectivos o intereses se caracterizan por la ausencia de norma jurídica para resolverlos y su propósito es la creación de la norma jurídica futura"

Trueba Urbina por su parte define:

"Los conflictos colectivos de naturaleza económica son manifestaciones de la lucha de clases, entre un grupo de trabajadores o sindicato y uno o varios patrones, encaminadas al establecimiento de nuevas condiciones de trabajo o modificación de los vigentes: (20)

"Por creación de nuevas condiciones de trabajo debe entenderse no solo el cambio que se opera en el desempeño de las labores - por modificación técnica en la maquinaria, sino la implantación de nuevas normas que regulen el desarrollo del trabajo en las relaciones obrero-patronales".

"También se caracterizan los conflictos colectivos económicos, por el cese colectivo o la amenaza del cese colectivo del trabajo, sea que la causa del conflicto afecte directamente a todos los interesados - aumento de salario, reglamento de trabajo - sea que la generalidad de los obreros decidan hacer causa común - con un camarada por espíritu de solidaridad" (21)

(20) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 185

(21) Fromont Bovaille. Conciliación y Arbitraje p. 9. Cit. por Alberto T. U.

El maestro Trueba nos hace una clasificación general de los conflictos que se presentan entre el capital y el trabajo de la siguiente manera:

- a).- Obrero - patronales: individuales jurídicos;
- b).- Obrero - patronales: colectivos jurídicos;
- c).- Obrero - patronales: colectivos económicos;
- d).- Interobreros : individuales y colectivos.
- e).- Interpatronales : individuales y colectivos.

Las diferencias entre una misma clase social, ya sean interobreras o interpatronales pueden ser individuales y colectivas, - pero únicamente de carácter jurídico.

#### CONFLICTOS OBRERO-PATRONALES INDIVIDUALES JURIDICOS.

Las diferencias surgidas entre trabajadores y patronos (persona física o moral), con motivo del contrato o relación de trabajo o aplicación de la Ley, son individuales y esencialmente jurídicos, pues la pluralidad de trabajadores no le quita el carácter individual al conflicto.

Los conflictos individuales son los más numerosos por versar sobre despidos, riesgos profesionales, salarios, horas extras, - etc., o bien, infracciones del contrato de trabajo, individual o - colectivo, pero que afectan a los trabajadores individualmente.

#### CONFLICTOS OBRERO-PATRONALES: COLECTIVOS JURIDICOS.

Los conflictos colectivos jurídicos, como los individuales, - tienen el mismo origen: violación del contrato o relación del trabajo, en éste caso colectivo, o de la ley, si más que la contien-

da se desarrolla entre un sindicato de trabajadores y uno o más patrones. Esta clase de conflictos son jurídicos, por cuanto que se refieren concretamente a la aplicación e interpretación del contrato o relación colectiva de labor o de las prescripciones de la ley.

El maestro Paul Pic citado por de la Cueva nos dice: "Conflictos colectivos, más graves que los anteriores (se refiere a los individuales) a causa de sus repercusiones sobre la producción y por las luchas a que dan lugar. Los conflictos colectivos ponen en pugna a un patrono con todos los obreros de su industria y a veces se generalizan y extienden a una industria determinada del país o aún a varias industrias. En ocasiones, adquieren caracteres internacionales" (22).

Resumiendo dice el Dr. de la Cueva.

"Los conflictos colectivos del trabajo son los que afectan la vida misma del derecho individual del trabajo o las garantías de su formación y vigencia, en tanto los conflictos individuales del trabajo son los que únicamente afectan los intereses particulares de uno o varias personas".

El régimen procesal aplicable a los conflictos colectivos jurídicos es el mismo de los individuales (capítulo V del Título Catorce de la nueva Ley).

Sin embargo cuando se trata de la violación del contrato colectivo de trabajo, el sindicato o coalición de trabajadores

---

(22) Mario de la Cueva. Ob. Cit. p. 736 y S.S.

afectados pueden intentar sus acciones por la vía ordinaria o -  
ejercitar el derecho de huelga.

#### CONFLICTOS OBRERO-PATRONALES: COLECTIVOS ECONOMICOS.

Estos conflictos se declaran generalmente a través de la -  
huelga, implicando una forma de lucha de clases. Significan inten-  
tos drásticos para mejorar las condiciones económicas de los tra-  
bajadores.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de la Secretaría de  
Industria, nos dice el laboralista Mario de la Cueva, se dijo:

"Los conflictos entre el Capital y el Trabajo pueden reve-  
tir una naturaleza más grave.

Puede tratarse, no de obligar a una de las partes a que se -  
somete a una disposición legal o a que scate una regla contrac -  
tual, sino de que proporcione nuevas condiciones de trabajo, alte-  
rando los salarios, las jornadas o los procedimientos estableci -  
dos en los contratos anteriores o sancionados solamente por el -  
uso..... Los conflictos colectivos de naturaleza económica no -  
pueden resolverse mediante la aplicación de una norma de derecho;  
el árbitro o el tribunal arbitral tiene que resolverlos teniendo -  
en cuenta consideraciones de carácter puramente social y económi-  
co. El Estado ya no se limita a cumplir con su función de admi -  
nistrar la justicia en su forma conmutativa, sino que interviene  
para distribuir por vía de autoridad, lo que a cada uno de los -  
participes en la producción le corresponde, lo que antes quedaba

encomendado a la voluntad de las partes y al juego de las leyes - económicas! (23)

#### CONFLICTOS INTEROBREROS: INDIVIDUALES Y COLECTIVOS.

Los antagonismos originados entre trabajadores con motivo - del contrato o relación del trabajo o de hechos relacionados con ellos, revisten doble naturaleza; individuales, cuando el conflicto se polariza entre dos trabajadores, y colectivos, si el pleito se entabla entre uno o varios trabajadores y un sindicato o entre agrupaciones sindicales, denominándose entonces el conflicto intersindical. Estos conflictos son esencialmente jurídicos, la discusión se contrae a derechos legales o contractuales; nunca tienen las causales económicas, como acontece en los obreros patronales, en que se presenta de relieve el fenómeno de la lucha de clases. Entre los integrantes de una misma clase social no se presenta ésta faceta del problema obrero patronal.

Los conflictos interobreros individuales, pocas veces se presentan en la vida del trabajo; a la inversa, los intersindicales o intergremiales son frecuentes y en algunas ocasiones aparecen - síntomas graves: choques sangrientos que destruyen la cohesión - que debe existir entre la masa trabajadora. Pueden considerarse como el germen de la guerra fratricida y muy perjudicial para el progreso del movimiento obrero y también para la producción.

---

(23) Mario de la Cueva. Ob. Cit. p. 749.

#### CONFLICTOS INTERPATRONALES: INDIVIDUALES Y COLECTIVOS.

Las diferencias o conflictos entre patrones, derivados del contrato de trabajo o de hechos intimamente relacionados con él, como los interobreros, pueden ser individuales y colectivos es decir, entre patrones individualmente, y estos con agrupaciones patronales o puramente entre éstos. La naturaleza de tales conflictos es esencialmente jurídica, por la misma razón ya asentada al tratar de los interobreros. Nunca se han registrado pugnas entre empresarios en los tribunales del trabajo.

#### CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.

El Estado como hemos visto en el principio de ésta tesis, para realizar sus fines necesita del servicio de personas físicas, estableciéndose por tal motivo una relación laboral entre ellos. Estas relaciones que tiene el Estado con sus servidores origina fricciones de caracter laboral que tienen que ser resueltos, por el órgano competente.

Los servidores del Estado, encuentran la base para crear éstos conflictos en la declaración de sus derechos sociales que se establecieron en el artículo 123 de la Constitución de 1917.

Los conflictos entre los jefes de las unidades burocráticas y sus servidores tuvieron como escenario las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje; posteriormente, a partir de la expedición del Estado de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de

La Unión en 1938, éstos derechos sociales, tuvieron expresión de realidad en las Juntas Arbitrales y en el Tribunal de Arbitraje, hasta el año 1960 en que se adicionó el artículo 123 con el apartado B, con nueva declaración de derechos sociales específica para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, y con el establecimiento de los tribunales burocráticos encargados de dirimir los conflictos: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

CLASIFICACION DE LOS CONFLICTOS DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO.

"Por disposición expresa del artículo 123 de la Constitución apartado B), fracción XI, se establecen dos jurisdicciones especiales de carácter social con objeto de resolver las controversias entre el Estado y sus servidores, a saber:

- a).- Una para las diferencias o conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y
- b).- Otra para las diferencias o conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Así como los obreros, jornaleros, empleados, domesticos, artesanos y en general todo aquel que presta un servicio a otro tienen su jurisdicción laboral a cargo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los trabajadores al servicio del Estado tienen también su jurisdicción especial a cargo del Tribunal Federal de --

Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; según se trate del poder al que sirvan.

Los Tribunales burocráticos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ejercen funciones administrativas en los casos siguientes:

- a).- Cuando se trata del registro de los sindicatos, y
- b).- Cuando se trata de registros de las condiciones de trabajo. ( Art. 124, Fracs. III y V.)

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

En la jurisdicción laboral burocrática se dirimen los conflictos se originan por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo existente entre los poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y sus trabajadores, o por hechos íntimamente relacionados con ella.

Teles conflictos pueden ser de cuatro clases, a saber:

- a).- Individuales: entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores;
- b).- Colectivos: Entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
- c).- Sindicales: entre los trabajadores y sus organizaciones
- d).- Intersindicales: entre dos o más sindicatos de trabajadores al servicio del Estado (Art. 124, Fracs. I-II y -

Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate del poder al que sirvan.

Los Tribunales burocráticos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ejercen funciones administrativas en los casos siguientes:

- a).- Cuando se trata del registro de los sindicatos, y
- b).- Cuando se trata de registros de las condiciones de trabajo. ( Art. 124, Fracs. III y V.)

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

En la jurisdicción laboral burocrática se dirimen los conflictos se originan por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo existente entre los poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y sus trabajadores, o por hechos íntimamente relacionados con ella.

Tales conflictos pueden ser de cuatro clases, a saber:

- a).- Individuales: entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores;
- b).- Colectivos: Entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
- c).- Sindicales: entre los trabajadores y sus organizaciones
- d).- Intersindicales: entre dos o más sindicatos de trabajadores al servicio del Estado (Art. 124, Fracs. I-II y -

IV).

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

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

Todos estos conflictos entre los trabajadores y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se tramitan con sujeción a las mismas normas de procedimiento consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional (24).

---

(24) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 609 y 610.

## CAPITULO III

## LA JURISDICCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

## SUMARIO:

- 1.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
  - a).- Integración.
  - b).- Funciones.
  - c).- Competencia.
  - d).- Jurisdicción.
  - e).- Procedimiento.
- 2.- EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
  - a).- Integración
  - b).- Funciones.
  - c).- Competencia
  - d).- Jurisdicción
  - e).- Procedimiento.

Nuestro artículo 123 del Documento Político vigente en su apartado B, nos señala la jurisdicción especial para regir, las relaciones que se den entre los Estados de la Unión, los gobiernos, del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

Pero ésta jurisdicción no existió desde la creación del artículo mencionado, sino que fue producto de la constante lucha de la clase burocrática, ya que antes de que se reformara nuestra Carta Magna en su artículo 123, dividiéndolo en dos apartados; el A que originariamente existía y el B, los conflictos entre los empleados públicos y el Estado Federal, Estados miembros y Muni-

cipios, conforme a la declaración de derechos sociales consignados en nuestra Constitución de 1917 estaban sometidos a la jurisdicción de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

En el lapso que comprende los años de 1917 a 1928 todos los trabajadores en general, así como los burócratas, resolvían sus conflictos ante las mencionadas Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje; pero en 1929, las relaciones de la burocracia y del Estado, quedaron excluidas de la legislación laboral para ser regidas por leyes del servicio civil que nunca se expidieron, ésta exclusión se debió en virtud de la reforma constitucional a la fracción X del Art. 73 del 29 que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes reglamentarias del artículo 123 y consiguientemente por disposición de la ley reglamentaria de éste precepto sea de la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931.

Respecto a la situación por la que atravezaban los trabajadores del Estado, el Dr. Alberto Trueba Urbina nos dice:

" La situación de la burocracia, de 1931 a 1938, era verdaderamente lamentable, porque a ún cuando el artículo 123 que le reconoce derechos estaba en plena vigencia, sin embargo, la burocracia quedó desamparada practicamente, hasta que el 27 de septiembre de 1938, en que fué promulgado, por el Presidente Lázaro Cárdenas, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: el cual contenía nueva declaración de derechos sociales de la burocracia con el establecimiento también de una nueva jurisdicción laboral burocrática a cargo de las Juntas Arbitrales y del Tribunal de Arbitraje; derechos y jurisdicción laboral

burocráticos que fueron reproducidos en un nuevo Estatuto promulgado en el año de 1941.

En éstas condiciones la burocracia se desarrolló progresivamente y el Estado Mexicano quedó sujeto a la jurisdicción laboral burocrática, encargada de dirimir conflictos del trabajo entre los poderes de la Unión y sus servidores.

Por tanto con el Estatuto de 1938 nació una nueva jurisdicción del trabajo burocrático, que permitió a los empleados públicos la defensa de sus derechos ante los órganos de dicha jurisdicción.

#### LA NUEVA JURISDICCION DEL TRABAJO BUROCRATICO EN EL ARTICULO 123, APARTADO B.

La lucha de la burocracia, a través de sus organizaciones sindicales y de su identificación con el Gobierno de la República culminó con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, que dividió el artículo 123 en dos apartados: el A), para regir entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo, el B), para los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores, estableciéndose en éste de manera expresa la jurisdicción federal del trabajo burocrático" (25)

#### EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Estos Tribunales tienen como antecedente las Juntas Centrales (25) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 301-302.

de Conciliación y Arbitraje creados en el originario artículo 123 de la Constitución de 1917. Más tarde con la expedición de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la U - nión fueron estructurados las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje que vinieron a sustituir a aquellas, y originaron la - creación de estos nuevos tribunales burocráticos en la fracción - XII del Apartado B) de nuestro artículo social.

Nuevamente citamos las palabras del eminente laborista Trueba Urbina quien tan exhaustivamente se ha ocupado de este tema en su obra Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, así nos dice: "El Tri - bunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano jurisdic - cional encargado de dirimir los conflictos que surgen entre los - Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores. Se trata de - un cuerpo colegiado, clasista, que teóricamente y a la luz del de recho constitucional viene a formar, como las Juntas de Con - ciliación y Arbitraje, un nuevo poder todavía de mayor jerarquía, por - cuanto que queda sometido a su jurisdicción no sólo la más alta - autoridad política representativa del Estado, el Presidente de la República, que entre nosotros es más que un rey, más que un pri - mer ministro y más que todos los jueces, magistrados y ministros, sino también las Cámaras de Diputados y Senadores como integrantes del Poder Legislativo. Este tribunal obedece al cambio en la estructura política del Estado, como ocurre con las Juntas de Con - ciliación y Arbitraje, que desecha el principio individualista - para sustentarse en la división de la sociedad en clases, dando - les a éstas participación de autoridades en el Tribunal.

El Tribunal es colegiado y se integra por un representante - del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los Poderes de la Unión; un representante de los Trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrado tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados, pero que en la práctica lo designa también el Presidente de la República; todo lo cual hace que éste - Tribunal carezca de independencia y siga las directivas políticas que ordene el Jefe de la Nación, en razón de nuestro sistema presidencialista. Esta integración la establece expresamente el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado\* (26)

#### INTEGRACION.

El artículo mencionado de la Ley Burocrática nos dice : "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado y lo integrarán un magistrado representante del Gobierno Federal que será designado por éste, un magistrado representante de los Trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último funcionará como presidente".

El artículo 119 de la mencionada ley nos fija el procedimiento que hay que seguir para la designación de nuevos magistrados, por vacantes, remitiéndonos al mismo, que señala el artículo precedente.

(26) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 611 y ss.

Las faltas temporales del Presidente del Tribunal serán cubiertas por el Secretario General de Acuerdos y las de los demás Magistrados por la persona que designe el Organismo que cada uno representa.

El Presidente del Tribunal durará en su cargo seis años y disfrutará de emolumentos iguales a los de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y solo podrá ser removido por haber cometido delitos graves del orden común o federal.

Los magistrados del Tribunal, representantes de la organización de trabajadores y del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes lo designaron. Art. 120 de la Legislación del Trabajo burocrático.

En cuanto a los requisitos necesarios que se tienen que cubrir para poder ser elegido como magistrado del Tribunal Burocrático, el artículo 121 nos señala los siguientes:

- I.- Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles.
- II.- Ser mayor de veinticinco años, y
- III.- No haber sido condenado, por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El Presidente debere ser Licenciado en Derecho.

El magistrado representante de los trabajadores deberá haber servido al Estado como empleado de base, por un período no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

En esta misma Ley se previene la colaboración de un Secretario General de Acuerdos, los secretarios, actuarios y el personal

que sea necesario. También nos indica que los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal, serán cubiertos por el Estado con signándose en el Presupuesto de la Secretaría y Crédito Público. Artículos 122 y 123.

#### FUNCIONES.

Nuestro artículo 123 constitucional en su apartado B, señala las funciones que se le atribuyen al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el ejercicio de la jurisdicción social del -- trabajo burocrático.

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

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

Fracc. 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.

He aquí en ésta primera parte de la fracción citada la función del Tribunal Burocrático.

#### COMPETENCIA Y JURISDICCION.

En forma categórica y precisa la ley fija la jurisdicción - de dicho tribunal, a fin de dirimir los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus servidores, y nos dice que - será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores;

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

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

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

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

#### PROCEDIMIENTO.

El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá : a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de una comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

Esto lo establece el artículo 127 de la Ley Burocrática a manera de lección sintética. En su artículo 11 nos señala:

"En lo no previsto por ésta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden. La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes de orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad".

Los requisitos que debe contener el escrito de demanda a trá vez de la cual se ejerce la acción y pretensiones procesales con los que señala la Ley en su artículo. 129:

- I.- Nombre y domicilio del reclamante;
- II.- Nombre y domicilio del demandado;
- III.- El objeto de la demanda;
- IV.- Una relación de los hechos, y

V.- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiese aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

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

El Tribunal, al recibir la demanda escrita o verbalmente por comparecencia, deberá dictar acuerdo admitiéndola y ordenando se corra traslado de ella al demandado para que la conteste en el término de cinco días a partir del siguiente a la fecha de notificación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 130 de nuestra Ley, que a que a la letra dice:

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

Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del -

lugar en que radica el tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 Kms. de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Una vez contestada la demanda, o transcurrido el plazo que nos señala la ley para hacer esa contestación, el Tribunal emitirá un acuerdo en el que se tenga por contestada la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario. Artículo 136.

Una vez realizado lo anterior, se ordenará la practica de las diligencias que fueren necesarias, se citarán a las partes y en su caso a los testigos y peritos, que la audiencia de pruebas alegatos y resolución.

Ya fijado el día y la hora para la celebración de la audiencia, se abrirá el período de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulte notoriamente inconducentes o contrarios a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento. Artículo 133.

El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que

funde su decisión. Artículo 137.

Los acuerdos que dicta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje durante la secuela del proceso burocrático, así como el laudo, son inapelables, no admiten ningún recurso y deben ser puntualmente cumplidos. Así lo expresa el artículo 146 de la Ley Federal de los Burócratas:

" Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes.

Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las partes".

Para concluir el 147 dispone:

Las autoridades civiles y militares estén obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello.

#### EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Los conflictos que surgen entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución".

A continuación existe el siguiente comentario del Maestro Trueba.

"Independientemente de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, es el Tribunal más culminante para resolver en única instancia los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación

y sus servidores, la Nueva Ley crea un tribunal de sustanciación o instrucción, con el nombre de Comisión. Este Tribunal es muy importante por cuanto que constituye un órgano tripartito, como los de carácter laboral: Es la penetración del nuevo derecho social - en la organización vetusta del Poder Judicial Federal que en la - vía de amparo actúa burguesemente y como Tribunal burocrático debe proceder socialmente." (27).

#### INTEGRACION DEL PLENO.

El artículo 94 de la Constitución en su segundo apartado nos dice:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de - veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funcionará en Pleno o en Salas.

Esta disposición es reglamentada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

Art. 3º.- El Pleno se compondrá de todos los Ministros que - integran la Suprema Corte, pero bastará la presencia de quince de sus miembros para que pueda funcionar.

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

En caso de empate, se resolverá el asunto en la siguiente -

(27) Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, México 1971 P.61.

sesión, para la que se convocará a los Ministros que hubieren concurrido a la anterior y a los que hubieren faltado a la misma, siempre que éstos no estuvieren legalmente impedidos; si en la última sesión tampoco se obtuviere mayoría, se tendrá por desechado el proyecto y el Presidente de la Corte designará otro Ministro, distinto del relator, para que formule nuevo proyecto, teniendo en cuenta las opiniones vertidas.

Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II.- No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección.
- III.- Poscer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que acarite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y
- V.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

### FUNCIONES

Las funciones del Pleno en el aspecto social están consignadas en el artículo 123 Constitucional, apartado B fracción XII - que establece: "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.

### COMPETENCIA Y JURISDICCION

Los conflictos que surgan entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores deberá conocer el Pleno de la Suprema Corte de Justicia sujetándose a lo previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en cuanto al procedimiento ya que su función jurisdiccional es la misma que ejerce el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la burocracia, pero limitada a controversias laborales en el Poder Judicial Federal; es decir, su competencia es específica, en tanto que la del Tribunal es general para los empleados y unidades burocráticas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión y Gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

La Ley Burocrática en su Art. 160 nos dice:

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reunirá cuantas veces sea necesario, para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la Comisión Substanciadora".

"La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión Substanciadora y a la votación del mismo. Si

fuere aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

Nos sigue diciendo Trueba Urbina: En el caso de que se trata, el Pleno de la Suprema Corte es juez y parte.

Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte es el más alto-Tribunal de la jurisdicción burguesa consagrada en la Constitución política, cuya incrustación absurda y contradictoria en la Constitución Social, en el artículo 123, apartado B) fracción XII, in fine, originará la ineficacia de la función social del precepto. El Pleno es como Jano, tiene dos caras: una burguesa en la jurisdicción de amparo y otra social, como tribunal burocrático en la jurisdicción de los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores.

#### LA COMISION SUSTANCIADORA.

Esta Comisión es un órgano de sustanciación o instrucción y es muy importante por cuanto que constituye un órgano tripartito que se integra con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la comisión se dictarán por mayoría de votos. Artículo 154 de la Ley.

Para la substanciación de los conflictos laborales en el Poder Judicial Federal nos remitimos al artículo 159 que a la letra

fuere aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

Nos sigue diciendo Trueba Urbina: En el caso de que se trata, el Pleno de la Suprema Corte es juez y parte.

Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte es el más alto-Tribunal de la jurisdicción burguesa consagrada en la Constitución política, cuya incrustación absurda y contradictoria en la Constitución Social, en el artículo 123, apartado B) fracción XII, in fine, originará la ineficacia de la función social del precepto. El Pleno es como Jano, tiene dos caras: una burguesa en la jurisdicción de amparo y otra social, como tribunal burocrático en la jurisdicción de los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores.

#### LA COMISION SUSTANCIADORA.

Esta Comisión es un órgano de sustanciación o instrucción y es muy importante por cuanto que constituye un órgano tripartito que se integra con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la comisión se dictarán por mayoría de votos. Artículo 154 de la Ley.

Para la substanciación de los conflictos laborales en el Poder Judicial Federal nos remitimos al artículo 159 que a la letra

dice:

" En los conflictos en que sea parte un Tribunal Colegiado - de Circuito, un Magistrado Unitario de Circuito o un Juez de Distrito y tengan que desahogar diligencias encomendadas por la Comisión Substanciadora, actuaran como auxiliares de la misma con la intervención de un representante del Sindicato. El trabajador tendrá derecho a estar presente."

Cuando éste Tribunal hubiere desahogado todas las pruebas y si sus componentes no necesitan mayor información para mejor proveer, o bien que se hubiera acordado dado la práctica de diligencias con éste objeto, la Comisión Substanciadora está obligada a emitir un dictámen en el que deberá apreciar las pruebas y los hechos en conciencia, como lo dispone el artículo 137, para someterlo a la consideración del Pleno de la Suprema Corte.

Con la formulación del dictámen concluye la función de la Comisión Substanciadora. El dictámen es un proyecto de laudo. El Pleno del más alto Tribunal del país al igual que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje según el artículo 137 está obligado a apreciar las pruebas en conciencia y resolver a verdad sabida y buena fé guardada, porque su función es de tribunal laboral con actividades sociales. La emisión del laudo es facultad exclusiva del Pleno de la Suprema Corte.

El Estatuto de los servidores públicos en su artículo 158 nos señala las disposiciones que deben regir al procedimiento para la tramitación de los expedientes, y es el mismo que se sigue ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ya antes --

mencionado.

#### DIFERENTES TIPOS DE PROCEDIMIENTOS.

Los procedimientos para resolver los conflictos laborales de los servidores públicos se dividen en tres:

- a).- Procedimientos ordinarios
- b).- Procedimientos especiales en la huelga y
- c).- Procedimientos de ejecución.

#### PROCEDIMIENTO ORDINARIO.

Esta clase de procedimiento está regulado por la Ley Burocrática en su artículo 127 que ya en páginas anteriores de éste capítulo transcribimos.

Este procedimiento es el idóneo para resolver los conflictos que se presenten entre el Estado y sus servidores en los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial con la única diferencia de que cuando se presenten conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores es el Pleno de la Suprema Corte el que en única instancia resuelve, instruyendo la Comisión Sustanciadora, mientras que las pugnas surgidas entre los trabajadores del Poder Legislativo y el Ejecutivo así como los del Departamento del Distrito y Territorios Federales y éstas como parte los resuelve el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o sea que tanto uno como otro de los conflictos mencionados se resuelven conforme a lo establecido en la Ley Burocrática, en sus artículos 127 y 158.

## PRESENTACION DE LA DEMANDA

El escrito de demanda se presenta bien en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o bien a la Comisión Substanciadora - del Poder Judicial según corresponda, quienes también pueden recibir la demanda verbalmente por comparecencia. Se dicta acuerdo - admitiéndola y se ordena se corra traslado al demandado quien en los términos que señale el artículo 130 deberá contestarla; Dicho precepto ordena:

"La contestación de la demanda se presentará en un término - que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación, deberá referirse a todas y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior.

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

Una vez cumplido con éste ordenamiento, el Tribunal o la Comisión Substanciadora dictará un acuerdo en el que se tenga por - contestada la demanda en los términos de la misma.

Pero puede suceder que el demanda dentro del término concedido, o, puede darse el caso también de que resulte mal representado, en estos casos se tendrá por contestada dicha demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario. Artículo 136. La prueba en contrario como carga procesal, obliga a probar la no existencia de la relación laboral burocrática o vínculo contractual.

## AUDIENCIA DE CONCILIACION

Esta audiencia solo puede presentarse en conflictos colectivos o sindicales, ya que en los individuales no cabe la conciliación, sino el cumplimiento estricto de la Ley.

Si el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje recibe el escrito de demanda citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación. En ésta audiencia pueden las partes llegar a un convenio, en cuyo caso éste se elevará a la categoría de laudo, que ipso jure se convierte en sentencia ejecutoriada, puede suceder lo contrario o sea que no se llegue a un arreglo. En éste caso deberá admitirse la demanda y correrse traslado de la misma, para que la conteste el demandado conforme a derecho, entregándose por ambas partes las copias respectivas.

Por lo que se refiere a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, la tramitación del conflicto corresponde a la Comisión Substanciadora, que tiene jurisdicción para conocer de la fase inicial del conflicto, de manera que si las partes llegan a un convenio, la Comisión debe aprobarlo y sancionarlo, y, en su caso, remitirlo al Presidente de la Suprema Corte de Justicia para su ejecución, porque la aprobación de la Comisión le dá al convenio todos los efectos jurídicos de un laudo ejecutoriado. Si no hay arreglo conciliatorio ante la Comisión Substanciadora, entonces éste continuará en el conocimiento del conflicto para los efectos de su sustanciación, admi -

tiendo la demanda y corriendo traslado de la misma, como disponen las normas procesales burocráticas.

#### AUDIENCIA DE RECEPCION DE PRUEBAS.

La Ley Laboral Burocrática en su artículo 132 nos dice:

" El día y hora de la audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis.

Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el Tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento".

En ésta audiencia solo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, pero pueden admitirse aquellas que se refieran a hechos supervenientes, en cuyo caso se dará vista a la contraria, así como las que tengan por objeto probar las tachas en contra de los testigos y la confesional, siempre y cuando se ofrescan antes de cerrarse la audiencia.

La audiencia de recepción de pruebas se lleva a cabo en toda clase de conflictos, individuales, colectivos y sindicales e inter sindicales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y ante la Comisión Substanciadora en el Poder Judicial Federal.

En cuanto a los medios de prueba las partes en el proceso burocrático pueden disponer de todos los medios de prueba a que-

se refiere la Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles. Como son:

- I.- Confesional,
- II.- Documentos públicos,
- III.- Documentos privados,
- IV.- Dictámenes periciales,
- V.- Reconocimientos o inspección judicial
- VI.- Testigos.
- VII.- Fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos; y todos aquellos elementos aportados por los desahogamientos de la ciencia.
- VIII.- Fama pública.
- IX.- Presunciones y
- X.- Demás medios que produzcan convicción en el juzgador.

Las pruebas que se admitan se indicarán en el acuerdo respectivo, en el cual también se ordenará el desahogo de las que correspondan en audiencia pública.

El desahogo de las pruebas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y en la Comisión Substanciadora de conflictos en el Poder Judicial, se sujeta, en primer término, a la disposición específica de la Ley Burocrática, y en su caso, a las normas supletorias y a la jurisprudencia que las interpreta.

Al terminar el desahogo de las pruebas las partes tienen el derecho de alegar en la audiencia respectiva o bien hacerlo por escrito, así lo ordena el artículo 127 que a la letra dice: El -

procedimiento para resolver las controversias que se someten al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: - - - "y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenara que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo".

"Antes de pronunciar el laudo los magistrados representantes podrán solicitar mayor información para mejor proveer, - - - "

Artículo 138.

Con los alegatos se clausura propiamente el trámite del negocio para la emisión del laudo correspondiente.

En cuanto a la resolución, el laboralista Dr. Trueba Urbina nos dice:

" La Ley Federal del Trabajo Burocrático es omisa en cuanto al plazo para emitir la resolución de los negocios sometidos a la jurisdicción tanto del Tribunal como de la Comisión Sustancidora y Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Pero en todo caso deben cumplirse los plazos que señala la Ley Federal del Trabajo para la emisión del laudo.

Ahora bien: el artículo 127 expresa que una vez desahogadas las pruebas debiera dictarse el fallo. Esta disposición puede interpretarse en el sentido de que se trata de las pruebas ofrecidas por las partes en que los representantes no hicieron uso del derecho de solicitar mayor instrucción para mejor proveer de acuerdo con lo que sobre el particular expresa el artículo 138. Pero -

no hay que olvidar que las partes tienen derecho de alegar por escrito sobre las pruebas, en cuyo caso debe señalarse el término de cuarenta y ocho horas para alegar por escrito conforme al segundo párrafo del artículo 770 de la Ley Federal del Trabajo. Acto continuo debe citarse a las partes para oír resolución, la cual procede dictarse dentro de los quince días siguientes, aplicando supletoriamente el artículo 773 de la misma Ley Federal del Trabajo. Si los tribunales cumplieren con los plazos que señalan las leyes procesales, la justicia sería realmente expedita, pero la verdad es que nunca los cumplen.

La resolución que pone fin a los conflictos del trabajo burocrático se denomina Laudo, ya sea la dictada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

#### EL LAUDO

El concepto y la estructura del laudo burocrático son idénticos a los del laudo que liquida el proceso de los asalariados. Por tanto, el laudo burocrático debe ser congruente con la demanda y contestación, sin estar sujeto a reglas fijas en cuanto a la estimación de las pruebas las cuales se deben apreciar en conciencia, y resolver los asuntos a verdad sabida y buena fé guardada, debiendo expresarse en el propio laudo las consideraciones en que se funda la decisión de conformidad con lo previsto en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El sistema de apreciación de pruebas en conciencia es básico en el proceso laboral burocrático. Por lo que se refiere al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, está obligado en concordancia con la naturaleza y fuero del mismo, a resolver conforme a la verdad sabida y buena fé guardada, lo mismo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya alta investidura no es incompatible con la obligación que tiene de cumplir en la especie con la Constitución y leyes Federales apartándose de sus funciones burguesas, para ejercer la jurisdicción social? (28)

(28) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. p. 634.

## CAPITULO IV.

## LA EJECUCION DE LOS LAUDOS DICTADOS EN LOS CONFLICTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

## SUMARIO:

- a).- Concepto.
- b).- Medios de apremio.
- c).- Medios de ejecución.

## C O N C E P T O

Nuestra legislación laboral establece, por una parte el procedimiento de conocimiento, en el cual el trabajador despedidoinjustamente tiene dos acciones: una de reinstalación obligatoria y otra de indemnización, ya que dicho procedimiento se constituye por una serie de actos procesales que se realizan en las audiencias de conciliación, de demanda y excepciones y de pruebas y alegatos, culminando con el laudo.

Una vez realizado todo lo anterior, surge el procedimiento de ejecución que tiene como fin el dar cumplimiento al fallo dictado en el juicio, ya que el corolario de todo proceso es sin duda la ejecución del laudo.

Entendemos como ejecución: "el conjunto de actos dirigidos a asegurar la eficacia práctica del laudo jurídico y económico o de cualquiera otra resolución de las Juntas de Conciliación ó de Conciliación y Arbitraje." (29)

---

(29) Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit. P. 567.

Los órganos de ejecución o sean los funcionarios a quienes la ley otorga facultades para llevar a cabo el aseguramiento práctico de la resolución son: el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia según la naturaleza del conflicto que se haya resuelto. Art. 161 de la Ley Burocrática.

#### MEDIOS DE APREMIO.

Para hacer cumplir la resolución dictada por el Tribunal en contra del Estado, se tiene que seguir un procedimiento que deja mucho que desear y que a pesar de los medios de apremio que consigna, estos no son lo suficientemente eficaces para llevar a feliz término la ejecución del laudo, resolución o determinación como lo denomina la Ley de los servidores del Estado.

Los medios de apremio que se consignan en la legislación laboral burocrática son:

- a).- Multas
- b).- Medidas coercitivas.

En cuanto a las multas, el Tribunal las podrá imponer para hacer cumplir sus determinaciones siendo el monto mayor de éstas hasta mil pesos. Art. 148.

Las multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, para lo cual el Tribunal girará el oficio corres-

pondiente. La Tesorería informará al Tribunal de haber hecho efectiva la multa, señalando los datos relativos que acrediten su cobro. Art. 149.

Pero que para sí la Tesorería General de la Federación no hace efectiva esa multa y como consecuencia el destinatario no se ve compelida a acatar la disposición del Tribunal dictada en el caso de que favoreciera al trabajador?.

En el articulado de la Ley Burocrática no existe ningún precepto o procedimiento por el cual el Tribunal pueda coaccionar a dicha dependencia para que haga efectiva la multa impuesta como medio de apremio, prohibiendo con esto el incumplimiento a una determinación de dicho Tribunal que viene a obstaculizar la realización de justicia al trabajador.

Pensamos que debe establecerse alguna disposición ordenando: en caso de que la Tesorería General de la Federación no hiciera efectiva la multa en un lapso de tiempo determinado, ésta la cubrirá sin más trámites y pondrá a disposición de la autoridad correspondiente. Medida que tendría a que se eludieran estos medios de apremio.

#### MEDIOS DE EJECUCION.

Por lo que respecta a las medidas coercitivas, el artículo 150 y 151 de la Ley nos dice respectivamente:

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la -- obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los -- laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndolo que, de no hacerlo, se procederá conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior. El capítulo anterior comprende los -- artículos 148 y 149 ya mencionados.

Existe un comentario del Dr. Trueba Urbina en lo que se refiere a la ejecución de estos laudos. Así nos dice:

" La ejecución de los laudos queda a merced de las autoridades superiores o sea de los titulares de las dependencias, pues independientemente de la falta de disposiciones adecuadas el Tribunal no siempre procede con la energía que el caso requiere, -- aplicando las leyes supletorias, o sea la Ley Federal del Trabajo. Para muestra basta el siguiente botón que aún no se marchita.

En el expediente 94/59 formado con motivo de la reclamación promovida por el C. Inocencio Ramírez Padilla contra el Secretario de Salubridad y Asistencia, en ejecución del laudo dictado --

en favor del trabajador, el Tribunal de Arbitraje dictó el siguiente acuerdo con fecha 30 de octubre de 1963:

" Vista la razón del actuario de fecha 15 del mes en curso. Digase al C. Secretario de Salubridad y Asistencia que tratándose de una sentencia ejecutoriada debe reinstalar al C. Dr. Ignacio Ramírez Padilla en la plaza precisamente donde fué cesado y con la misma adscripción, puesto que así se resolvió en la sentencia y que hecho lo cual podrá en ejercicio de sus funciones - cambiarlo de adscripción o no ..."

El propio Tribunal le está indicando al titular de Salubridad la forma de eludir el cumplimiento del laudo que tiene el carácter de sentencia ejecutoriada en virtud de que se le negó el amparo a dicho titular. (30).

Ante tales situaciones de inseguridad, es necesario que se realicen reformas a la Ley Burocrática, para lograr que los trabajadores del Estado vean protegidos sus derechos de una manera más eficaz.

Consideramos que debe si nó suprimirse si reformarse la disposición contenida en el artículo 4/o. del Código Federal de Procedimientos Civiles que en su texto dice:

---

(30) Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera: Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 3a. Edición, México, D.F. P. 60.

" Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la Federación y de las Entidades Federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma - en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera: pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y estarán exentos de prestar las garantías que éste Código exija a las partes.... para que el burocrata pueda equipararse al asalariado en el aspecto de ver protegidos sus derechos una vez que en los laudos se condene al Estado-patrón a indemnizarlo.

Debe permitirse se decreten providencias de embargo, o autorizarse la creación de un fondo que se destine a éste tipo de indemnizaciones y que dicho fondo exista en una institución o dependencia en la que no tuviera poder o ingerencia directa el titular de la Unidad gubernamental que hubiere sido condenado por el fallo dictado por el tribunal correspondiente a pagarle al trabajador las prestaciones a que tuviere derecho.

Dada toda ésta deficiencia de la Ley Burocrática, el Dr. Trueba Urbina nos dice: "Prácticamente, el único medio de que dispone el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para promover a la eficaz e inmediata ejecución de sus laudos, es la imposición de multas constantes a los titulares; sin embargo si el Tribunal fuera realmente un órgano jurisdiccional independiente, podría aplicar supletoriamente las disposiciones de la Ley Fede-

ral del Trabajo para obtener la ejecución de los laudos. Pero es tal la condescendencia de éste órgano para con los titulares de las dependencias burocráticas, que él mismo insinúa en ocasiones la forma de dar cumplimiento aparente de los laudos...

Para no poner en evidencia al Gobierno, que expide leyes -- tan progresistas para no cumplirlos, es conveniente que los titulares sean respetuosos de las resoluciones del órgano jurisdiccional encargado de dirimir sus conflictos con los trabajadores ...

Cuando nuestros regímenes políticos evolucionen sinceramente con sentido democrático, podrán los trabajadores ser protegidos efectivamente frente al poder absoluto de que gozan los titulares de las unidades burocráticas"....(31)

Consideramos que debe legislarse a fin de que se permita -- trabar el embargo en bienes muebles del Estado, regulándolo en -- tal forma que no obstruya la labor encomendada a la dependencia correspondiente, salvo en el caso de que se vieran defraudados -- los derechos del trabajador.

Y nos inclinamos por ésta medida ya que el embargo no otorga de modo alguno, al embargante, como nos dice el Dr. Trueba -- Urbina en su libro tantas veces citado, " un poder directo e inmediato sobre la cosa embargada sino que pone ésta bajo la guar-

---

(31) Ob. Cit. P. P. 646 y 647.

da de un tercero y a disposición del juez que conoce del proceso en que se ordenó la ejecución. Esto significa que la cosa embargante, sino bajo el de la autoridad a quien no puede considerarse siquiera como intermediario entre el embargante y el embargado dado que es el juez en el ejercicio de su ministerio y no el embargante el que puede disponer del bien secuestrado. Por esto, el embargo es una institución de carácter procesal y a su vez entraña una medida para asegurar el cumplimiento práctico de las sentencias " (32)

El maestro Cabanellas también nos dice: "Normalmente por embargo se entiende la ocupación o retención de bienes, hecha por orden de juez o tribunal competente, por razón de deuda o delito para asegurar la satisfacción de la responsabilidad de diversos órdenes que haya contraído una persona".(33)

Por todo esto, sostenemos que es necesario que exista una norma que prevea: el embargo en bienes muebles del Estado para evitar que se burlen los derechos del trabajador por el Estado mismo, ya que resulta paradójico que éste busque el beneficio de la colectividad, y siendo sus trabajadores parte de ésta, se le escatimen sus derechos, convirtiéndose en demagogia todas las disposiciones que dicen proteger, tutelar y reivindicar a la clase burocrática.

- (32) Alberto Trueba. Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A. - México, 1965. P. 573.
- (33) Guillermo Cabanellas. Diccionario de Derecho Usual. Edit. Virscocha, S. A. Buenos Aires. 1953 T. II. P 32.

## C O N C L U S I O N E S

El Estado es una organización que se formó para servir a la sociedad y que para realizar tal fin necesita del concurso de personas físicas o trabajadores que mediante un salario realicen las actividades necesarias para alcanzar la meta encomendada. Este personal utilizado por el Estado es el conocido con el término de burócratas.

Al prestar sus servicios la persona física al Estado en su calidad de patrón, surge una relación jurídica que es de Derecho Social y no de Derecho Público ni Privado ya que éste Derecho regula las relaciones que se dan entre aquellos, teniendo por objeto servir al interés social, a la totalidad del grupo y no a la protección de los individuos en sus intereses personales. Su reglamentación cae dentro del Derecho Laboral Burocrático y no dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

La relación jurídica laboral que se establece entre el Estado y sus empleados existe desde el momento en que el trabajador presta sus servicios al Estado, sin tomar en cuenta la categoría que se le fije en su constancia de nombramiento.

Una vez establecida la relación de trabajo, el Estado en su calidad de patrón puede violar disposiciones legales establecidas en favor de los laborantes, surgiendo así los conflictos del trabajo que en éste caso solo pueden ser conflictos jurídicos y no conflictos económicos.

Los conflictos entre los jefes de las unidades burocráticas y sus trabajadores tienen que ser resueltos por el órgano compe-

tante: ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los conflictos surgidos entre los trabajadores del Estado que prestan sus servicios a los poderes Ejecutivo y Legislativo; y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, los surgidos entre el Poder Judicial y sus servidores.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal en contra del Estado, deben de cumplirse mediante un procedimiento que si bién establece medios de apremio, éstos no son lo suficientemente eficaces por lo que pensamos que es necesario se legisle de tal manera, que se pueda coaccionar a los titulares para que en caso de no hacer efectiva dicha multa, se proceda al embargo de bienes muebles del Estado, medida que impediría la desobediencia a las determinaciones del Tribunal.

Por lo antes expuesto, opinamos que debe reformarse el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, para que se permita decretar las providencias de embargo en bienes muebles del Estado; regulándolo en tal forma que no obstruya la labor encomendada a la dependencia correspondiente.

Sostenemos esto, debido a que el embargo no otorga de ninguna manera al embargante " un poder directo e inmediato sobre la cosa embargada" y por lo tanto no puede disponer de dicho bien, solo se busca al autorizarse el embargo, que se respeten los derechos de los trabajadores por los titulares de las dependencias estatales.

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

DESARROLLO HISTORICO DEL PENSAMIENTO POLITICO.

Rubén Salazar Mallén. UNAM., México 1970. 2a. Edición

DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. TOMO I.

Mario de la Cueva. Editorial Porrúa S. A. México 1967

DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. TOMO II

Mario de la Cueva. Editorial Porrúa, S. A. México 1967

DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I.

Andrés Serra Rojas.

DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II.

Andres Serra Rojas.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Gabino Fraga. Editorial Porrúa, S. A. México 1971.

DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I.

Carlos García Oviedo. Editorial EISA. Madrid 1962.

DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II.

Rafael Bielsa. Editorial de Palma. 1960.

EL PRINCIPE.

Nicolás Maquiavelo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971

ENSAYO SOCIOLOGICO SOBRE LA BUROCRACIA MEXICANA.

Lucio Mendieta y Núñez, Editorial Porrúa. México, D. F

LIBRERIA CENTRAL

U. N. A. A.

**INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

Pedro Muñoz Amato. Fondo de Cultura Económica. México  
Buenos Aires.

**INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

Leonard D. White. Cia. Ge.

**LA SOCIEDAD.**

Ely Chinog. Fondo de Cultura Económica. México, 1967.

**NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.**

Alberto Trueba Urbina. Edit. Porrúa S. A. México, 1971.

**NUEVO DERECHO DEL TRABAJO.**

Alberto Trueba Urbina. Edit. Porrúa, S. A. México, 1970.

**SINTESIS DE HISTORIA UNIVERSAL.**

Ciro E. González Blachaller Luis Guevara R. Edit.  
Herrero S. A. México, D. F. 1970.

**TEORIA DEL ESTADO.**

Francisco Porrúa Pérez. Edit. Porrúa, S. A. México, 1969.

LEYES CONSULTADAS.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Editorial Porrúa, S. A. México, 1971.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1970.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.  
Edit. Porrúa, S. A. México, D. F. 1972.

NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.  
Edit. Porrúa, S. A. México, 1972.