

201
423

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



Las Relaciones Laborales de los
Trabajadores al Servicio del
Estado

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

REBECA LOPEZ HERNANDEZ

FALLA DE ORIGEN



México, D. F. 1989



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PROLOGO

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS	pág.
A).- En otros paises	6
B).- En México	20
1.1.- Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado	30
1.2.- Integración de la Legislación Burocrática a la Carta Magna y su evolución	51

CAPITULO SEGUNDO

ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA RELACION LABORAL DEL ESTADO CON SUS TRABAJADORES	
A).- Concepto de Relación de Trabajo	60
B).- Naturaleza Jurídica	68
C).- El Nombramiento	80
D).- El Titular de la Dependencia o Entidad en la Relación de Trabajo	87

CAPITULO TERCERO

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A).- Situación Sindical de los Trabajadores al Servicio del Estado	104
--	-----

pág.

1.- Cláusula de Exclusión por ingreso y separación	
1.1.- Naturaleza	119
1.2.- Reglamentación	122
1.3.- Efectos y Aplicación	127
1.4.- Consecuencias por la violación de dichas cláusulas	128

CAPITULO CUARTO

LA ESTABILIDAD DEL PROFESIONISTA COMO SERVIDOR PUBLICO

A).- Naturaleza Jurídica del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	149
B).- Criterios sustentados al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	155
C).- Terminación de la Relación Laboral	160

CONCLUSIONES	170
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	173
--------------	-----

P R O L O G O

El Estado, para el cumplimiento de las funciones que le son inherentes dentro de los tres poderes en que se encuentra dividido nuestro sistema, requiere de la colaboración de trabajadores que le prestarán un servicio personal y subordinado a cambio de una contraprestación económica.

De lo anterior, surge la relación laboral que se establece entre el Organismo Estatal, representado por los Titulares de las Dependencias y Entidades y sus trabajadores. Las especiales características de esta relación, su complejidad, profundas diferencias con la legislación laboral común y, en algunos casos, lagunas de carácter normativo que dejan desprotegidos a grandes e importantes grupos de trabajadores al servicio del Estado, como son los empleados de confianza, son las que motivan el presente trabajo.

En el seno de las organizaciones sindicales que han padecido y padecen los efectos de la ausencia de legislación en muchos aspectos de la vida laboral de quienes prestan este tipo de servicios dentro de la Administración Pública, podemos encontrar experiencias que quizá constituyan una pauta a seguir en el futuro.

Asimismo, la inestabilidad en el empleo que representa pa

ra los empleados de confianza cada cambio de administración y el daño que ello puede reflejar en la adecuada --
marcha de los asuntos del Estado, son reflexiones que --
analizaremos a lo largo del presente estudio.

C A P I T U L O

P R I M E R O

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS

A).- EN OTROS PAISES

El trabajo surgió desde los primeros tiempos del Hombre, al tener éste que luchar para satisfacer sus diversas necesidades, las cuales se fueron multiplicando a medida que su vida mejoraba. Así, al establecerse sedentariamente, dedicó su actividad a la agricultura y a la crianza de animales domésticos lo cual permitió la formación de los primeros grupos sociales tales como tribus, hordas, etc., durante este período el trabajo era de tipo comunal. De la ambición de poder, surgieron las luchas entre los pueblos, y ello trajo como consecuencia el nacimiento de la esclavitud, la cual alcanzó su máximo auge durante los períodos de la dominación Griega y Romana; sin embargo fue en el Estado Romano donde surgieron figuras jurídicas que empezaron a reglamentar el trabajo, como los contratos llamados consensuales donde nació la -- "Locatio Conductio" que consistía en el arrendamiento de una cosa o de un servicio para una persona a otra. "La Locatio Conductio Rei" o sea el arrendamiento de una cosa por una persona a otra; la "Locatio Conductio Operis", era el arrendamiento de obra, y la "Locatio Conductio -- Operarum" que es el origen del contrato de trabajo. En los tiempos del Emperador Servio Tulio, surgieron los "Collegia Epificum", que no eran otra cosa que los cole-

gios de artesanos, los cuales paulatinamente y aunque -- sirvieron de antecedente a las corporaciones, empezaron a desaparecer a medida que se presentaba el desarrollo -- del trabajo y consecuentemente el nacimiento de la legis -- lación laboral, ya que el trabajo fue considerado como -- una "res" (cosa), sin embargo se alcanzó a distinguir en -- tre la Locatio Conductio Operarum y la Locatio Conductio Operis, pues en la primera figura el contrato tuvo por -- objeto la actividad del Hombre y en la segunda contempla -- ba sólo el resultado de esa actividad, pero no existía -- una regulación concreta sobre las relaciones laborales -- entre el maestro y el obrero. (1)

En la época Arabe, se tomaron los fundamentos Romanos, -- estimando también el trabajo como un arrendamiento, exis -- tiendo disposiciones que se encaminaron a dar fijeza y -- concreción al salario, al prohibirlo cuando es indetermi -- nado, como por ejemplo, al estipularlo como parte de una cosecha, se da la particularidad del contrato llamado de riego, (según Hernainz que hace de Pic, Madrid, 1942. To -- mo I pág. 128). (2)

También se conciben una diversidad de contratos tales co -- mo los de arrendamiento, de trabajo, de fundo y compra -- venta de frutos, en el que se comprometía por él una per -- sona a realizar en una plantación ajena los trabajos ne --

(1) De la Cueva Mario, D. Mexicano de Trabajo. Edit. Porrúa Hnos, -- Méx. 1949, pág. 16.

(2) José Urquiza citado por Hernainz Márquez.-ob cit. pág. 51.

cesarios a cambio de una participación de los frutos, apareciendo también el contrato de aprendizaje, en el que no se le retribuía económicamente al aprendiz sino que se le tomaba el servicio como precio de la enseñanza.

Hernainz Márquez al citar el artículo de Seco de Lucena - (El Origen de los Gremios, revista de trabajo, Agosto de 1942 No. 34 pág. 854) manifiesta que existía tal importancia en los sistemas corporativos del siglo XI que los traductores Hispano-Árabes juzgaron necesario redactar manuales como los de Ben Abdum y Al Sagatí, para uso de los funcionarios a quienes el Estado encomendaba la doble función de vigilar el cumplimiento de las instituciones gremiales y la observancia de los usos corporativos. (3)

Durante la Edad Media surgieron dos figuras que regularon el trabajo que fueron los gremios y las corporaciones, -- siendo estas últimas las que más trascendencia tuvieron. Existía en ese tiempo una máxima Feudal denominada "Nulle Terre Sans Seigneur" que significaba: ninguna tierra sin señor, esto era una realidad tangible en la alta Edad Media hasta la institución de los feudos de oficio, en los cuales la dependencia no se establecía en vista de la posesión de ninguna tierra sino como una contraprestación de servicios palatinos o administrativos prestados por -- los señores. (4)

(3) Seco de Lucena, citado por Hernainz Márquez ob cit. pág. 52

(4) Luis Weckman- La Sociedad Feudal.-Editorial Jus-colección de Estudios Jurídicos. México 1944, pág. 32.

Según Hernainz Márquez, las corporaciones presentaban seis características.

- 1) Su orientación es, además de profesional, religiosa, - manifestando tal espíritu lo mismo en las prácticas de este tipo propias de ellas, como el juramento que obliga a - ser miembros.
- 2) La obligación y la exclusividad dentro de cada profesión. Para ejercer un oficio era necesario estar inscrito en la correspondiente corporación.
- 3) Estaban formadas por patronos. Pero más adelante se - permitió formar parte de ellas a los aprendices y compañeros con la condición de que no podían formar entre sí asociaciones.
- 4) Establecían una regulación detallada de las condiciones de trabajo.
- 5) Hacían descansar la relación existente entre los diversos grados profesionales en una base altamente personal y progresiva, siendo la mutua lealtad y ayuda, la base fundamental en el trato entre maestros, oficiales y aprendices.
- 6) Por último ejercían una evidente forma de seguro social pues en algunas se establecieron socorros mutuos.(5)

Mientras en los reinos italianos estas corporaciones ejercían una influencia en la vida pública que era fuente de - discordias, en Francia se intenta unificar su regulación -

(5) Miguel Hernainz Márquez.- ob. cit. pág. 53

en el siglo XII.

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

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

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

Así como la ley dictada en la Asamblea General Francesa, -- el 17 de Marzo de 1791, que vino a dar el tiro de gracia, ya que determinaba que a partir del 1o. de abril de ese -- año, sería libre el ejercicio de la profesión u oficio que cada ciudadano considerase conveniente ejercer.

Lo anterior se vino a robustecer con la Ley Chapelier dictada el 14 y 17 de Junio de ese mismo año, que prohibió in cluso las corporaciones.

La jornada en el trabajo agrícola de esta época era de sol a sol, algunas veces como en el fuero de cuenca se establece la pérdida del salario por cesación prematura. Bayon -

Chacon y Pérez Botija, mencionan que los días festivos se observan con todo rigor, así como las ferias otorgadas a cada lugar y a veces se establecían normas para recuperar las jornadas perdidas por el mal tiempo (normas contenidas en los libros de las costumbres de Tortosa). El régimen de los salarios no existía salvo las donaciones que ingresaban al peculio de los esclavos.(6)

Posteriormente se produce un intervencionismo de los fueros y disposiciones Reales y municipales que establecieron sanciones para los patrones morosos en el pago de salarios. Así pues, con la revolución Francesa, desaparece el régimen corporativo dejando al trabajador aislado y que la naturaleza resolviera los problemas sociales así como resuelve los físicos.

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

Los fenómenos sociales semejantes al Francés se propagan y dan comienzo a lo que el Maestro Mario de la Cueva denominó "La Edad Heroica del Movimiento Obrero y del Derecho del Trabajo", denominación que correspondió primeramente a la lucha sindical pero que también pertenece al Derecho --

(6) G. Bayon Chacon.- E. Pérez Botija. Manual de Derecho del Trabajo- Vol. I, 5a. edición. Marcial fons, libros Jurídicos. España, pág. 65.

del Trabajo ya que se luchaba por las libertades sindicales, de huelga, de negociación y de contratación colectivas, como finalidad inmediata, condición para que pudiera nacer el Derecho sustantivo en una sociedad en la que su Estado era impotente frente a la fórmula del "Laisser-Faire Passer de los fisiócratas".(7)

En 1800 se dio en Francia, el llamado socialismo utópico, estando representada esta corriente por Saint Simon, Cabet, Sismondi, Fourier y otros, en él se proponía la exaltación del trabajo y los Derechos de los productores, oposición a la sociedad y herencia no merecida; la planificación económica; Para Fourier, era que el hombre debía tener una ocupación que eligiese libremente, pero la idea fundamental era la creación de unas comunidades de trabajo denominadas Falansterios, los cuales se establecerían y financiarían no con dinero del Estado, sino mediante aportaciones voluntarias de los capitales, dicha tesis no tuvo eco, sino hasta después de su muerte.(8)

Fue Inglaterra la cuna de la Revolución Industrial, donde se desarrollaron los acontecimientos más importantes de esta era, iniciándose con la ley de 1802, en la que se prohibía que los niños trabajasen en las industrias textiles durante la noche y en períodos mayores de 12 horas, extendiéndose esta prohibición y rebajando la jornada de traba-

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

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

jo en posteriores disposiciones tales como las de 1819, -- 1825 y 1833. Francis Place, logró en el año de 1824, que el Parlamento aprobara una ley que derogaba las prohibiciones de las leyes de 1799 y 1800.

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

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

Inspirados en el pensamiento de Roberto Owen, iniciaron -- una marcha que fue reprimida por el ejército y la policía, sin embargo la ley de 1824 provocó una paradoja, ya que el Estado frente a estos problemas sólo era un espectador, -- esa misma conducta le exigieron los trabajadores sobre su

organización y su lucha por conseguir mejores condiciones de trabajo que el Estado no podía ni quería imponer.

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

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

En 1870 Blanqui pretende el establecimiento de un gobierno socialista ocurriendo en 1871 el episodio de la comuna de París. Ya establecida la paz, Francia reconoció en 1884 las asociaciones sindicales y en 1898 expide la ley de accidentes, introduciendo la teoría del Riesgo Profesional. Fue importante el papel del ministerio Waldeck Rousseau, del que formó parte el jefe del partido socialista Mille--rand, cuando se crearon normas legislativas de trabajo y destacando la reducción de la jornada a 10 horas, y apoyando decididamente a los sindicatos en su lucha por la celebración del contrato colectivo.

En Prusia y más tarde en el Imperio de 1870 se observa un desarrollo en la legislación laboral, celebrándose en Ein--sach en 1869 un Congreso que constituyó la fuerza del movi

miento sindical y de libertad. El Canciller de Hierro, -- Bismak, inició la llamada Política Social, primer aparta--
 mento general de los principios de la Escuela Económica Li--
 beral, dicha política llevaría a una nueva actitud del Po--
 der Público.

La esencia de la Política Social consistió en la promoción del bienestar de los trabajadores a cuyo fin se promulgó -- en 1869 el Die Gewerbeordnung, primera ley reglamentaria de las relaciones de trabajo de Alemania en el siglo XIX.(9) En 1875 un sector muy importante del Marxismo ortodoxo, re--
 presentado por Brevel y Leibknecht, en unión con los lassal--
 lianos, aprobó el programa de Gotha, al que Marx criticó, pero que constituyó un segundo esfuerzo en defensa de los Derechos del trabajo, al cual Bismak atacó con una ley en 1878 que prohibía la formación de asociaciones que tendie--
 ran a la transformación de su régimen social económico y --
 político, dando por resultado la inquietud obrera, por lo cual el Emperador Guillermo I., en 1881 anunció la crea--
 ción de los seguros sociales, posteriormente en el Congre--
 so Internacional del Trabajo en Berlín, el Reichstag, revi--
 só la ley de 1869, cuyo resultado constituyó la legisla--
 ción más progresista de su tiempo. (10)

Así pues, tenemos que los fenómenos sociales que se dan ca--
 si en todos los países a partir de 1791 con breves interva--

(9) Mario de la Cueva, ob cit, pág. 19

(10) Mario de la Cueva, ob. cit. pág. 19

los de tiempo van dirigidos al surgimiento de una legislación protectora del obrero y es a partir de la abolición del régimen corporativo que se producen dos hechos de la mayor trascendencia.

El primero es la conferencia de Berlín en 1890 y su corolario en la asociación internacional para la protección legal de los trabajadores creada en ese mismo año, dando como resultado la creación de departamentos ministeriales específicamente laborales, y la realización de Convenios Internacionales sobre la materia; el otro hecho, es la aparición de la Encíclica "Rerum Novarum", en 1891 que con toda autoridad espiritual del pontificado marca directrices esenciales para una concepción cristiana de las relaciones de trabajo. (11)

En la primera guerra mundial los trabajadores de los estados en guerra contra los Imperios pugnaron por que al final de la misma, existiera un tratado en el que se plasmaran normas que dieran un futuro más proteccionista al aspecto laboral, pues en el lapso que duró el conflicto mundial se produjo un intervencionismo del Estado muy fuerte haciendo a un lado la teoría del "Laissez faire-Laissez Passer", lo que culminó con una propuesta del Secretario de Estado francés Justin Godard, para que se creara una Carta Internacional del Trabajo, a su vez, al producirse -

(11) Miguel Hernainz Márquez, ob cit. págs. 61 y 62.

la Revolución Rusa se observó la urgencia de encontrar sig temas que se inspiraran en los principios de la Justicia - Social.

Al producirse la abdicación del Kaiser, se pretendió en - Alemania establecer un régimen Socialista pero al sacrifi- car a los líderes de los trabajadores Liebkneicht, Rosa de Luxemburgo y Kurt Eisner se pactó con los partidos centra- les y católicos, precipitándose la catástrofe Nacional So- cialista. En los años subsecuentes al conflicto mundial, - sucedieron dos hechos sumamente importantes para el Dere- cho del Trabajo: la creación de la Organización Internacio- nal del Trabajo en el Tratado de Versalles de 28 de Junio de 1919 y la proclamación de la Constitución de Weimar el 11 de Agosto de ese mismo año en Alemania.

La Constitución de Weimar dedicó un capítulo a los Dere- chos del Trabajo, en el que el Derecho colectivo como lo - manifiesta el Maestro Mario de la Cueva comprendía las li- bertades sindicales, de negociación, de contratación colec- tiva y de huelga además los consejos de empresa y económi- cos cuya función consistía en dar participación a los tra- bajadores en la administración de las empresas; Por lo que respecta al Derecho Individual, le dió al trabajador Segu- ridad Social, partiendo de la protección a la maternidad, educación y preparación del niño para llegar a la preserva

ción de la salud y de la vida del hombre y de su familia - cuando los riesgos de trabajo le provocan imposibilidad.(12)

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

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

En la Segunda Guerra Mundial los sistemas totalitarios que braron la idea del Derecho del trabajo, pretendiendo que el trabajador realizara trabajos supra-humanos en bien de la producción, pero al terminar dicho conflicto se vuelven a revisar los ordenamientos Internacionales, dando como resultado que la Comunidad de Naciones enviara a los trabajadores un mensaje de esperanza. Y la Organización Internacional del Trabajo en su declaración de Filadelfia en 1944, expresó "la experiencia ha demostrado plenamente la legitimidad de la declaración contenida en la carta constitutiva

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

de la Organización, según lo cual no puede establecerse -- una paz duradera, sino sobre la base de una Justicia Social".

La carta de las Naciones Unidas proclamada en San Francisco el 26 de Junio de 1945 señaló el deber de la Organización de promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Finalmente la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada el 10 de Diciembre de 1948, recogió los principios generales fundamentales del trabajo los que servirían para asegurar "Al trabajador y a su familia una existencia conforme a la dignidad Humana". (13)

Posteriormente a la Guerra, dos Estados establecieron en sus Constituciones los principios de la declaración de Derechos de 1879, ellos fueron Francia e Italia pero México ya se había adelantado al mundo desde su Constitución de 1917.

(13) Mario de la Cueva, ob cit. pág. 23

B) EN MEXICO

Resulta esencial el estudio histórico de la disciplina del Derecho del Trabajo, ya que su evolución al devenir el --- tiempo, ha permitido fijar una posición que, iniciándose - con el trabajo concebido como una mercadería, pasa evoluti vamente, a ser un título de dignidad. (14)

Sin embargo, para el presente trabajo, resulta conveniente examinar una de las facetas más importantes para nuestros particulares intereses que permitirán enfocar su deriva--- ción a las actuales consecuencias.

La esclavitud como primera manifestación de una actividad subordinada, constituye el comienzo de toda actividad re-- presentada por el trabajo siendo ésta la resultante del -- vencedor en las guerras, ya que al respetar la vida del -- enemigo vencido, en vez de matarle comprendió que un esclavo vivo tenía mayor valor que un enemigo muerto, por lo -- que la esclavitud se materializa en un trabajo realizado - por uno en beneficio de otro, es decir, es concebido como castigo y estigma reservado a los seres humanos ubicados - en el último orden social.

La esclavitud se dió entre los Aztecas cuando los españo-- les llegaron a México, iniciándose los trabajos pesados y forzosos que estuvieron a cargo de los esclavos Aztecas; - sin embargo, es necesario destacar la avanzada cultura que

(14) Caballero, Guillermo.-Introducción al Derecho Laboral, Tomo I, Bi bliografía CMEBA, Argentina 1961, Pág. 39.

se tenía, prueba de ello fue la actividad de los transportes y navegaciones y las importantes obras arquitectónicas desarrolladas en aquel tiempo, factores importantes para que la esclavitud en México no tuviera las mismas características que en Europa.

El pueblo azteca ya desde entonces tenía claro el concepto de la libertad de trabajo, pues ofrecían sus servicios a quienes los requerían, y se fijaban las mutuas obligaciones. (15)

En esta primera etapa y en relación al tema general que nos ocupa, es conveniente resaltar que la función pública ejercida entre los Aztecas siempre se encaminó a la actividad de las clases sociales, funciones desarrolladas generalmente por los Sacerdotes y Guerreros, permitiendo y considerando a otros gremios cuya importancia desde el punto de vista económico, político y social ameritaba una participación en los fines del Estado. (16)

Con el advenimiento de la Epoca Colonial, la mano de obra indígena fue considerada como la riqueza más grande de América, por lo que en esta segunda etapa se inició una amplia desviación de los valores morales, lo que trajo como consecuencia un severo sometimiento y un sinnúmero de abusos en contra de los indios por parte de los conquistadores.

(15) Castorena, J. Jesús.-Manual de Derecho Obrero. "Derecho Sustantivo" 3a. Edición, Fuentes Impresores, S.A. México 1973, Pág. 38.

(16) Cfr. Castorena, J. Jesús, Op Cit. Pág. 39.

En esta época se observa un cambio radical al expedirse las leyes de Indias de 1561 a 1579 de las que Genaro V. Vázquez citado por Nestor de Buen, hace un pequeño resumen subrayando algunas disposiciones fundamentales como:

- a) La idea de la reducción de las horas de trabajo.
- b) La jornada de trabajo de 8 horas, expresamente determinada en la Ley IV del Título VI del Libro III de la Recopilación de Indias, que ordenó en el año de 1593 que los obreros trabajaran 8 horas repartidas convenientemente.
- c) Los descansos semanales, originalmente establecidos por motivos religiosos, provenientes de una ley dictada por Carlos V el 21 de septiembre de 1541, ordenando que los indios negros o mulatos no trabajen los domingos y días de guardar. Posteriormente el 23 de diciembre de 1583 Felipe II en su Ley XII Título VI Libro III, ordena que los sábados se alce de obra una hora para pagar los jornales.
- d) El pago del séptimo día, contenido en la Real Cédula de 1606 que disponía que los pagaran a los indios cada semana desde el martes por la mañana hasta el lunes en la tarde, de lo que se sigue o que así se ha acostumbrado, en dinero y no en cacao, ropa, bastimento ni otro género de cosas que lo valga,

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

- e) En lo que respecta a la protección del salario se - destaca que, Felipe II en su Ley X de 8 de Julio de 1576, en su Título II Libro IV, ordenó a los caci-- ques pagaran a los indios su trabajo delante de los doctri-- neros sin que les faltare cosa alguna y sin - engaño o fraude. Con fecha 22 de septiembre de --- 1593 crea la Ley XXI, Título XVI Libro III el pago a los indios Chasquis y Correos en mano propia y -- sin dilación; consecuentemente a estas disposicio-- nes el 20 de abril de 1608 se creó otra Ley dicta-- da ahora por Felipe III, en la que se indica que -- los pagos deben ser puntuales, lo que derivó que el mismo Felipe III estableciera el 26 de Mayo de 1609 su Ley VII, del Título XIII, Libro VI, en la cual - el pago debería de ser en efectivo, declarando per-- dido el salario pagado en vino, miel o yerba del Pa-- raguay condenando al español que así lo hiciera, a multa por ser "Voluntad Real" que la satisfacción -

sea en dinero.

- f) En Enero de 1576, el Virrey Enriquez emite una disposición que ordena que se paguen 30 cacaoas al día como salario a los indios Macehuales y en 1598 el Conde de Monterrey dispone se cubran en un real de plata por día como salario y un real de plata por cada 6 leguas de ida y vuelta a sus casas para los indios, posteriormente el mismo Conde establece en 1603 un salario mínimo para los indios en labores de minas fijando un real y medio por día o un real y comida.
- g) Referente a la protección de la mujer encinta y la edad del menor para ser admitido en el trabajo fue regulada en las leyes de Burgos, obra de la junta en 1512.
- h) En la Ley XVI del Título VII del Libro VI expedido por Carlos V el 6 de Febrero de 1538 se prohíbe que los menores de 18 años acarreen bultos, ampliándose esta disposición el 12 de septiembre de ese mismo año, en que se indicaba que la carga no fuera de más de dos arrobas y que se tomara en cuenta la calidad del camino y otras circunstancias.
- i) En la Ley V, Título X Libro V de 19 de Octubre de 1514 expedida por Fernando V, operaba el principio

procesal de "Verdad Sabida".

- j) En Marzo de 1790 el Virrey Antonio Bonilla, emitió una Real Cédula que en su Título V previó lo referente a la habitación higiénica para los esclavos.
- k) El mandato de la Real Audiencia de 23 de Marzo de 1785 se consagró la atención médica obligatoria y el descanso pagado por enfermedad. (17)

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

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

Otro de ellos fue el que se plasmó en el punto 12 de "Los Sentimientos de la Nación" leídos por Morelos el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo que manifestaba que "Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia, la in-

(17) Genero V. Vázquez, citado por Nestor de Buen Lozano, ob cit, -- págs. 267 y 268.

digencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre y mejore sus costumbres, deje la ignorancia, la rapiña y el hurto, pero siguió predominando la aplicación del viejo - Derecho Español.

En el Congreso de 1856-1857, Ignacio Ramírez propuso a la Comisión Dictaminadora que se avocara al conocimiento de una legislación que resolviera los grandes problemas sociales, exponiendo la explotación de que eran objeto los trabajadores, pero los diputados no tomaron ninguna decisión. El 10 de Abril de 1865, Maximiliano de Habsburgo - trató de poner en marcha sus disposiciones de tipo social mediante el Estatuto del Imperio que en sus artículos 69 y 70 capítulo de Garantías Individuales establecían que - no se podía obligar a nadie a prestar sus servicios sino temporalmente y ordenó que padres y tutores debían autorizar el trabajo de los menores complementando estas disposiciones con su Ley del Trabajo del Imperio de 10. de Noviembre del mismo año indicando que los campesinos podían separarse en cualquier tiempo de la finca en la que prestaran sus servicios, jornada de sol a sol con 2 horas de reposo, descanso hebdomedario, pago de salario, reglamentación de las deudas, etc. (18)

Otro paso hacia una reglamentación del trabajo, lo fue el Código Civil de 1870 que contenía dos capítulos, el prime

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

ro y el segundo del Título X del Libro III referentes al servicio doméstico y al servicio por jornal, en el que se dejaba al arbitrio del que recibía el servicio la terminación del contrato sin responsabilidad alguna.

Por lo que se concluye que estas relaciones seguían regidas por el Derecho Civil y el Derecho Administrativo, situación que perduró hasta el año de 1917 en que fue promulgada nuestra Carta Magna en la cual se consignaban por primera vez "Derechos para los Empleados Públicos" contemplados en el artículo 123 bajo la denominación de empleados - ya sea públicos, privados o comerciales.

La declaración Constitucional expresa:

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

Recogiendo la declaración anterior del artículo 123, algunos de los Estados de la República empezaron a expedir leyes sobre el trabajo reglamentando en ese aspecto el Derecho de los Empleados Públicos no sólo del Estado (Federal y Local) sino de los Municipios.

Como un ejemplo de lo anterior, cuatro años después de pro

mulgada nuestra Carta Magna de 1917, el Estado de Puebla - promulga su Código de Trabajo en el cual ya incluía las relaciones entre los empleados públicos y el Estado como puede observarse en sus artículos 76, 77, 78, 79 fracción I, II y III y artículo 80 del referido Código, los que para una mejor comprensión transcribimos:(19)

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

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

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

Artículo 79.- Son obligaciones de los empleados públicos.

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

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

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

(19) Alberto Trueba Urbina Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, México 1978, págs. 536 y 587.

pleo que desempeñan.

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

1.1 ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN 1938 Y 1941

Los conflictos entre el Estado y sus servidores se originaron con motivo de la inclusión de las garantías sociales en favor de los trabajadores en general, asentadas en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, provocando desde entonces la lucha de los burócratas por la indebida segregación de que fueron objeto.

Con la reforma a la Constitución en el año de 1929, en la que se faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, -- prevaleció la vieja tradición jurídica de no incluir como sujetos de derechos del trabajo a los servidores del Estado, en el proyecto de Código Federal del Trabajo para los Estados Unidos Mexicanos.

Es en este proyecto en donde por primera vez se identifica el Servicio Civil con la Función Pública.

Siguiendo un orden cronológico, la Ley Federal del Trabajo de 1931, insistió en la misma tendencia, ya que en su artículo segundo enunciaba: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan"...

Posteriormente, el General Abelardo L. Rodríguez expide el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", de fecha abril 9 de 1934 con vigencia al 30 de Noviembre del mismo año. Lo anterior en acata---

miento a la doctrina administrativa contenida en la Ley del Trabajo.

El propósito fundamental de este acuerdo era el de abdicar temporalmente a la facultad constitucional, para -- nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados dependientes del Poder Ejecutivo, con el fin de darles mayor seguridad y beneficiarlos con servicios públicos más eficaces, significando lo anterior que nadie sería removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil.

En este primer intento de Reglamentación del Servicio Civil es conveniente anotar que el mismo comprendía a todas las personas que desempeñasen empleos, cargos o comisiones dependientes únicamente del Poder Ejecutivo de la Unión.

El Estatuto Jurídico de 1938, fue un instrumento jurídico que creó conciencia de obligaciones y derechos, es decir, nace como una necesidad para salvaguardar los legítimos derechos del sector burocrático frente a los Poderes de la Unión.

Es en este Estatuto donde se subsana el error cometido en la Ley de Servicio Civil, ya que consagró sus preceptos a la regulación de la prestación de servicios de -- los trabajadores con los tres Poderes de la Unión.

Este primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fue promulgado el 27 de noviembre de 1938 por el Presidente de la República, General - Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de ese año. Como consecuencia de la iniciativa del Presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el mencionado Estatuto para -- proteger los derechos de los trabajadores al Servicio -- del Estado, creándose en favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado - en los términos del referido Estatuto.

Además de las normas tutelares en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon en favor de estos los derechos de asociación profesional y -- huelga. El mencionado Estatuto compuesto de 115 artículos y 12 transitorios quedó estructurado en los siguientes términos:

"Título Primero, Disposiciones Generales; en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos, de base y de confianza; Título Segundo, Derechos y Obligaciones de -- los Trabajadores; Título Tercero, de la Organización Colectiva de los Trabajadores al Servicio de los Poderes - de la Unión; Título Cuarto, de los Riesgos Profesionales

y de las Enfermedades Profesionales; Título Quinto, de las Prescripciones; Título Sexto, del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado; Título Séptimo, de las Sanciones por Infracciones a la Ley y por Desobediencia a las Resoluciones del Tribunal de Arbitraje". (20)

Procederemos a realizar un estudio analítico integral -- del citado Estatuto:

El Título Primero se refirió a las disposiciones generales contenidas en sus primeros ocho artículos, consignando que la Ley es de observancia general para las autoridades Ejecutiva, Legislativa y Judicial, además de que -- también consideró a las autoridades y funcionarios del -- Distrito Federal y los territorios que existían.

Se definió al trabajador como la persona que presta a -- los Poderes de la Unión algún servicio material, intelectual o de ambas características, en virtud de nombramiento o por estar figurando en las listas de raya de los -- trabajadores temporales, quedando los trabajadores clasificados en dos grandes grupos: los de base y los de confianza.

Por lo que respecta a su ámbito de aplicación, se señaló para la relación jurídica laboral entre los Poderes de -- la Unión y los trabajadores de base a su servicio, exclu

(20) Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

yendo a los trabajadores de confianza, así como también a los miembros del Ejército Nacional y los policías, señalando que los mismos se regirían por sus Estatutos Especiales; también excluyó a los trabajadores de las vías férreas y a los petroleros, indicando que sus relaciones serían regidas por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo.

Concedió a los derechos de los trabajadores el carácter de irrenunciables, con objeto de beneficiar a los mismos en los casos de separación del empleo, ya que en no pocas ocasiones el trabajador era sujeto de injusticias; - también, a efecto de cubrir las lagunas que pudiera tener el Estatuto, se estableció que la Ley Federal del Trabajo, y en su caso los principios generales del derecho se aplicaran supletoriamente.

En el Título Segundo se señaló lo referente a los Derechos y Obligaciones individuales de los trabajadores; en este contexto el capítulo primero, comprendiendo a los artículos noveno a décimo séptimo, estableció que los trabajadores federales debían prestar sus servicios en virtud de nombramiento expedido por la persona legalmente facultada para ello, salvo el caso de los trabajadores temporales.

Se estableció también, la capacidad legal para aceptar -

el nombramiento y percibir el sueldo correspondiente, a los menores de edad, con más de 16 años de edad.

El Artículo décimo primero del Estatuto, en forma clara, establecía que eran nulas y no obligaban en modo alguno, a los trabajadores aún en el caso de haberlas aceptado - en forma expresa, la prestación de sus servicios en una jornada mayor, las labores peligrosas o en lugares insalubres a menores de 18 años y mujeres o bien el trabajo nocturno para las mismas personas.

Los nombramientos deberán contener: datos generales del interesado, servicio a realizar y las condiciones del -- mismo. También se consideró el traslado del trabajador a otro lugar, implicando que el Poder a cuyo servicio estuviese el trabajador tendría la obligación de sufragar -- los gastos de viaje, incluyendo menaje de casa y los gastos originados por el traslado del cónyuge y familiares dependientes económicamente del trabajador hasta el segundo grado.

Se estableció una subclasificación de los trabajadores - de base, sujetos a quienes les eran aplicables estas normas, quedando de la siguiente manera: Trabajadores no - calificados, los calificados de primera y segunda clase; Especializados de primera y segunda clase; Técnicos de - primera y segunda clase y finalmente a los Trabajadores

Técnicos Especializados.

El Capítulo Segundo, de los artículos décimo octavo a vi gésimo octavo, establecían lo referente a la duración de la jornada, la cual no podía exceder en trabajo diurno a ocho horas y el nocturno a siete horas; también contemplaba la jornada mixta, que debía comprender lapsos de las dos anteriores y cuya duración máxima debía ser de siete horas y media; se refería también al trabajo en -- circunstancias extraordinarias, se indicaba que por seis días de las labores, el trabajador debía gozar de un día de descanso, con pago de salario íntegro.

Resulta notorio el afán proteccionista del Estatuto, ya que se dispuso que las mujeres disfrutaran de un mes de descanso antes del parto y dos meses posteriores al mismo, además de que durante la lactancia gozarían de dos -- descansos de media hora cada uno para amamantar a sus hi jos.

Se reglamentó lo referente a los descansos y las vacacio nes, los primeros debían ser obligatorios de acuerdo con lo señalado en el Calendario Oficial y las segundas se-- rían consideradas como derecho de los trabajadores cuando tengan más de seis meses de servicios, debiendo disfrutar de veinte días por año, en períodos de diez días cada uno, con el personal que no tenga derecho a vacacio nes.

nes, es decir, que no haya cumplido los seis meses citados, se cubrirán las guardias para el despacho de asuntos urgentes.

Los salarios, parte fundamental en toda relación laboral, se encontraba contenida en el Capítulo Tercero, conceptuándola como la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de sus servicios prestados.

Se estableció un salario uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base y no podía modificarse en razón de la edad, sexo o nacionalidad, además de que el pago debía efectuarse en el mismo centro de trabajo, en moneda de curso legal o en cheque de fácil cobro. Por lo que respecta a las retenciones o descuentos al salario del trabajador, se consignaba que no podían hacerse, salvo el caso de deudas con el Estado; cuotas sindicales o aportaciones de cajas de ahorro; descuentos por deudas con pensiones; deudas alimenticias y que salvo los dos últimos conceptos señalados no debían exceder del 30% del salario total.

Finalmente, se señaló que el salario se debía pagar íntegro, incluyendo los días de descanso semanal obligatorio o el período vacacional, además de que el salario no se podía embargar; que no eran susceptibles de cesión a tercera persona y que el trabajador no debía recibir en pa-

go un salario inferior al mínimo fijado para el trabajo en general.

Por otro lado, las obligaciones de los Poderes de la --- Unión con relación a los trabajadores a su servicio, se regulaban en el Capítulo Cuarto, siendo las siguientes: Preferir en igualdad de condiciones a trabajadores sindicalizados o bien a los que con anterioridad hubieren --- prestado sus servicios satisfactoriamente y a los que -- conforme al escalafón demostrasen tener mejor derecho. Proporcionar a los trabajadores facilidades para adqui--rir casas en propiedad o alquiler, cumplir con las medi-das de higiene y prevención de accidentes, proporcionar a los trabajadores servicio médico y farmacéutico en forma gratuita; cubrir indemnizaciones por separación injustificada; proporcionar los útiles, instrumentos y mate--riales para el desempeño del trabajo; establecer escue--las de capacitación; campos deportivos y conceder licen-cias sin goce de sueldo en los casos ya establecidos y - por último hacer las retenciones del salario que solici-ten los sindicatos con estricto apego a la Ley.

La calidad, intensidad, esmero y eficacia en la presta-ción del servicio, se consignaban en el Capítulo Quinto como obligaciones de los trabajadores; se señalaba que - los trabajadores debían desempeñar sus labores de acuer-

do a la dirección de sus jefes, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenidos; observando durante el servicio buenas costum-- bres así como también cumplir con las disposiciones del Reglamento Interior de Trabajo; ser discretos y guardar reserva de los asuntos a que tuvieran acceso; no poner - en peligro con sus actos u omisiones su seguridad y la - de sus compañeros, asistir puntualmente a sus labores y no llevar a cabo ni participar en propagandas en horas - laborables.

El Capítulo Sexto se refería a la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, lo que no necesariamente significaba el cese del mismo.

Las causas de suspensión temporal de los efectos del nombramiento podían ser: El que el trabajador contrajese alguna enfermedad contagiosa y la prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria o bien arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, salvo el caso de -- que por tratarse de delitos contra la propiedad, el Estado o bien las buenas costumbres, el Tribunal de Arbitra- je resolviere el cese del trabajador.

Por lo que se refiere al Capítulo Séptimo, éste se ocupaba de la terminación de los Efectos del Nombramiento, señalando para estos efectos, el que ningún trabajador al

Servicio del Estado, podía ser cesado o despedido sin -- justa causa y que ello solo podía ocurrir en los siguientes casos: Por abandono de empleo o renuncia; por conclusión del tiempo y obra para el que se haya otorgado el nombramiento; por fallecimiento del trabajador; por adquirir el trabajador incapacidad física o mental, o bien por la decisión del Tribunal de Arbitraje en los casos señalados en el precepto indicado.

El Título Tercero del Estatuto en estudio manejaba las reglas de Organización Colectiva de los Trabajadores, -- siendo el Capítulo Primero el que contenía lo referente a los Sindicatos, incluyendo el concepto, los derechos, organización, funcionamiento y disposiciones generales de los mismos.

Conceptualizó a los sindicatos como: Las asociaciones de trabajadores federales independientes de una misma unidad burocrática constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Otra de las innovaciones que presentó el Estatuto fue la inclusión de las Condiciones Generales de Trabajo, esto en el Capítulo Segundo de este Título, señalando los lineamientos generales a seguir en lo que hace a la fijación de las condiciones de trabajo en las unidades burocráticas.

Para la fijación de las condiciones generales de trabajo,

previamente los titulares debían dar audiencia al sindicato respectivo a efecto de considerar su postura u opinión respecto al contenido de las mismas condiciones -- que generalmente era el siguiente: Horas de trabajo; intensidad y calidad; horas de entrada y salida; normas para prevenir riesgos profesionales; las fechas y condiciones de los exámenes previos o periódicos a que debían sujetarse los trabajadores; las medidas disciplinarias y su manera de aplicarlas.

Las Condiciones Generales de Trabajo, de conformidad con el Estatuto debían fijarse cada 6 años al mismo tiempo - en que daba principio cada período de gobierno.

Se considera conveniente resaltar que los Sindicatos que no estuvieran de acuerdo con el contenido sustancial de las Condiciones Generales de Trabajo, podían acudir ante el Tribunal de Arbitraje, el cual debía resolver en definitiva el conflicto planteado.

La Huelga, considerada como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores en los términos y forma que el Capítulo Tercero establecía, sólo podía declararse como una manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una Unidad burocrática.

Para proceder a la suspensión de las labores, se necesi-

taba que: se dejase de pagar el importe de salarios de un mes; que la política del Estado fuere contraria a los derechos fundamentales de los trabajadores a juicio del Tribunal de Arbitraje; también en el caso de que sea des conocido el Tribunal o el Estado obstaculice su ejercicio; o bien porque se presione para frustrar una huelga parcial.

El ejercer el derecho de huelga no afectaba los derechos de los trabajadores, ya que no alteraba de manera terminante los efectos de los nombramientos sino únicamente los suspendía.

Dada la importancia que representa la huelga, el procedi miento se manejaba en el Capítulo Cuarto, señalando la intervención que correspondía al Tribunal de Arbitraje, además de los requisitos y condiciones a que debían contraerse los procedimientos de huelga.

Antes de suspender las labores, los trabajadores debían formular por escrito sus peticiones para que en un lapso de 10 días el funcionario resolviera, debiendo expresar el día y hora en que se procedería a suspender las labores. El tribunal debería resolver dentro de las 72 horas siguientes a que recibiera la promoción declarando la legalidad o no de la huelga.

Si hubiere sido declarada legal y en los 10 días no se -

había llegado a un arreglo conciliatorio, los trabajadores podían suspender las labores. La huelga podía ser declarada ilegal si la mayoría de los huelguistas ejecutaban actos violentos que afectaran personas o propiedades, aclarando que cuando el Tribunal resolviera la ilegalidad de la huelga, quedaban cesados por ese solo hecho los trabajadores que hubiesen decretado la suspensión de labores.

La huelga terminaba, según el Estatuto, por avenirse las partes; por resolución de la Asamblea de Trabajadores en sus dos terceras partes; por haber sido declarada ilegal o bien por laudo de la persona o Tribunal (Arbitro) que por acuerdo de las partes se haya avocado para la resolución del conflicto. En los artículos 84 y 85 se plasmaron las disposiciones relativas a los riesgos profesionales y a las enfermedades profesionales, consignando que las mismas se regirían por las normas de la Ley Federal del Trabajo, concediendo el Estado para estos efectos licencias hasta por 60 días con goce de sueldo y 120 días sin sueldo.

En el Capítulo de prescripción se regulaba lo relativo a la extinción de los derechos de los trabajadores en virtud de su nombramiento, conteniendo tanto su término para que se tenga por perdido su derecho, cuanto las parti

cularidades y modo de interrumpir el término en cuestión. En este Estatuto se estableció una nueva jurisdicción la boral burocrática a cargo de las Juntas Arbitrales y del Tribunal de Arbitraje, estructurados por un cuerpo co-legiado, compuesto de representantes de los Poderes de la Unión y Trabajadores y un árbitro designado por repre-sentes, duraban en su encargo seis años, en el Estatuto, se establecían los requisitos para ser miembro del Tribunal de Arbitraje y el personal que lo formaba, en la in-teligencia de que los gastos originados por su funcionamiento serían cubiertos a partes iguales por el Estado y las Organizaciones de Trabajadores a su servicio. Tenía competencia para conocer de los conflictos individu-ales, colectivos, intersindicales y para llevar a cabo el registro de los sindicatos así como la cancelación de los mismos.

Brevemente, el procedimiento se hacía consistir en la de-manda, contestación, pruebas y serían apreciadas en con-secuencia por el Tribunal, que no podía ser recusado; se permitió la representación tanto del actor como del demandado.

Se decretó que las resoluciones del Tribunal eran inapel-ables y que debían ejecutarse desde luego (Artículo --- 113), consignando la obligación de la Secretaría de Ha--

cienda y Crédito Público para la liquidación de sueldos, indemnizaciones y demás prestaciones que deriven de los laudos.

Las sanciones por infracciones y desobediencia a lo ordenado por el Tribunal de Arbitraje se consignaban con multa hasta por \$ 1,000.00 o con la destitución del empleo.

ESTATUTO JURIDICO DE 1941

Con la extinción del Acuerdo de 1938, que comparado con las disposiciones anteriores tuvo una vigencia muy corta, el 17 de abril de 1941 se promulgó y publicó un nuevo Es tatuto que se aplicó por espacio de 15 años; sin embargo, su espíritu fue el mismo e incluso una gran mayoría de - las disposiciones que se consagraron en el Estatuto del 38 se repiten fielmente con los mismos numerales.

No obstante lo anterior, es necesario considerar las reformas y adiciones que se plantearon en este nuevo Ordenamiento y que con posterioridad se trasladaron a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Artículo 43 fue adicionado con un segundo párrafo en la fracción segunda, relacionada la misma para el caso - de suspensión de los efectos del nombramiento del Trabajador, en los casos que se tenga encomendado el manejo - de fondos, la citada suspensión procederá por el titular de la dependencia y hasta en tanto se resuelva por el -- Tribunal de Arbitraje su separación definitiva sin res-- ponsabilidad para el Estado.

También en el mismo numeral en comento, en la fracción - V, inciso I, respecto a la terminación de los efectos -- del nombramiento, en el caso que el Tribunal de Arbitraje resolviera sobre la cesación del trabajador en el su-- puesto de incumplimiento del trabajo contratado o pri---

sión como resultado de sentencia ejecutoriada, lo anterior procedía si el trabajador era sindicalizado y la directiva del Sindicato a que pertenecía otorgaba su conformidad.

La fracción III del Artículo 55 también fue adicionado - en el sentido de constituir la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado, F.S.T.S.E., siendo ésta la única central que reconocía el Estado.

El Artículo 56, fracción III, en relación a la disolución de los sindicatos, se adicionó de tal manera que se estableció la sanción de cancelar el registro al Sindicato que violara las prohibiciones del propio Artículo 56. El Artículo 72 del Estatuto en comentario también fue -- adicionado, señalando que cuando se ejecutaran actos violentos se aplicarían a los huelguistas las sanciones que señala el Artículo 262 de la Ley Federal del Trabajo, -- siempre que se reúnan las características de la infracción.

En lo que hacía a las huelgas generales o parciales de los trabajadores, con desarrollo de la prestación de sus servicios en el extranjero, podían hacer valer sus derechos por medio de los organismos que les correspondían, quedándoles prohibido estrictamente llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico en el extranje

ro.

También el Artículo 74 se reformó, en el sentido de que los trabajadores antes de suspender las labores debían - presentar al tercer arbitro del Tribunal de Arbitraje su pliego de peticiones y copia del Acta de Asamblea que -- acordó la huelga, para que una vez recibido el pliego se remitiera copia al funcionario que debía conocer de las peticiones para que resolviera en el lapso de 10 días. El Tribunal de Arbitraje deberá decidir en 72 horas si - el movimiento de huelga es legal o ilegal; si es legal, procurará el avenimiento de las partes en las juntas que para el efecto se señalen.

Por lo que respecta al Artículo 29, en lo que se refiere a la integración del Tribunal de Arbitraje, es idéntico al de 1938, pero se suprimieron las Juntas Arbitrales de cada unidad gubernamental, además de que también se suprimio la obligación de los trabajadores de sufragar los gastos que originaba el funcionamiento del Tribunal de - Arbitraje, quedando desde entonces a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en lo relativo a la competencia y al quedar excluidas las Juntas Arbitrales, se otorgó en términos - del Artículo 99, correlativo del Artículo 92 del Estatuto anterior, competencia al Tribunal de Arbitraje para -

conocer de los conflictos individuales entre funciona---
rios de una Unidad Burocrática y sus trabajadores y los
intersindicales de la propia unidad. (21)

1.2 INTEGRACION DE LA LEGISLACION BUROCRATICA A LA CARTA MAGNA Y SU EVOLUCION

Al constitucionalizarse los derechos laborales de los empleados públicos en 1960, fue el paso más grande que para los servidores del Estado se haya dado, ya que con la adición del apartado B, del artículo 123, la fuerza jurídica más grande en nuestra legislación se puso al servicio de los trabajadores del Estado.

Al elevarse los derechos que contenía el Estatuto Jurídico a Norma Constitucional por encima de toda ley reglamentaria o interpretativa de la clase trabajadora dejó de -- ser un mero grupo de interés o de presión para colocarse dentro de nuestra norma jurídica fundamental.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se publicó en el Diario Oficial de 28 de diciembre de --- 1963, y entró en vigor el día siguiente de su publicación, siendo de esta forma como se substituyó al Estatuto.

Aplicándose de manera supletoria en lo no previsto por la Ley mencionada o disposiciones especiales, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad. Asimismo, para vigilar el cumplimiento de los ordenamientos que establece la ley, relativos a violaciones, infracciones y sanciones, se ha creado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional a pesar de que su finalidad es la de conceder beneficios en favor de todos los trabajadores que presten servicios al Estado, es una Ley discriminatoria en relación a que sigue excluyendo de su régimen a personas que labo- ran en el mismo, como es el caso de los trabajadores de - confianza.

Reforma al Apartado "B" en 1972

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

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

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

Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vi---vienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento -- que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas,

e higiénicas, bien para reconstruirlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

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

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

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

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

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

En lo que se refiere a la fracción XIII, el Estado debe otorgar a los miembros en activo del ejército y fuerza armada las mismas prestaciones de la fracción XI en términos similares.

Reforma al Apartado "B" en 1974.

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

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

Y que después quedó integrada de la siguiente manera:

Fracción VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrán prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

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

Fracción XI.

c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

En estas reformas podemos contemplar que al empleado se le tomaba en cuenta no sólo por su antigüedad sino además por su capacidad y conocimientos, lo que viene a constituir una circunstancia que obliga al trabajador a superarse en beneficio de la función pública dependiente de la labor que se desempeña.

En relación a la fracción XI que como se cita también fue reformada, se aprecia el enorme alcance del inciso c), de dicha fracción, ya que el campo proteccionista que tenía la mujer se amplió de manera considerable, puesto que no

sólo no realizará trabajos que exijan un esfuerzo considerable sino que recibirá su salario íntegro antes y después del embarazo, todo esto en beneficio ya no sólo del trabajador que en este caso es la mujer, sino también en el de su familia.

C A P I T U L O

S E G U N D O

ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA RELACION LABORAL
DEL ESTADO CON SUS TRABAJADORES

A) CONCEPTO DE RELACION DE TRABAJO

Cabanellas manifiesta que con la locución relación de -- trabajo se expresa especialmente la innegable evidencia del hecho consistente en la conexión indispensable, en - los vínculos, en el trato, en la cooperación que existe entre quien presta un servicio y aquel que lo recibe. Y en este sentido en todo contrato laboral surge una relación de trabajo entre el trabajador que lo ejecuta y el empresario que de modo directo o a través de alguno de - sus gestores se beneficia de las tareas realizadas, en - las que también interviene al menos en la fase de direc- ción.

Una parte de la doctrina que sostiene la existencia de - la relación de trabajo, al buscar fundamentar la natura- leza jurídica de este relación, la justifican como la de un cuasicontrato innominado, ya que estos son actos jurí- dicos en los cuales está ausente la comunión de volunta- des, o sea que bien puede existir la voluntad de las par- tes en la realización del trabajo y en su aceptación, pe- ro esta voluntad no llega a manifestarse en forma de con- vención.

En lugar principal, la ley sitúa la relación de trabajo siendo esta la prestación de un trabajo personal subordi- nado a una persona, mediante el pago de un salario y an-

tepone, "cualquiera que sea el acto que le de origen". --
 Artículo 20. La relación y el contrato producen, según el
 texto del artículo citado, los mismos efectos.

El artículo 21 señala que se presume la existencia del --
 contrato y de la relación de trabajo entre quien presta -
 un trabajo personal y el que lo recibe. Adviértase la --
 eliminación del dato subordinación; el precepto habla de
 simple trabajo personal, en consecuencia, trabajador y pa
 trón quedan situados en la posición de probar, el primero
 la subordinación, el segundo que la actividad del hombre
 es efecto de un contrato o de una relación diversos, de -
 contrato o de relación de trabajo, ya que de acuerdo con
 el artículo 40. Constitucional el hombre puede ejercer su
 labor en la forma y términos que mejor le convengan.

Análisis del concepto de relación de trabajo:

- a) La expresión relación o relaciones jurídicas, aluden
 a los efectos o vínculos que se crean o por la norma o --
 por los contratos. A ésta, o sea a la situación vincula-
 tiva, es a la que alude el Legislador cuando habla de re-
 lación de trabajo.
- b) Se dice que los fenómenos, los hechos, los órganos, -
 etc., están en relación, cuando media entre ellos un esta
 do de orden, de causalidad, de sucesión, de simultaneidad,
 de función, de tiempo, de lugar, etc., las personas en---

tran o están en relación también, cuando media entre ---- ellas un estado de orden: relaciones de amistad, de conocimiento, de vecindad de trabajo, etc., que presuponen hechos de disposición, de ánimo, de reciprocidad, animadversión, entendimiento sobre bases determinadas. Cuando el estado de orden se traduce en derechos y obligaciones, -- las relaciones son jurídicas.

La relación de trabajo expresa un estado de orden jurídico entre quien trabaja y quien aprovecha el producto del trabajo.

c) Vínculos. Por vínculos se entienden los derechos y -- las obligaciones que impone la ley, u otros estatutos, o que determinan las partes, encontrándose unidas por esos derechos y esas obligaciones.

Uno de esos vínculos, es preciso citarlo, porque se le -- considera elemento del contrato de trabajo sin que lo sea, es el salario. El patrón está obligado a pagar al trabajador como remuneración por sus servicios, un salario, -- aunque no se exprese o no se convenga. El monto de ese -- salario puede ser el mínimo, el remunerador a juicio de -- la Junta de Conciliación y Arbitraje, el que se paga a -- los trabajadores que ejecutan un trabajo igual en la em-- presa, Artículo 5o., fracciones V, VI, XI, 85, 86 y 123 -- fracción XXVII, inciso b) de la Constitución. Si el sala-

rio fuera un elemento de la relación, la ausencia de su estipulación daría lugar, según los principios de derecho a la inexistencia del contrato por que no se configuraría. En concepto de la ley, aunque no se pacte el salario hay contrato y hay relación; luego el salario es un simple vínculo, un efecto no esencial que no configure ni uno ni otro y cuyo monto resulta del juego de las instituciones del salario mínimo, del salario reenumerador, de la nivelación de salarios, etc.

d) Servicio Personal. Con esta expresión se significa el deber que tiene el trabajador de trabajar personalmente, es decir de no poder sustituir ese trabajo con el de otra persona o por el de algún procedimiento técnico. Este elemento es fundamental. Si el trabajador estuviera en posibilidad de sustituir su trabajo por medio de un útil o de una máquina de su invención, cambiaría la naturaleza del acto jurídico. Sería un alquiler y no un contrato de trabajo. De la misma manera, las empresas de servicio, celebran un contrato mercantil con los usuarios a pesar de que el objeto del contrato sea el trabajo. El trabajador o trabajadores que ejecutan el servicio no lo son de quien recibe el trabajo, aunque las consecuencias del trabajo las aproveche sino de la empresa que hace la organización para ofrecer el servicio al pú-

blico y para satisfacer su necesidad. Más claro, la empresa realiza una organización para que sus trabajadores presten su trabajo personal a sus clientes.

e) Subordinación. No hay expresión en la ley que señale el carácter de tracto sucesivo de la relación ni contrato de trabajo. Ambos son convencionales en los términos de la ley, con la sola diferencia de que en uno, el consentimiento, va dirigido a obtener el trabajo subordinado, en la otra a alcanzar un objetivo aparentemente -- distinto, pero que implica o requiere aquel trabajo subordinado. En este caso, según el mandamiento legal, -- prevalece sobre el consentimiento de las partes el dato real y objetivo, o sea el trabajo subordinado. Crea entonces el legislador la figura que tiene los mismos efectos que el contrato.

Artículo 20. Al lado de la relación y el contrato de -- trabajo, instituyó el legislador la presunción de una y de otro; de un hecho conocido, el trabajo personal, tiene por cierta la existencia de aquellos siempre que se pueda acreditar que el trabajo personal que se ejecuta -- es subordinado. Si así no fuera, el trabajo se considera ría prestado en función de un acto jurídico o de una situación ajena al trabajo formulado. Es altamente significativo que las expresiones dirección y dependencia de

la anterior ley, hayan sido sustituidas por el término - subordinación. Aunque la exposición de motivos es explícita, por subordinación se entiende de manera general, - la relación jurídica que se crea entre el trabajador y - el patrón, en virtud de la cual está obligado el primero, en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa; nosotros pensamos que el texto adoptado alude a un orden entre las partes, un orden objetivo, propio de la empresa, constituido por las obligaciones de los trabajadores, y que el derecho del patrón en relación con el trabajo, y las obligaciones exigibles al trabajador, tienen que --- ajustarse a ese orden. La subordinación implica como la dirección y la dependencia, la pérdida de la libertad y la pérdida de la iniciativa, pero derivadas ambas del orden jurídico de la empresa, cuya resultante es la subordinación".(22)

Después de haber analizado el concepto de relación de -- trabajo, se desprende que esta es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono -- por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo,

(22) Castorena J. Jesús, Manual de Derecho Obrero, sexta Edición. México 1973. Fuentes Impresores, S.A.

integrado por los principios, instituciones y normas, de la declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos, de los contratos ley y de sus normas supletorias.

Por lo que es incomprensible que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional, respecto a la relación de trabajo exprese en su Artículo 2o.

"Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de las Dependencias e Instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

Puesto que la relación jurídica de trabajo no se establece nada más entre los Titulares de las dependencias e instituciones Gubernamentales y los trabajadores de base a su servicio, sino también con otro tipo de trabajadores que prestan sus servicios, ya que siendo reiterativos la relación de trabajo se presenta cuando una persona pone a disposición de otra su fuerza de trabajo y cuando por consiguiente, para la utilización de esa energía subordina su voluntad a la del patrono.

Por ello es necesario que el artículo antes mencionado - se modifique con el objeto de que englobe a todos los -- trabajadores que presten sus servicios al Estado, y no - nada más a los de base.

B) NATURALEZA JURIDICA

Tradicionalmente para determinar la naturaleza de la relación jurídica entre el Estado y sus servidores la doctrina ha seguido dos corrientes, siendo éstas:

- Las Teorías de Derecho Privado. (23)
- Las Teorías de Derecho Público. (24)

Las corrientes defendidas por los Privatistas pretenden asimilar las relaciones burocráticas con las del Derecho Civil, afirmando que es un mandato o contrato de prestación de servicios que se celebra con el Estado, y en consecuencia nacen obligaciones para uno y otro, de donde resulta el contrato bilateral y oneroso.

Gabino Fraga, al respecto de las teorías privatistas nos dice: "Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben de descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en un principio y de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de Derecho Público y en segundo lugar porque en la función pública los empleados y

(23) Gaxiola Moraila, Federico Jorge.-Diccionario Jurídico Mexicano.-Porruá México 1985, Págs. 197, 198. Conceptualiza al Derecho Privado y Público.

"Se entiende por Derecho Privado el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad, en virtud, de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal"

(24) Derecho Público, se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinado y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.

funcionarios son titulares de las diversas esferas de -- competencia en las que dividen sus atribuciones".(25)

En este mismo sentido, el Maestro Andrés Serra Rojas, de fendiendo la Teoría del Derecho Público y la Tesis Unila teral afirma: "Las Teorías del Derecho Privado tomando - los elementos generales que este Derecho pretenden apli- carlo a las relaciones entre el Estado y las personas -- que le prestan sus servicios. El esfuerzo de estas Teo-- rías se concreta en encontrar alguna categoría jurídica de Derecho Privado que pueda tener semejanza con la rela ción que estudiamos.

El progreso del Derecho Administrativo en su plena libe- ración del Derecho Privado elabora sus propias teorías, opiniones, tesis, principios y consecuencias administra- tivas, siempre en relación con un orden jurídico que se regule no por el interés privado, sino por los ineludi- bles mandatos del orden público, utilidad pública o inte- rés general.(26)

Como se podrá observar, los anteriores autores definen - la rama del Derecho a la que corresponden las relaciones entre el Estado y sus servidores, siendo éste el Derecho Público; sin embargo considera el Maestro Gabino Fraga, la necesidad de determinar cuál es la naturaleza jurfdi- ca del acto creador de las citadas relaciones.

(25) Fraga, Gabino.-Derecho Administrativo. Vigésimotercera Edición, Porrúa, S.A. México, 1984, Pág. 131.

(26) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo.-Tomo I, Novena Edi ción, Porrúa, S.A. México, 1979, Pág. 374.

En este sentido, se habla primeramente de la tesis unilateral, tesis que equivocadamente sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que se requiere de la voluntad del Agente Público, porque se trata de una obligación impuesta por el Orden Público.

Esta tesis atenta a nuestro Régimen Constitucional ya -- que va en contra de lo dispuesto en el Artículo 5o. de -- nuestra Carta Magna que dice en su párrafo II:

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establecen las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las -- excepciones que ésta señale"

De lo contrario se atentaría contra la libertad del individuo; el nombramiento para un cargo público no puede -- ser unilateral, porque no puede imponerse obligatoriamente.

Por lo que respecta a la Tesis Contractual, sostiene que la relación entre el Estado y sus servidores se origina

de una relación netamente contractual, en la que intervienen tanto la voluntad del Estado como la del trabajador. Ambas voluntades se subordinan al Orden Jurídico - para definir su propia situación.

La opinión anterior ha sido objetada por los autores del Derecho Administrativo, porque consideran que la idea de "Contrato" tomada en forma tradicional, no se ajusta a este tipo de relaciones.

"Las argumentaciones para sostener la Tesis Contractual no son aceptables, dice Fraga. Además de que con ellas se infringen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostener su punto de vista, porque -- hay varias clases de situaciones Jurídicas que puede producir el contrato, y así los hay que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros formados por el -- concurso de varias voluntades, tales como la Ley o como la sentencia que dicte un tribunal Colegiado. Además de que se genere una situación jurídica individual derivada de la función y carácter del contrato.

En efecto, este constituye una Institución establecida - para satisfacer necesidades privadas de los hombres, y - como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción, varían de caso, - es natural que las consecuencias del contrato deban adap

tarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos que produce".(27)

La relación entre el Estado y sus servidores es 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 Organos.

La Tesis del Acto-Condición, sostiene que la relación -- del Estado con sus servidores, se origina en un acto que deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y que condiciona la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

Sobre este particular y siguiendo la línea de Gabino Fraga nos dice:

"La Tesis del Acto Condición consiste en la concurrencia de voluntades del que hace el nombramiento (Estado) y -- del que recibe o acepta dicho nombramiento que es el particular, y 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 par-

(27) Fraga Gabino, Op. Cit.-Pág. 132

titular 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. (28)

A esta Tesis a que se adhiere Fraga, abunda diciendo:

"Entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de personalidad jurídica, lo cual no ocurre en los órganos, -- que no constituyen sino una parte de la personalidad jurídica del Estado, que no son sino esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia del Estado. (29)

Por último, tenemos la teoría del Estatuto Legal y Reglamento, que menciona el Maestro Andrés Serra Rojas, y nos dice: "Las relaciones del Estado con sus trabajadores -- se regulan de manera estatutaria o reglamentaria".

Los derechos y obligaciones de los servidores públicos -- se fijan en las Leyes y Reglamentos. Constituyen un acto unilateral del Estado, que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del Agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.

El funcionario, además de los derechos que le reconoce -- la Ley, tiene obligaciones que aseguran el interés del --

(28) Fraga Gabino, Op. Cit.-Pág. 132

(29) Ibídem. Pág. 133

servicio".(30)

Conviene destacar dentro del grupo de administrativistas contemporáneos, la clasificación de teorías que explican la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus Servidores y que presenta el Maestro Miguel Acosta Romero.

Habla en primer lugar respecto a las Teorías que sostienen que la relación de servicio entre el Estado y sus -- Servidores forma parte del Derecho del Trabajo, por las siguientes razones:

- a) Porque formalmente esta consignado en el Apartado B), del Artículo 123 Constitucional, y
- b) Porque regula un aspecto de trabajo.

El Maestro Acosta Romero se declara en contra de esta -- Teoría porque asegura:

"Pensamos que no debe tomarse en consideración para determinar la naturaleza de esta rama del Derecho, pues el hecho de que en la Constitución se regule en un artículo, determinado aspecto de la vida social, no quiere ello decir que por su ubicación dentro del Artículado del Código fundamental, necesariamente esas normas deban formar parte de una rama del Derecho; así ya hicimos la crítica de que, aún cuando el Procurador General de la República se prevea en el Artículo 102 de la Constitución no forma

(30) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit.--Pág. 375

parte del Poder Judicial Federal, ni tampoco el Gobierno del Distrito Federal que está previsto en el Artículo 73, fracción IV, de la Constitución, que otorga facultades - al Congreso de la Unión, se va a considerar que forma -- parte del Poder Legislativo".(31)

El mismo autor menciona a las Teorías que identifican la naturaleza jurídica en estudio con el Derecho Administrativo y señala que la Teoría Administrativa abarca grandes sectores de aspectos puramente administrativos incluyendo en su contenido las partes que intervienen en la - relación de Trabajo.

Lo anterior lo basa en la opinión que al respecto emitió el profesor Alfredo Sánchez Alvarado, al decir:

"El Derecho del Trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha desligado del Derecho Administrativo, por el contrario, el devenir histórico nos señala que existe una relación muy íntima y a medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más estrecha, - debiendo llegar un día en que las Relaciones Laborales - se rijan por el Derecho Administrativo".(32)

Finalmente la Teoría con la que se identifica el Maestro Acosta Romero es la de considerar como una Rama Autónoma al Derecho que regula las relaciones del Estado y sus -- Trabajadores, ya que su objeto, finalidad y metodología,

(31) Acosta Romero, Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición, Porrúa, S.A; México 1979, Pág. 537.

(32) Cfr. Acosta Romero, Miguel.-Op. Cit. Pág. 538, Cita a Sánchez Alvarado, Alfredo.-Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo.- Oficina de Asesores del Trabajo, México, 1967, T.I.Vol. 1, pág. 39

deben ser propios, en virtud de que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los -- factores de la producción, ni el Estado persigue utilidades o fines lucrativos. Muy aceptables resultan las posturas y Tesis sostenidas por los Autores anteriormente citados; sin embargo es necesario considerar la dinámica de la disciplina del Derecho Laboral, ya que su campo de acción gradualmente se ha expandido abarcando las relaciones del Estado con sus servidores.

En realidad, no existe un divorcio entre las disciplinas Administrativas y del Trabajo, ya que ambas como partes integrantes del Derecho Público, se identifican en esta particular relación Jurídica, es decir, la relación existente entre el Estado y sus servidores, es de naturaleza Laboral Administrativa, ya que intervienen factores netamente de carácter Laboral como es la reglamentación de - derechos y obligaciones consignados en varios cuerpos legales que regulan la relación jurídica en Estudio, como lo es el propio apartado B) del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya promulgación vigorizó aún más a la propia - Constitución Política, además de que el citado ordenamiento jurídico, conjuntado con otros de la misma naturaleza específica, constituyen el Derecho Mexicano del Tra

bajo.

En este sentido el Maestro Mario de la Cueva afirma:

"El Derecho del Trabajo es parte de los derechos del hombre, es la nueva idea del derecho del hombre a la existencia y está en relación esencial con los derechos del hombre, o bien, es el soporte de los restantes derechos del hombre, o todavía, es la posibilidad y la garantía del cumplimiento de las libertades del hombre, porque solamente es libre aquél que puede usar y gozar de su libertad". (33)

Cabe aclarar que el Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser elevado a la más alta jerarquía jurídica, originó el nacimiento de garantías sociales para regular la actividad del Estado en su desarrollo moderno, ya que se protegieron las necesidades y aspiraciones de los trabajadores a su servicio.

No obstante lo anterior, existen diversos aspectos de carácter administrativo, que dada su relevancia y trascendencia en la naturaleza jurídica de la relación en estudio, merecen ser consideradas, como es el caso del nombramiento que en esencia es un acto administrativo.

En efecto, el acto administrativo según el Maestro Serra Rojas lo conceptúa como:

"Una declaración de voluntad, de conocimiento y de jui--

(33) Cueva, Mario de la. -Derecho Mexicano del Trabajo.-Décima Edición Tomo I, Porrúa, S.A. México 1967, pág. 271.

cio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye -- una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto.(34)

Es decir, el nombramiento en la relación jurídica que se trata, como acto administrativo, nosotros lo definiremos como el creador de una situación jurídica completa cuyo objeto es originar un efecto en el ámbito del derecho -- del Trabajo.

Sin embargo, no se debe confundir el acto administrativo en sí, con la materialización del mismo, comúnmente conocido como constancia de nombramiento, situación que se -- tratará en forma específica en el punto siguiente del -- presente trabajo.

Muy discutibles resultan las tesis que sostienen que la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores se encuentran identificadas en el ámbito del Innovador Derecho Social.(35)

El espíritu de la Constitución de 1917 tiene caracteres socializantes, sin embargo la inclusión del Artículo 123 no representa el origen de una nueva división de la ciencia del Derecho, ya que, como se ha señalado con anterioridad lo que se plasmó en el originario numeral en comento, fueron garantías sociales tendientes a dar soporte a los demás derechos del hombre.

(34) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 226.

(35) Gaxiola Moraila, Federico Jorge, Op. Cit. Pág. 204, Define el - Derecho Social.

"Es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases - sociales, dentro de un orden jurídico".

Consecuentemente, se debe hablar de una seguridad jurídica, pero no en forma autónoma, sino en sentido igualitario y nivelador que va de acuerdo con las necesidades de los trabajadores al Servicio del Estado.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

C) El Nombramiento.

Como lo definimos anteriormente, el nombramiento es en esencia un acto administrativo, creador de una situación jurídica completa cuyo objeto es originar efectos en el ámbito del Derecho del Trabajo.

El Estado desde el momento en que atribuye a una persona una función o empleo, nacen para ésta y aquel derechos y obligaciones que constituyen el contenido de la Relación Jurídica.

Sin embargo, para la formalización de la Relación Jurídica es menester que en primer lugar se verifique el Acto Administrativo de Nombrar y por otro lado que se tome posesión del empleo.

Podría considerarse un hecho subjetivo la toma de posesión; sin embargo, bien puede equipararse a la manifestación de aceptación voluntaria del servidor público, es decir, el consentimiento que podría realizarse expresa o tácitamente; en este último sentido bastará con la presencia física del servidor una vez nombrado para la virtual formalización de la relación Jurídica Laboral.

El nombramiento en la actualidad se ha desvirtuado en razón de que las designaciones no siempre resultan del todo adecuadas, provocando graves inconvenientes en el desarrollo de la función pública; la improvisación y falta

de condiciones generales de capacidad, aunado al favoritismo y a la dependencia del Servidor Público respecto al Jefe que provocó el nombramiento, han influido grandemente al deterioro no sólo de la imagen del Servidor Público, sino también resulta un freno en el desarrollo y alcance de las metas, objetivos y funciones a cargo del Estado.

En general el nombramiento se hace de acuerdo con normas preestablecidas, de tal forma que debe procederse de conformidad con la norma jurídica aplicable al caso concreto; sin embargo, específicamente para el caso que nos ocupa, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enmarca los elementos que deben constituir el nombramiento.

Es menester considerar, como se señaló con anterioridad, que exista la virtual materialización del Acto Administrativo de nombrar, es decir, se origina obligadamente la constancia de dicho acto, comúnmente conocida en el ámbito laboral administrativo como Constancia de Nombramiento.

Sin duda, que la falta de correspondencia con los términos utilizados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ha provocado graves confusiones, ya que la misma señala en su Artículo 3º lo siguiente:

"Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de Nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los Trabajadores Temporales".(36)

En realidad lo que se expide es la constancia del Acto de Nombrar, mismo que se plasma en un documento en el -- que se incluyen una serie de datos y condiciones que deberán cumplirse por los que intervienen en el Acto Administrativo.

Lo mismo sucede con el Artículo 12, del mismo ordenamiento, ya que alude:

"Los Trabajadores prestarán sus servicios en virtud de - nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya - de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".(37)

En realidad, se ha detectado que en casi todas las Dependencias y en muchas Entidades que conforman la Administración Pública Federal, no se hace entrega de la citada Constancia de Nombramiento lo que provoca una inseguridad por parte del servidor público, ya que en muchos casos desconocen la naturaleza de las funciones o actividades.

(36) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, "Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia, Disposiciones Complementarias", Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Décima Novena Edición, Porrúa, S.A., México 1983, Pág. 21.

(37) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.-Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.-Op. Cit. ---- Pág. 21

des que tienen obligación de desarrollar, sintiéndose limitados y sujetos a ser separados del empleo arbitrariamente.

Lo anterior debe considerarse como una deficiencia administrativa que de ninguna manera desvirtúa la relación - jurídica de trabajo.

En efecto, la carencia de Constancia de Nombramiento puede ser substituída por otros medios de prueba, que permitan realizar un análisis de innegable continuidad en la prestación del Servicio.(38)

Para evitar esa deficiencia administrativa, sería conveniente, que en el propio texto de la ley se incluyera, - que con anterioridad al inicio de la prestación del servicio por parte del servidor público, se le hiciera entrega de la constancia de Nombramiento a efecto de establecer condiciones jurídicas inmediatas de carácter personal.

Por otro lado, en la redacción del Artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se - enumera el contenido de la Constancia del Nombramiento, siendo ésta la siguiente:

Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y - domicilio.

(38) Cfr. Laudo: Exp. No. 36/952, Miguel Angel Romero y Arcadio Gamboa Torregosa Vs. Srio. de Educación Pública.-Carencia de Nombramiento- Es una deficiencia administrativa que corre a cargo de los Titulares y su falta no puede destruir la Relación Jurídica de Trabajo - establecida por otros medios de prueba.

- II.- Los servicios que deban prestarse, los que se de--
terminarán 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 perci-
bir el trabajador, y
- VI.- El lugar en que prestará sus servicios.

Como se ha señalado con anterioridad, en lo que se refie-
re a la materialización del Acto Administrativo de nom--
brar, en la correspondiente constancia de nombramiento -
se deben incluir los datos que al efecto señala el ante-
rior numeral, sin embargo, es conveniente resaltar que -
en el mismo documento se debe plasmar lo señalado por el
Artículo 128 Constitucional es decir, se debe incluir la
obligación de prestar la protesta legal de guardar la --
Constitución y las Leyes que de ella emanen.

Este deber, como obligación fundamental del Servidor Pú-
blico, debe considerarse como un deber de lealtad a la -
Nación y un compromiso de carácter público y solemne que
se debe rendir antes o bien en el momento de tomar pose-
sión del empleo.

En relación a la regulación del nombramiento en la Ley -
Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con-

sideramos prudente comentar ciertas deficiencias que provocan situaciones de anarquía y heterogeneidad de criterios en la relación laboral.

El citado ordenamiento jurídico, en su Artículo 4º divide a los trabajadores en: Base y Confianza.

El Artículo 5º de la misma Ley, cita los puestos que deben ser considerados de confianza, mientras que el Artículo 6º establece que todos aquellos puestos distintos a los enumerados en el Artículo 5º serán de base.

La Fracción III del Artículo 15 alude al carácter del nombramiento que puede ser: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Como se podrá observar, la incongruencia se presenta en que por un lado el artículo 4º divide a los trabajadores en Base y Confianza, mientras que el Artículo 15 fracción III cita el carácter de los nombramientos en cuatro tipos, sin determinar en donde se ubican unos y otros.

Ante tal situación un tanto confusa de algunos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se propone lo siguiente:

Que la fracción III del Artículo 15 establezca el carácter del nombramiento en: Base, confianza, interino y eventual.

Se considera que los citados nombramientos son los más -

adecuados para regular la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, ya que existiría mayor congruen--
cia y estabilidad en el empleo, lo que traería mejores
resultados para la consecución de los objetivos naciona--
les, y además haría eficiente la administración de perso
nal.

D) EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD EN LA RELACION DE TRABAJO.

Una de las partes que intervienen en la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, la constituyen -- los titulares o secretarios de Estado dependientes del -- Ejecutivo Federal o bien los titulares o Directores Gene-- rales de las Instituciones o Empresas que tienen a su -- cargo funciones de Servicio Público.

También los Presidentes de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, y el pleno de la Su-- prema Corte de Justicia de la Nación, asumen el carácter de Patrón en la Relación de Trabajo, enmarcada por la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(39)

Sin embargo, para el presente trabajo se tratará particu-- larmente el Poder Ejecutivo Federal, que a través del -- Presidente de la República y sus secretarios como titula-- res de las Dependencias, intervienen en la relación de - trabajo.

El Secretario de Estado, o titular en la Relación Jurídica Laboral, de conformidad con la fracción II del Artícu-- lo 89 Constitucional, deberá ser nombrado por el Presi-- dente de la República, debiendo previamente haber reuni-- do los requisitos de carácter personal que al efecto se-

ñala el Artículo 91 de la propia Constitución Política -
(40)

El titular una vez nombrado pasará a formar parte del Poder Ejecutivo Federal en un plano de dependencia inmediata del Presidente de la República, por lo que, siendo un funcionamiento de carácter político tendrá a su cargo obligaciones, facultades y deberes señalados en la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría donde sea responsable.

Por lo anterior, los Titulares actúan como representantes del Estado y realizan en su nombre actos que son propios de aquél es decir, su actuación resulta una realidad jurídica indispensable para que el Estado pueda producir efectos jurídicos en la relación de trabajo en estudio.

En este sentido Carlos García Oviedo y E. Martínez Uscros, nos dicen:

"Poseer la cualidad de funcionario supone poder actuar por sí en nombre del Estado o de la Entidad Pública a --

(40) Artículo 89, Frac. II.-Son facultades y atribuciones del Presidente de la República:...Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esten determinados de otro modo en la Constitución, o en las Leyes.

Artículo 91.- Para Ser Secretario de Despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

que se represente, y es cualidad que ha de derivar naturalmente de una representación que se establece entre -- dos sujetos.

Esto es, de una verdadera relación jurídica en su auténtico sentido de relación de persona a persona condicionada por el Derecho. (41)

Es prudente hacer resaltar a guisa de comentario, que el Estado para su administración se divide en 3 Poderes, y sus titulares son los que responden del manejo y administración de los Servidores Públicos; con sus peculiares - características deben ser considerados como los patrones de los empleados públicos, de tal suerte que de otra manera no sería explicable a que título realizarían actos tales como decretar el cese de un trabajador por abandono de empleo, facultad que les concede la legislación laboral aplicable, o bien tener las obligaciones que al -- efecto alude el Artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este sentido, al considerarse al Estado como Patrón, es prudente señalar de acuerdo a los cuerpos legales vigentes en materia de trabajo, que se entiende por patrón: así vemos que en la Ley Federal del Trabajo, patrón es - la persona física o moral que utiliza los servicios de - uno o varios trabajadores; se observa asimismo que los -

(41) García Oviedo, Carlos, y Enrique Martínez Useros. Derecho Administrativo. -E.I.S.A. Novena Edición, España, 1968. Pág. 314.

directores, administradores o gerentes se consideran representantes del patrón y se obligan en sus relaciones con los trabajadores.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se contempla la acepción de patrón; sin embargo en su Artículo 2º se indica que la Relación Jurídica de Trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio.

Una vez determinada la naturaleza jurídica del titular en la relación de trabajo, es conviene señalar, en relación al Artículo 2º anteriormente citado y que se transcribe a continuación, dos aspectos negativos que presenta el texto de este numeral.

Artículo 2º. "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y -- los trabajadores de base a su servicio. En el poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

En primer lugar, alude únicamente a la relación Jurídica establecida entre los Titulares de las dependencias e -- instituciones y los trabajadores de base a su servicio -- dejando fuera, esto es, desprotegiendo a los trabajado--

res de confianza.

En segundo lugar, es el aspecto señalado por el Maestro Trueba Urbina en sus comentarios a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consistente en un defecto en la redacción del Artículo, en donde se olvida que debe existir una distinción entre Órgano Estatal y su titular, como bien explica el Maestro Gabino Fraga:

"Es necesario distinguir entre el Órgano y su Titular, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del Órgano y que tiene, además de la voluntad que, dentro de la esfera de competencia del Órgano representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.(42)

En este mismo sentido, el Maestro Trueba Urbina atinadamente afirma:

"Es necesario advertir que el artículo que se comenta -- adolece de un defecto técnico en su redacción: los titulares de las dependencias tan solo son representantes -- del Órgano Estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en -- una empresa privada, la relación es entre ésta y sus --- obreros y no entre éstos y el representante del patrón.

(43)

(42) Fraga, Gabino.-Op. Cit.-Pág. 128

(43) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.Op. Cit. - Pág. 21

Sin lugar a dudas, el espíritu y la mejor técnica Jurídica contenida en los Estatutos de los Servidores Públicos de 1938 y 1941, entendían establecida la relación Jurídica de Trabajo entre los Trabajadores Federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y el Gobierno -- del Distrito Federal representados, éstos, por sus títulos respectivos.

Habiendo comentado en puntos anteriores lo relativo al ingreso para el desempeño de las funciones y actividades de carácter público y haber tocado una de las partes que intervienen en la relación laboral, conviene ahora analizar la parte medular de la misma.

Los Trabajadores al Servicio del Estado constituyen uno de los grupos sociales que deben ser estudiados tratando de precisar su relación e influencia en la misma sociedad y su importancia dentro de los otros grupos de trabajadores que participan en el desarrollo del País.

Este sector de trabajadores merece también ser analizado, tratando de aportar algo positivo a los problemas -- que se les presentan y que son inherentes a su situación de trabajadores, porque de nada serviría que nos pusieramos a realizar dicho análisis en sentido peyorativo, señalando únicamente los aspectos negativos y vicios que -- todo trabajador es susceptible de tener y menos aún si --

se toma en consideración que muchos de ellos no les son imputables sino que son consecuencia del medio ambiente en que se desenvuelven o laboran.

La burocracia en México, como en todas partes, es la que se encuentra formada por los trabajadores al servicio -- del Estado, y constituyen el elemento humano del que se sirve el mismo, para ejercer su actividad en la Administración de Servicios Públicos, como son la seguridad de la Sociedad, la Educación, la Salubridad, etc., servicios que van dirigidos al beneficio de la colectividad. Respecto a la burocracia, es conveniente anotar que el término ha venido siendo utilizado en un sentido ofensivo y tendencioso, ya que se le trata de relacionar con lo más negativo de la Administración Pública, así como también le han caracterizado por la exigencia de detalles absurdos, trabajo rutinario y tramitación lenta y superficial; sin embargo, en nuestros días casi no puede hablarse de ella, si no se alude a la política y a la economía.

A continuación, se citan tres conceptos de distintos autores relativos a la burocracia:

Para MENDIETA Y NUNEZ:

"La burocracia debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales; pero aparece hoy como un mal nece

sario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal - intolerable y entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis saludable, porque ella en señará a nuestro país como en todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien".(44);

Para el maestro SERRA ROJAS:

"Es una expresión peyorativa, con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la Sociedad para los fines de ésta.

En su consideración negativa, su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas".(45)

Y para el maestro TRUEBA URBINA:

"Cuán distinta ha sido la evolución a que se refiere la conclusión del Jurista Mendieta y Núñez, pues tanto la burocracia, como los asalariados no constituyen ningún problema, son dos rebaños obedientes, pastoreados por intermediarios entre la masa y el Gobierno, empleados sui géneris de éste".(46)

En la actualidad no podemos considerar a la burocracia como una institución corrompida o como un defecto del Estado, sino que existe en razón de que es una necesidad -

(44) Mendieta y Núñez, Lucio.-Ensayo Sociológico sobre la Burocracia, Porrúa, S.A. México 1970, Pág. 269.

(45) Serra Rojas, Andrés.-Ob. Cit. Pág. 355

(46) Trueba Urbina, Alberto.-Ob. Cit. Pág. 597

del mismo como sistema para llevar a cabo los fines que se ha propuesto la administración del Estado.

Si se critica a la burocracia como mala, como buena o como una carga para el Estado, se puede contestar que no es ni mala ni buena, pero si es necesaria e imprescindible en las actividades del Estado, es simplemente un sistema de Administración.

Para realizar los propósitos inherentes a su función, la Administración Pública requiere en su organización al elemento humano constituido por personas físicas, ya sea en calidad de funcionarios o como empleados que desempeñen tanto actividades intelectuales como físicas, o que pueden ser en ambos aspectos dada la actividad diversa y compleja del Estado, mediante la correspondiente remuneración.

Por lo anterior, el trabajador al Servicio del Estado, - constituye la base y la columna vertebral en la estructura del Estado, ya que para la atención de la gran diversidad de Servicios Públicos, se requiere de la presencia física del trabajador como un elemento de particular importancia, sea cual sea la denominación que tenga dentro de la función pública.

Respecto a la función pública, el Maestro Serra Rojas -- nos dice que ésta se forma "con el conjunto de deberes,

derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los Servidores del mismo".(47)

Una vez expuestos nuestros puntos de vista respecto a -- los trabajadores al Servicio del Estado y de la importancia que tienen en las funciones del mismo, es conveniente analizar el concepto de trabajador que nos señala la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 3º

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

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales - de los Trabajadores del Estado, en su Artículo 2º dispone:

"Para los efectos de ésta ley se entiende:

I.- Por trabajador a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, en virtud de nombramiento siempre que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluidos en las - listas de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes. No se considerarán como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las -

(47) Serra Rojas, Andrés.-Ob. Cit. Pág. 353.

entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a las que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios;"

...

Como se podrá observar en ninguna de las Leyes antes citadas, se da un concepto especial o particular del empleado público, sino que se tomó al trabajador como género, como consideramos al trabajador en general y no como una especie.

Se destaca la prestación del servicio a los organismos públicos mediante el nombramiento correspondiente y que los sueldos estén consignados en los presupuestos; el nombramiento no es esencial como se citó con anterioridad, ya que en algunos casos se puede prescindir de él, como es en el caso de los trabajadores incluidos en las listas de raya.

Anteriormente la denominación para aludir a los trabajadores al Servicio del Estado era muy diversa, ya que en ocasiones se utilizaba el mismo término con diferente connotación y otras veces se utilizaban diferentes términos para expresar el mismo concepto.

A partir de 1983 la Constitución Política, unificó la terminología de altos funcionarios, funcionarios y empleados, por la de servidores públicos, tratando de iden

tificar el espíritu de servicio que debe prevalecer en todos los trabajadores al Servicio del Estado y que por ende tienen que realizar funciones o actividades de carácter público.

El Artículo 108 Constitucional, engloba a los anteriormente citados prestadores de servicio en Servidores Públicos, como sigue:

... Se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de Elección Popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...

Sin embargo, es conveniente aclarar que las características del funcionario público, como todavía se les identifica, difieren del empleado en general, ya que la responsabilidad y atributos que cada uno tienen de acuerdo con sus respectivos cargos, marcan la pauta diferenciadora entre unos y otros.

Al funcionario bien podría identificársele como representante del Estado, porque forma parte de él, mientras que el empleado es el ejecutor de los programas, pero no es representante del Estado.

Dentro de la función pública, entendida ésta como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, encontramos una serie de clasificaciones por puesto del personal que presta -- sus servicios.

El Artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa:

Los Trabajadores se dividen en dos grupos: de Confianza y de Base.

De la anterior división, el Artículo 5º del mismo ordenamiento jurídico hace una enumeración extensa de los trabajadores que tienen puestos de confianza, incluyendo en sus fracciones a los tres Poderes y demás dependencias - oficiales, y que por disposición expresa del Artículo 8º de la misma Ley, quedan excluidos de su régimen, de donde surge la necesidad de expedir un Reglamento que los - proteja en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que se refiere a los Trabajadores de base, el Artículo 6º textualmente dice:

Artículo 6º. Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

En realidad, la clasificación de los trabajadores al Servicio del Estado necesariamente requiere de un criterio uniforme en nuestra legislación para hacer en forma definitiva una distinción, entre trabajadores de base y confianza, y darles la seguridad jurídica acorde con su situación de trabajador.

Tratando de salvar lo anterior, la Ley Federal de los -- Trabajadores al Servicio del Estado, fue reformada en su Artículo 20, quedando actualmente en los siguientes términos:

"Artículo 20. Los trabajadores de los Poderes de la --- Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de -- Puestos del Gobierno Federal. Los Trabajadores de las - Entidades sometidas al Régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su Régimen Interno.

En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos".(48)

(48) Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 21 de febrero de 1983.- Reforma a los Artículo, 5º, 8º, 20 y 32.

El Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. (49) Aclarando que dicho catálogo es un instrumento de carácter administrativo presupuestal y no jurídico, sustituyó al Catálogo de Empleos de la Federación modificando sustancialmente el sistema conceptual, es decir, ahora se maneja el vocablo Puesto en lugar de categoría.

Sin lugar a duda, el citado instrumento representa las bases para constituir las estructuras de organización de futuras dependencias del Ejecutivo, además de que orienta el establecimiento de Políticas para la implantación del Servicio Civil de Carrera en México.

Resultaría extenso el estudio y análisis de este sistema, incluso podría ser tema de otro trabajo de Tesis, sin embargo, el papel del Servidor Público como soporte de principios políticos sociales, cobra singular importancia ya que sobre él recae la responsabilidad de ejecución de las actividades que demandan los planes y progra

(49) Catálogo General de Puestos. Subsecretaría de Presupuesto, Presentación y Objetivos, 1982. La Secretaría de Programación y Presupuesto, a partir de 1980 en la entonces Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal que fue substituida por la actual Dirección General del Servicio Civil, ha venido instrumentando diversos programas de carácter administrativo-presupuestal tendientes al establecimiento del Servicio Civil de Carrera en Méx. El Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal pretende proporcionar descripciones perfectamente definidas, claras y conscientes de la estructura de organización de la Administración Pú. Fed. Proporcionar de manera congruente la definición y análisis detallados de los factores determinantes de cada puesto y de los valores relativos asignados.

Asimismo el Catálogo pretende proporcionar una base sólida, sistematizada y clara para la determinación de los niveles de sueldo que corresponden a cada puesto.

También pretende proporcionar una estructura de puestos funcional e intercambiada y adecuada a la evolución del Sector Público, y Por último asegurar mecanismos de calificación que garanticen una justa evaluación del desempeño por parte del Servidor Público.

mas establecidos por el Estado; de ahí la exigencia de - que exista una clasificación de carácter jurídico labo-- ral sin dejar de considerar el juicio consciente, la ac-- ción honesta, la capacidad creativa y la atinada aplica-- ción del acervo de experiencias que, aunadas a las fun-- ciones que desempeñen los servidores públicos, cifran la realidad de los justos propósitos a los que aspira el -- país.

C A P I T U L O

T E R C E R O

CONDICIONES GENERALES DE
TRABAJO DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS

A) SITUACION SINDICAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO -
DEL ESTADO

En las relaciones obrero-patronales, el sindicato constituye una fuerza de presión para conquistar mejores prestaciones económicas, sociales y culturales para sus agr^umiados y para las familias de éstos.

Cuando se celebran los contratos colectivos de trabajo - se establece el justo equilibrio entre los factores de - la producción (trabajo y capital); hay armonía y labor, el esfuerzo de uno de ellos es recompensado por el del - otro a través de esas prestaciones plasmadas en el pacto colectivo.

La empresa se desenvuelve, en esa virtud, dentro de un - clima de tranquilidad y paz, encontrando un campo fértil para la inversión.

Dentro de los principios fundamentales, se encuentra el diálogo y la comprensión; al observar los obreros una -- desproporción entre sus ingresos y los beneficios económicos del patrón, buscan la manera de obtener el equilibrio, constituyéndose el sindicato en la verdadera fuerza para lograr que el patrón otorgue las prestaciones requeridas para hacer frente a la situación.

Igualmente, en lo concerniente a las relaciones colectivas de trabajo, cuando el patrón incurre en violaciones

los trabajadores encuentran en el sindicato el instrumento necesario para mostrar la unidad requerida en la desequilibrada lucha entre el trabajo y capital.

De igual manera, aunque con las particularidades propias, tal situación se presenta con los trabajadores al servicio de los órganos públicos, con el agravamiento de que por las cuestiones de carácter político (derivadas de los cambios de titulares), con frecuencia, estos titulares, remueven a los empleados de confianza atentando con ello al derecho a la estabilidad en el trabajo que corresponde a todo trabajador, siendo entonces que el sindicato de burócratas tiene que luchar para evitar el atropello a los derechos de sus afiliados.

Se escucha decir muy a menudo que el empleado público exige demasiado. De igual forma se pretende que ese empleado se pueda proteger ejerciendo presión en sus representantes populares; si bien se le da derecho a votar para elegir el gobierno, el empleado público, según las opiniones más generalizadas, no puede tener quejas en cuanto a sus condiciones de trabajo; sin embargo, es bien conocido el axioma en el sentido de que la tradición no le ha permitido ser muy activo en el escenario político; esto es tan cierto, que en distintas épocas algunos tipos de empleados públicos han sido privados -

del derecho a votar; además, para evitar el favoritismo político, se han adoptado grupos de reglamentaciones para impedir que la lealtad hacia un partido impida su lealtad para con la nación entera. Pero si en determinados países y en ciertas regiones se ha prohibido a los empleados públicos tomar parte directamente en la política, esto no se debe al hecho de que la política haya dejado de ser un factor determinante, en el nombramiento de los empleados públicos.

Por otra parte, la realidad nos señala que la situación política de los empleados públicos es inferior a la del trabajador independiente que puede, libremente como individuo, tomar parte activa en las luchas partidistas. Si ellos no pueden influir en sus patrones el día de las elecciones, ¿Qué les resta a los empleados públicos para asegurarse condiciones de trabajo? Es más, aún se encuentran en situación más difícil cuando grupos organizados logran disminuir, por la vía legislativa, la libertad de los empleados públicos. Ahora que en materia laboral, desde 1963 o antes se elevó a rango Constitucional el derecho de los servidores públicos a sindicalizarse, encontrando que ha obtenido una fuerza mayor - desapareciendo aquella posición débil que permitía el ultraje a sus derechos.

Cualesquiera que sea la naturaleza del sindicato, es decir, la calidad de los miembros del mismo, ya por ser de empleados o trabajadores de empresas privadas, ya -- por constituirse de servidores públicos, la posición de aquél frente al Estado es la de armonizar los intereses en juego en la relación laboral para la tranquilidad y la paz pública.

Los sindicatos además, deben coordinarse con el Estado en la actividad que éste realice para combatir los problemas que afecten a la clase laborante en general, así como con la acción que la entidad soberana lleva a cabo para evitar que en épocas de inflación se abuse de la -- debilidad económica de los trabajadores.

En fin, el sindicato debe ser un colaborador del Estado, siendo el caso de que en ocasiones sean consultados para escucharles en la formulación de proyectos de leyes o decretos; la opinión de los organismos representativos de los trabajadores es de tal suerte que, en la forma de organización administrativa, hay quienes colocan a las asociaciones profesionales como órganos descentralizados por colaboración.

Por último, deseo puntualizar en la conclusión de este punto, que los sindicatos en lo referente a la conquista de derechos para sus agremiados deben constituirse --

en una verdadera fuerza de presión, no sólo para conseguir mejores prestaciones, sino para lograr el cumplimiento de los postulados constitucionales y legales, así como el adecuado funcionamiento de los tribunales del trabajo, para obtener un buen resultado con base en los principios de justicia social.

Al permitirse la formación de los sindicatos como parte estructural de las relaciones obrero-patronales, después de la persecución de que habían sido objeto tales organizaciones, se advierte un avance indiscutible en la lucha por la conquista de mejores derechos para los trabajadores que se agremian desde entonces alrededor de dichos sindicatos. Asimismo, debe puntualizarse que lo anterior también facilitó desgajar la concepción meramente civilista que se había tenido acerca de la prestación del servicio a los distintos órganos del poder público. De ahí que los empleados públicos pugnarán, al igual que los otros trabajadores asalariados, aunque su prestación de servicios fuera para el Estado, por el reconocimiento de su calidad de trabajadores, el respeto por la dignidad personal y el mejoramiento de sus condiciones generales de trabajo. Estos empleados públicos, al igual que todos los agentes de la producción en el sector público y privado, reaccionan en contra de las demás condiciones

de trabajo que los perjudica y esta reacción es muy importante para la buena marcha del servicio público y para el bienestar social de la comunidad.

De tal suerte y conforme al principio de solidaridad social surge la sindicación burocrática, en la cual se observa el propósito de lograr la estabilidad en el empleo, fuera de todo vaivén de carácter político, con la tendencia de obtener la formación de una verdadera carrera administrativa para el mejor desarrollo y adecuada prestación del servicio público que se les ha encomendado.

A tal respecto y de acuerdo a las últimas reformas plasmadas en el artículo 115 Constitucional, se señala en su fracción IX que: "Las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere". Esto resuelve una permanente interrogante respecto a las competencias en materia laboral, según se señalará oportunamente.

De esta manera se llega a la celebración de convenciones colectivas de trabajo, en las cuales se hace la distinción de los diversos trabajadores de planta, de confian-

za, eventuales, etc., se señalan las condiciones de trabajo, las prestaciones sociales, económicas y culturales de que deben gozar, precisándose los derechos y obligaciones de cada una de las partes contratantes, así como de los titulares de las dependencias y los distintos trabajadores a sus servicios.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su fracción X:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, - industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del Artículo 123; (49)

Por eso podemos definir a la convención colectiva de trabajo como el pacto celebrado entre un sindicato y el Estado, por medio del cual se establecen las condiciones - generales del trabajo burocrático.

Uno de los puntos fundamentales de la celebración de la convención colectiva de trabajo en esta área es la relativa a la creación de las reglas necesarias para hacer - posible la permanencia en el empleo y en la carrera administrativa.

(49) Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ed. Trillas, 2a. Ed. México, tercera reimpresión P.P. 62 y 64.

También lleva la intención de establecer las reglas sobre el pago de pensiones, jubilaciones y prestaciones -- complementarias, dando origen, por otra parte, como sucedió en Nuevo León, a la expedición de una ley sobre la materia.

La verdadera situación jurídica de los trabajadores públicos y el Estado, considerado como patrón, queda debidamente determinada en las normas de la convención colectiva de trabajo.

A través de la convención colectiva se logra el rescate de la dignidad humana del trabajador al servicio de los distintos órganos del poder público, despojándose del carácter de esclavizado que se estimaba tenía aquél, por estar sujeto a la autoridad del funcionario público. El doctor Emilio Gosselin, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Quebec, Canadá, decía: "... a toda persona que desempeña cargos en la administración pública, por lo general se le llama servidor público, título que está relacionado directamente con los empleados públicos y es, al mismo tiempo, el resultado de un concepto que pretende que el gobierno sea el amo y que los empleados civiles o militares, sin distinción alguna, no sean más que unos simples sirvientes".(50)

Ahora el empleado público, al gozar del derecho de sindi

(50) EMILIO GOSSELIN: Revista Mexicana del Trabajo, postura jurídica del Estado como patrono frente al sindicalismo, conceptos sobre la autoridad, publicación bimestral, (director Morelos Jaime Canseco -- González), 5a. Época. T.VIII, Núms. 1-2, México, Enero-Febrero 1961, p. 38.

calización o sindicación, y al celebrar convenciones colectivas de trabajo, tiene la oportunidad de desarrollar su propia personalidad, dejando de ser conceptuado como inferior para colocarse en un plano de igualdad frente - al Estado, cuando éste es considerado como patrón.

Ya los convenios internacionales han consagrado la libertad sindical de todos los asalariados, incluyendo los empleados al servicio del Estado, y les han garantizado el derecho a participar libremente mediante contratos colectivos, en la determinación de sus propias condiciones de trabajo.

Sobre este particular, los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1948 y 1949, señalan respectivamente que:

CONVENIO 87

Artículo 1.- Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual está en vigor el presente convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes:

Artículo 2.- Los trabajadores y los empleados, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3.-

1.- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2.- Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.(51)

(51) Organización Internacional del Trabajo; Convenios y Recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo; Oficina Internacional del Trabajo 1919-1966; trigésima primera reunión (San Francisco, 17 de junio-10 de julio de 1948), parte I, -- Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación p.p. 107 708.

CONVENIO 98

Artículo 1.-

1.- Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2.- Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;

b) Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.(52)

Ahora bien, el logro de nivel de vida de los burócratas se hace realidad cuando se obtiene a través de las convenciones colectivas el establecimiento de estímulos, recompensas, así como de normas para una justa selección de personal, con base a reglas predeterminadas, seguidas por una correcta circulación escalafonaria, lejana a toda consideración de política partidista.

Ya se ha dicho que una de las características negativas de la burocracia es en parte, la falta de interés de al-

(52) Idem. Trigésima Segunda Reunión (Ginebra 8 de junio - 2 de julio de 1949), convenio 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, p. 830.

gunos empleados públicos en el trabajo que desempeñan, - basándose en que el obrero de una fábrica o el empleado de escritorio de una empresa particular tampoco tiene ma yor interés personal en su trabajo, y que el trabajo es una obligación penosa, una maldición bíblica.

Pero las objeciones apuntadas no son del todo exactas, - el patrón privado se ingenia para despertar el interés - en los obreros pagando a mejor precio los artículos o -- trabajos mejor realizados o señalando un salario por --- tiempo y otro por unidad de obra, de tal modo que quien más hace, más gana.

Muchos obreros tienen la posibilidad de trabajar por su cuenta como artesanos independientes y eso los estimula, en todo caso, para perfeccionarse en lo que puede ser, algún día, "su propio negocio".

Los empleados de empresas particulares en algunos casos tienen, además del sueldo, la oportunidad de conocer pro fundamente una determinada rama del comercio o de la industria, sabiendo que pueden procurarles su independen-- cia económica o el fácil ingreso a otra negociación simi lar.

El empleado público no tiene en parte estos estímulos y, por lo mismo, no es igualmente exigible un mayor interés personal en su trabajo.

En aquellos países en donde no existe una ley, como la -
Legislación Federal del Trabajo Burocrático Mexicano, el
estatuto jurídico de los empleados al servicio del Esta-
do ha despertado un interés indudable en el empleado pú-
blico por cuanto a que, siendo la aptitud una de las ba-
ses de todo ascenso, el burócrata ha de procurar desempe-
ñar su trabajo con eficiencia y conocer a fondo el inme-
diato superior para estar en condiciones de triunfar en
la competencia respectiva, pues los ascensos se otorgan
mediante pruebas entre varios empleados que tienen dere-
cho, a fin de escoger el mejor; pero el estímulo que es-
to significa, con ser muy grande, no parece suficiente.
También podrían otorgarse becas a los autores de los pro-
yectos aprobados, para el perfeccionamiento de sus estu-
dios en el propio país o en el extranjero. Esto, por lo
que se refiere a las recompensas materiales.

En las relaciones obrero-patronales de carácter particu-
lar, el contrato colectivo se celebra en busca de equili-
brio entre ambos factores de la producción (capital y --
trabajo).

Cuando no hay contrato colectivo se presume que existe -
un desequilibrio económico; por eso, cuando el patrón se
niega a celebrar el contrato colectivo, el sindicato re-
presentativo del interés profesional de los trabajadores

acude al amedanzamiento con aviso de huelga.

Si durante el período de pre-huelga, en las pláticas conciliatorias no se logra ningún arreglo satisfactorio con la firma y depósito del contrato colectivo, estalla el movimiento suspendiéndose temporalmente las labores de la empresa.

Esta se utiliza como un arma de presión de los trabajadores. En cambio, no sucede lo mismo con los trabajadores públicos, pues aunque tienen el derecho de asociarse y de celebrar convenios colectivos, carecen del derecho de huelga para exigir la celebración o rescisión del contrato colectivo, pues ese derecho se encuentra restringido, o sea cuando se violan de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B), del artículo 123 Constitucional, como se lee en el artículo 94 de la legislación federal del trabajo burocrático que dice: Artículo 94.- Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B), del artículo 123 Constitucional.

La huelga procede en contra del Estado o de los distintos ayuntamientos de los municipios, cuando existe la negativa de un funcionario o grupo de funcionarios de una

unidad burocrática, a dar cumplimiento a determinaciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el caso de huelga parcial, proveyendo al cumplimiento de -- las decisiones de dicho Tribunal y por falta de pago de sueldos correspondientes a un mes, lo que estipulan los artículos 61 y 62 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

En tal virtud, la convención colectiva con el Estado, só lo puede surgir con motivo del diálogo entre las partes, aunque, por vía de hecho, y a manera de presión, podría darse el caso de la celebración de paro de actividades, como ya se ha observado en el caso de algunos municipios.

1.- CLAUSULA DE EXCLUSION POR INGRESO Y SEPARACION

1.1 NATURALEZA

En lo relativo a la naturaleza de la cláusula de ingreso y de separación de que veníamos hablando, en las relaciones, formadas entre los trabajadores y el Estado, más -- que de carácter obligatorio, diríamos que tendría un aspecto convencional, pues debería nacer del libre juego -- entre las partes celebrantes de las convenciones colectivas.

En la Ley se establecería una norma en sentido positivo. Atendiendo a las circunstancias particulares en cada unidad burocrática, serían sus titulares y el sindicato de la misma Unidad Burocrática los que determinarían si había lugar o no al establecimiento de las mencionadas --- cláusulas.

Todo sería producto del pacto que al efecto se celebrase, considerando siempre la necesidad que tiene el Estado de prestar un correcto servicio al público, a través de sus trabajadores y la obligación de éstos de desempeñarlo -- con esmero y eficacia.

En este aspecto existen empresas descentralizadas como -- el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual dentro de sus estatutos (contrato colectivo de trabajo) contempla la cláusula de ingreso y exclusión en el capítulo IX

que corresponde a las sanciones sindicales diciendo:

Cláusula 62:

El Sindicato tiene derecho a pedir y obtener de acuerdo con el artículo 398 de la Ley Federal del Trabajo, y el Instituto se obliga a efectuar la separación del trabajador, inmediatamente, cualquiera que sea el puesto que desempeñe; o que sean de conformidad con sus Estatutos, - expulsados del mismo.

El Instituto deberá llevar a cabo la separación de los - trabajadores afectados, dentro de un término máximo de - 10 días, contado dicho plazo a partir de la fecha en que se le entregue la petición por escrito en la que se indique que el trabajador dejó de pertenecer al Sindicato, - por renuncia o por expulsión.

El Instituto no podrá juzgar o calificar en forma alguna cualquier actuación que derive de la soberanía del Sindicato, por lo que le bastará para cumplir con lo estipulado en esta cláusula, con recibir la comunicación de la - organización.

El Instituto no podrá contratar, para desempeñar un puesto de confianza, al trabajador que hubiere sido separado del servicio por la aplicación de la Cláusula de exclusión.(54)

Como se observa esta empresa establece la cláusula de ex

(54) Cláusula 62, Contrato Colectivo de Trabajo, celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, Cap. IX, sanciones sindicales, México 1983-1985 pág. 58.

clusión dentro de los estatutos sindicales, señalando el término con que cuenta a partir de la fecha en que se le entregue la petición por parte del Sindicato para despedirlo o separarlo de su trabajo; ello, sin investigación alguna al respecto, y por último se contempla en la misma cláusula el hecho de que el Instituto (patrón), no podrá ocupar para sus servicios al empleado del Sindicato que con motivo de la aplicación de la cláusula de exclusión haya sido separado del mismo.

1.2 REGLAMENTACION

Ya hemos dejado asentado en el punto anterior lo relativo a las cláusulas de exclusión de ingreso y de separación en lo relacionado con la prestación de los servicios a los diversos órganos del poder público, ya de la Federación, ya de los Estados, así como a los Ayuntamientos de los distintos Municipios.

Sin embargo, haremos nuevamente mención de ellos, aunque se antoje un tanto repetitivo, llevando la intención de proponer la necesidad de que a través de las respectivas convenciones colectivas de trabajo se llegue a establecer la facultad que tiene la organización sindical de burocratas para que sean miembros de la misma los preferidos para ocupar las diversas vacantes que se presenten, respetando siempre los escalafones correspondientes.

Sabida es la forma en la que actúan quienes llegan a figurar como titulares de los distintos órganos del Poder Ejecutivo, pues tan pronto llegan a dichos puestos se apresuran a cumplir con una serie de compromisos contraídos con motivo de la campaña política, principiando por cesar a quienes se encuentran prestando sus servicios, sin respetar el derecho a la estabilidad del empleo. Afortunadamente, de unos años a la fecha, actitudes de esa naturaleza han disminuido gracias a la intervención

de los sindicatos de trabajadores al servicio de los órganos del Poder Público.

Si en los términos del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria -- del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, son -- obligaciones de los titulares, el preferir, en igualdad de condiciones, de conocimiento, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados de quienes no lo estuvieren, es claro que conforme a la voluntad de los contratantes en una convención colectiva, bien se puede establecer que el titular del órgano del Poder Público se obligue a ocupar únicamente a trabajadores sindicalizados, tanto en los puestos de nueva creación como los que existieren al ocurrir una vacante, una vez que hubiesen corrido los trámites correspondientes en cumplimiento de los escalafones respectivos.

En los momentos actuales las propias organizaciones sindicales se preocupan por tener a disposición del Estado, a trabajadores aptos y eficientes para el desempeño de -- las labores que requieren las distintas dependencias, y sobre todo, tienen o cuentan con los medios necesarios -- para organizar cursos de capacitación y poder contar con el personal capacitado que en un momento dado pueda ser llamado a desempeñar sus servicios.

En aras de una mejor realización de las tareas correspondientes a estos trabajadores, bien se puede establecer en las relaciones del Estado con los llamados servidores públicos la cláusula de exclusión de ingreso para que sea únicamente los miembros de la organización sindical de burócratas la que proporcione los empleados que se necesitan.

En cuanto a los empleados de confianza, el artículo 50. de la Ley Federal del Trabajo Burocrático señala:

Artículo 50. Son trabajadores de confianza:

- I.- Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;
- II.- En el Poder Ejecutivo; los Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamento o Instituto; etc. (53)

Y así dicho artículo en sus tres fracciones señala todas aquellas personas y funciones que se consideran como de confianza.

Esto servirá para evitar las componendas de los altos funcionarios, que al entrar en el ejercicio de sus funciones, llevan a personas ajenas completamente a la administración; por eso, que mejor que sea el sindicato de burócratas de la unidad correspondiente el que proporcione los elementos necesarios, pues solamente a él puede -

(53) Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comenta por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera; Ed. Porrúa, 17a. Ed. México, - 1981, Cap. Unico, título 10. disposiciones generales p.p. 21 a 26.

interesarle el enviar trabajadores capacitados para el - correcto desempeño de los quehaceres respectivos.

Todo esto alejaría la politiquería, de la noble función administrativa y por ende los beneficios vendrían a ser para los administrados (público en general) que están en contacto directo con el personal de las distintas dependencias gubernamentales.

En la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León no se contempla disposición alguna que otorgue privilegios a los trabajadores sindicalizados por lo que, desde luego, es necesario que propugnemos por una reforma a la -- ley de referencia para que se incluya una disposición si se quiere análoga a la mencionada en el artículo 43 de -- la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

También se aprovechará la reforma para incluir la facultad para la organización sindical y la autorización al -- propio estado, para que al celebrarse las correspondientes convenciones colectivas con las unidades burocráticas determinadas, se permita el establecimiento de la -- cláusula de ingreso para que sean los miembros del sindicato los únicos que puedan desempeñar las labores respectivas de aceptación de sus trabajadores o cuando menos -- la fórmula atenuada de libertad para el titular de con--

tratar a sus empleados, pero con la obligación de que és tos se afilien a la organización sindical burocrática co rrespondiente.

De esta manera podríamos decir que es más fácil lograr - la reglamentación de la cláusula de ingreso que la rela - tiva a la exclusión por separación.

Para la admisión de la cláusula de exclusión por separa - ción sería preciso, en la Federación, derogar lo dispues - to por el artículo 76 de la ley reglamentaria del inciso "B" del artículo 123 Constitucional.

En cuanto a la reglamentación, podrían seguirse las nor - mas contenidas en el artículo 371, fracción VII, de la - Ley Federal del Trabajo, y obligar a los sindicatos de - burócratas la inclusión de tales reglas en sus respecti - vos estatutos, como ya se ha señalado.

1.3 EFECTOS DE APLICACION

Los efectos de aplicación de la cláusula de ingreso y de separación en las convenciones colectivas de trabajo, serían, en primer lugar, el fortalecimiento de la organización sindical, la consolidación de una verdadera carrera administrativa y los beneficios para el pueblo con una mejor atención en dicho aspecto.

Se lograría con esta cláusula, al aplicarse, la unidad de los trabajadores de las distintas áreas burocráticas y ello constituiría el paso más firme hacia la coordinación de su esfuerzo, porque aprovechando la sindicación se podrían dictar órdenes, permitiendo la solución interdisciplinaria de diversos problemas, acabando con el esquema del burocratismo en terminos peyorativos.

La solidaridad de clase haría posible también la comunicación entre todos los trabajadores pertenecientes a los distintos sindicatos existentes en cada una de las unidades burocráticas, dando lugar a la formación de relaciones intergubernamentales formadas con los lazos que deben existir entre titulares y trabajadores de una Dependencia con titulares y trabajadores de las otras Dependencias del mismo Poder Público.

1.4 CONSECUENCIAS POR LA VIOLACION DE DICHAS CLAUSULAS

Al violarse por los titulares de la organización gubernamental el contenido de las cláusulas mencionadas, puede generar a favor del Sindicato de burócratas el ejercicio de la acción correspondiente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Esto es, cuando el órgano gubernamental se niegue a contratar los servicios de un trabajador sindicalizado, la asociación tiene interés jurídico para interponer una demanda exigiendo el reconocimiento de la preferencia que tienen sus agremiados para ocupar los puestos vacantes; llamado a juicio al trabajador libre, contratado por el titular, por poder resultar perjuicios con la resolución que al efecto se dictase; pues de proceder la acción sindical, tendría que ser destituido de su cargo para dar lugar al trabajador sindicalizado.

En lo referente a la cláusula de exclusión, si un miembro de la organización sindical es expulsado, o renuncia a pertenecer a la misma, el Estado tiene la obligación de destituirlo sin responsabilidad, siempre que en el procedimiento de expulsión se hubieren observado las reglas correspondientes, dando oportunidad al trabajador afectado de ser oído, con intervención de la mayoría absoluta de los burócratas, para decidir al respecto y evi

tar presiones de cualquier naturaleza, que pudieran desvirtuar la verdadera posición sindical.

El artículo 42 de la Ley del Servicio Civil del Estado - de Nuevo León, preceptúa que una vez solicitado el ingreso al Sindicato, el trabajador no puede separarse de la organización. Este artículo contempla el principio de - la solidaridad social.

En nuestro medio muy poca atención se le ha dado. Se cita el caso del Sindicato de Trabajadores de la Unidad Burocrática denominada "Universidad Autónoma de Nuevo León" donde muchos trabajadores se han separado después de pertenecer a la misma organización sindical, y nada se ha sabido que se haya hecho al respecto, en cuanto a la exclusión del trabajador que se ha separado.

Lo anterior da lugar a pensar en la necesidad de que se contemple la cláusula de exclusión por separación. Todo trabajador que se separe del Sindicato por renuncia, o - por cualquier otra causa, debe ser destituido del empleo correspondiente, sin responsabilidad para la unidad burocrática.

DERECHO DE HUELGA

Antes de analizar el derecho de huelga de los servidores públicos, creemos conveniente primero definir cual es la situación de las mismas frente al Estado.

Según el ordenamiento que regula las relaciones de trabajo en el Sector Público, los trabajadores son contratados por el Estado con el fin de prestar un servicio toda vez que la relación de trabajo se configura por medio de nombramiento, el cual surte efectos o deja de surtirlos al darse los supuestos establecidos por la Ley.

El Estado recibe un servicio personal subordinado de sus trabajadores, mediante el pago de un salario. En efecto, los burócratas están subordinados y prestando un servicio remunerado al Estado en una u otra dependencia, debiendo ajustarse a las Condiciones Generales de Trabajo imperantes en la misma, que hacen las veces de un Reglamento Interior de Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo define en su artículo 8º. al trabajador como la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

De igual forma, conceptúa al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. (Art. 10).

Por lo que se refiere a relación de trabajo, se entiende

como tal, según el ordenamiento citado, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

La propia Ley Federal del Trabajo define al contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su denominación, como aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. (Artículo 20).

Por otra parte, es sabido que se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

Entonces, de todo lo anterior se desprende que el contrato de trabajo es el que tiene por objeto la prestación continua de servicios con carácter económico, por el cual una de las partes otorga una remuneración a cambio de disfrutar bajo su dependencia o dirección, de la actividad profesional de otra.

Consideramos por lo tanto, que el nombramiento a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene la naturaleza de un contrato individual de trabajo al amparo de la Ley Reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

En tal virtud, al actuar el Estado como una persona jurí

dica contrata a las personas físicas que le son necesarias para llevar a cabo sus fines esenciales; luego los trabajadores como tales tienen el Derecho de Huelga, aunque por la naturaleza del patrón, no exista antagonismo o colisión entre los factores de producción, siendo ésta una garantía Constitucional otorgada por la fracción X del Apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna. Pero en virtud de que el ejercicio de este derecho está sujeto a condiciones tan estrictas, resulta imposible su real ejercicio.

Es este un punto importante a tratar, respecto a los servidores públicos.

Así encontramos a Couture, quien teniendo en cuenta la disposición de la Constitución Uruguaya y sus antecedentes parlamentarios,

"Niega que los empleados públicos puedan acudir a la huelga en apoyo de sus pretensiones".(55)

Al reconocerse el derecho de huelga se exceptúa muchas veces al sector de los Servidores Públicos. La exclusión abarca a todas las categorías (por ejemplo, Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Países Bajos, la mayoría de los países Iberoamericanos, etc.) o sólo a ciertos grupos sobre todo de Servidores públicos propiamente di-

(55) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XIV, s. Ed., Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1967, p. 593.

chos, a quienes se considera excluidos del derecho del trabajo en general, no hay restricciones del derecho de huelga respecto a los trabajadores dependientes de organismos o empresas estatales (trabajadores en el sentido específico del derecho del trabajo), por lo menos no hay restricciones basadas sólo en la calidad de tales empleados. Con respecto a los Servidores Públicos parece mantenerse más frecuentemente la distinción entre la mera libertad de huelga y un verdadero derecho de huelga, con la consecuencia de que en el primer caso, la participación en una huelga no constituye delito, pero expone al empleado a posibles sanciones disciplinarias (por ejemplo en Italia) mientras en el segundo caso, ni siquiera, en principio, caben estas últimas. Por otro lado, cuando se concede el derecho de huelga de funcionarios y empleados públicos, la equiparación con los trabajadores del sector privado al respecto comprende regularmente -- las consecuencias patrimoniales de la interrupción del trabajo, ésto es, la suspensión de pago de sueldos por los días de huelga.

Bartolome Florini, citado por Guillermo Cabanellas, nos dice:

"Que el derecho de huelga corresponde también a los agentes de la administración pública y a los obreros estata-

les; estima que la prohibición de huelga se ha hecho a veces sobre supuestos de huelga de carácter político; pero se debe esclarecer que el derecho reconocido en la ley fundamentalmente no se refiere a las huelgas políticas. Estima además, que si es inconstitucional negarle el derecho de huelga a los agentes estatales, sería también erróneo encuadrarlos en un mismo procedimiento". (56)

Para él, el Estado no puede tener jamás la misma disposición de empresario privado; por el contrario, su posición es muy diferente ya que no se trata de un patrono particular y por lo tanto no puede actuar con las mismas ideas y sentimientos de un patrono. El patrono privado gana por sí, mientras que la administración pública distribuye el bien común. Los actos del patrono particular están dominados por su voluntad, capricho o por la dirección de los directivos de la empresa; de la administración pública y los representantes de la voluntad popular o del vecindario. La actividad económica de un patrono particular recae sobre su patrimonio privado, mientras que la administración pública actúa en función presupuestaria y accidental. No es un capital privado el que afronta el proceso del derecho de huelga, sino es un patrimonio afectado por las normas de contabilidad pública. Las restricciones y los servicios se dirigen y son de la

(56) CABANELLAS, op. cit., p. 293

colectividad, mientras que en las empresas privadas pertenecen al particular.

González Blanco, por su parte, nos dice:

"Que los funcionarios públicos tienen por poderes delegados del Estado, una fuerza de que carecen los trabajadores frente a los industriales".

El no puede concebir que recurran a la huelga quienes -- precisamente se encuentran en una posición absolutamente negativa respecto al ejercicio de ese derecho. La huelga para él es en este orden, el anarquismo, la vuelta a la vida de la naturaleza.

Continúa diciendo:

"No se concibe una huelga de policías sin que quede entregado el ciudadano a la contingencia de ser robado o asesinado en plena vía pública; ni una huelga de magistrados sin que quede suspendida la acción de las leyes.- La víctima de esas huelgas, no es el gobierno sino toda la masa nacional, y más los inocentes que los culpables, si los hay".(57)

Tardieu, tratadista francés, citado por Andrés Serra Rojas, afirma que:

"El funcionario que acepta el cargo, contrae por éste la obligación de asegurar sin interrupción la continuidad, que es esencia de vida nacional; es un deber capital que

(57) GONZALEZ BLANCO SALOMON. "Los Sistemas Socialistas Contemporáneos", 4a. Ed., Ed. Herrero, México 1962, p. 192.

deriva de las exigencias del servicio público. La huelga ha sido siempre un instrumento de defensas anticapitalistas destinada a hacer fracasar al empresario patronal y responder a las posibilidades unilaterales de lock-out que tenían los jefes de empresa".(58)

Cabanelas refiere que Gastón Jaza, en su obra Principios Generales del Derecho Administrativo, nos dice:

"El Estado es un todo armónico, único e indivisible, un ente armónico que tiene como fin esencial el servicio público, no se concibe que pueda hacer una discrepancia de intereses entre sus partes constitutivas, y la huelga no es otra cosa más que una discrepancia de intereses en su manifestación dinámica. La tesis del servicio público impone a los agentes la prohibición de todos aquellos actos que puedan paralizar o entorpecer el funcionamiento regular continuo del servicio público. La huelga de los agentes públicos propiamente dicha, constituye siempre, sean las que fueren las circunstancias, una falta grave. Huelga y servicio público son ideas antitéticas.

La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento del servicio público es decir, la satisfacción de un interés general a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que sean esos intereses particulares, no pueden prevalecer sobre el interés general que -

(58) SERRA ROJAS, Op. Cit. pp. 442 y 443.

representa el servicio público. El régimen del servicio público se base en la supremacía del interés general".

(59)

Este autor, como podemos ver, va totalmente en contra -- del derecho del huelga de los servidores del Estado. Para él, la huelga representa la búsqueda de satisfacción de intereses particulares, mismos que no acepta se antepongan al interés general que representa el servicio público.

Andrés Serra Rojas nos dice al respecto que:

"La aceptación del derecho de huelga de los servidores -- del Estado es la consecuencia de un largo proceso de luchas sociales, que han considerado que no deben negarse a los funcionarios y empleados públicos los mismos derechos que han conquistado los demás trabajadores. Sin embargo, no ha sido posible por la naturaleza esencial y -- delicada de la función pública, equiparar totalmente la situación obrero-patronal a la de la administración pública". (60)

Marcel Waline, citado por Cabanellas, opina:

"Que ningún gobierno puede admitir, sin renegar de su -- propia razón de ser, que quepa desorganizar los servicios públicos por una huelga, porque tal paralización -- ataca los centros vitales de la nación. Si bien la huel

(59) CABANELLAS, Op. Cit., p. 371

(60) SERRA ROJAS, Op. Cit., p. 442

ga es lícita cuando se trata de intereses particulares, no es lo mismo si afecta a los servicios públicos, porque por encima del interés particular se encuentra el interés general".(61)

Krotoschin, en su obra "Tratado Práctico de Derecho del Trabajo", señala:

"En los más de los países se ha restringido el derecho de huelga cuando se refiere a los servicios públicos, -- además, a éstos se les ha dado un concepto extensivo, -- puesto que esa limitación rige en todos los casos en que la salud, la supervivencia de la sociedad y sus esenciales intereses económicos, se encuentran por encima de -- cualquier interés de grupo o clase".(62)

Castorena, por su parte, propone a manera de solución al problema que se ha venido planteando:

"Proscribir la huelga cuando el ejercicio de ésta resulta incompatible con las necesidades de la vida social, -- una ciudad, agrega, no puede como se ha dicho, vivir sin pan o pasar unos cuantos días sin el servicio de agua, -- por lo cual reconocer el derecho de huelgas en tales servicios públicos, es distribuir en beneficio de una colectividad menor, el régimen jurídico de una colectividad mayor".(63)

Otro tratadista francés, quien también opina sobre el --

(61) CABANILLAS, Op. Cit. p. 269

(62) KROTOSCHIN, Op. Cit. p. 193

(63) CASTORENA, Op. Cit. p. 646

problema, nos esboza un cuadro en relación al ejercicio del derecho de huelga de los servidores públicos:

a) En lo que concierne a los servicios estatales propiamente dichos:

1.- Prohibición absoluta en los grandes servicios - del Estado que aseguran la permanencia de instituciones públicas, la eficacia de la acción gubernamental y la seguridad de la nación; así en la administración central y provincial, en la - justicia, la radiodifusión, la policía y el --- ejército;

2.- Prohibición limitada en los otros servicios sin utilidad económica inmediata a los funcionarios, considerando eventualmente como tales, si la -- distinción es posible y políticamente necesaria, sólo a los agentes de autoridad.

b) En lo que concierne a las empresas públicas, prohibición de la huelga del personal de dirección y para - todos los agentes que ejerzan funciones de autoridad, así como en aquellas categorías de trabajadores in-- dispensables para atender las necesidades del públi- co en todas las actividades esenciales para la colec- tividad; posibilidad por parte de la autoridad públi- ca, de procedencia en todo momento a las requisicio-

nes individuales o colectivas, combinadas con una organización tan intensa como sea posible de la conciliación y el arbitraje.

Los tratadistas mexicanos opinan que el derecho del huelga de los servidores del Estado, es ilógico, ya que los trabajadores del Estado, cualquiera que sea su categoría, están al servicio de alguno de los tres poderes en que -- está dividido el gobierno, y ninguno de estos poderes -- aceptaría una huelga.

Visto lo anterior, procederemos a analizar los requisitos legales para declarar una huelga de este tipo siendo éstos:

La mayoría en la dependencia afectada. Entendiéndose -- por mayoría según la presente Ley, las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia.

Que la causa que la origine sea la violación de manera -- general y sistemática de los derechos consagrados en el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución.

Queda prohibido a los huelguistas el cometer actos de -- coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas, ya que los responsables son sancionados con la pérdida de su calidad de trabajador, prisión hasta de dos años y multa hasta de ----- \$ 10,000.00 más la reparación del daño, siempre y cuando

no se constituya un delito cuya pena sea mayor.

Los trabajadores con funciones en el extranjero, en caso de presentarse un conflicto de huelga, deben limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales correspondientes, ya que existe prohibición expresa de la ley, de llevar a cabo movimientos huelguísticos fuera del territorio nacional.

Los trabajadores tienen obligación antes de suspender -- sus labores, de presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el pliego de peticiones anexando copia del acta de asamblea en que se acordó declarar la huelga. Una vez recibido este escrito con -- sus anexos, el tribunal debe correr traslado al o a los funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones formuladas por los trabajadores, otorgándoles un término de 10 días para que comuniquen su resolución. El tribunal mencionado debe decidir en un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que recibe copia del escrito en el que se acordó la huelga por parte de los trabajadores, sobre la legalidad o ilegalidad de la misma considerando si fueron o no satisfechos los requisitos exigidos por la ley.

Si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje declara que la huelga es legal y ha transcurrido el plazo de

10 días concedido a los funcionarios de las dependencias en conflicto sin que se haya llegado a un acuerdo o entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán en tonces suspender las labores. Los huelguistas están --- obligados a mantener el desempeño de sus labores, debiendo el Tribunal fijar el número de trabajadores a fin de que no sean suspendidos aquellos servicios cuya interrupción signifique un peligro para la salud pública o la -- economía del país.

Si la suspensión de labores de parte de los trabajadores se realiza antes de transcurrido el término de 10 días, la huelga será declarada como inexistente por el Tribu-- nal, fijando a los trabajadores un plazo de 24 horas pa-- ra reanudar sus labores, apercibiéndolos que de no hacer lo serán cesados sin responsabilidad alguna para el Estado, salvo en los casos de fuerza mayor o de error no im-- putable a los trabajadores.

Cuando la mayoría de los huelguistas realicen actos vio-- lentos, ya sea contra las personas o las propiedades, la huelga será declarada ilegal y además delictuosa impo--- niéndose a las responsables las sanciones mencionadas an teriormente.

LA HUELGA POR DISPOSICION DE LA LEY PUEDE TERMINARSE POR:

- I.- Avenencia entre las partes en conflicto.
- II.- Resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros.
- III.- Declaración de ilegalidad o inexistencia; y
- IV.- Laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto.

Ahora bien tanto el artículo 123 Constitucional (Apartado "B") como su Ley Reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), otorgan a los servidores públicos el derecho de huelga, siempre y cuando se reúnan los requisitos que para el ejercicio de este derecho establecen ambos ordenamientos.

Sin embargo, si analizamos los movimientos huelguísticos que se han suscitado en México, nos encontramos con que nunca se ha llevado a cabo una huelga de burócratas, como generalmente se les denomina a los servidores del Estado. Tal vez ésto se deba, a nuestro juicio, a las razones que a continuación enumeramos:

- 1.- La existencia entre la burocracia, de los llamados sindicatos blancos, que son para la doctrina aquellas asociaciones combinadas y controladas completamente por el patrón, que en este caso es el Estado. Según Baltazar Ca

vazos "son los sindicatos que no defienden los intereses de sus agremiados, sino por el contrario son intereses - del patrón, los que se ven favorecidos, ya que es él como dijimos con antelación, quien los controla".

2.- La dificultad de que se reúnan los requisitos o condiciones que para este tipo de huelgas establecen tanto la Constitución Política, como su Ley Reglamentaria.

a).- Así por ejemplo, el artículo 123 Constitucional, - en la Fracción X de su Apartado "B", otorga a los trabajadores el derecho de recurrir a la huelga, siempre y -- cuando no se violen de manera general y sistemática, los derechos consagrados en el mismo artículo, supuesto que su realización es utópica, ya que a nuestro parecer, el Estado, en su calidad de patrón, muy difícilmente llegaría a violar en forma general y continua los derechos -- otorgados a sus trabajadores.

b).- Por otro lado, encontramos que en la fracción II - del Artículo 99 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se establece como segundo requisito para llevar a cabo una huelga, aparte del mencionado en el apartado anterior el que ésta sea apoyada por las dos terceras partes de la dependencia afectada, lo cual es - también, en extremo difícil, ya que en las dependencias del gobierno, por lo general, existe una gran diversidad

de categorías de tipo escalafonario, con diferentes sueldos, prerrogativas y condiciones de trabajo, y por lo -- tanto los problemas o conflictos que se pudieran presentar serían a nivel de grupo y no de sector.

Además, consideramos que la mentalidad de los burócratas es muy distinta a la mentalidad de la clase obrera. Entre los obreros existe la idea de compañerismo, de unión y apoyo, en caso de que se presente un conflicto, ya que a ellos sí los afecta igual. Mientras que entre los burócratas no existen estas ideas, como ya lo señalamos, - un problema afecta únicamente a un grupo minoritario, -- por lo que los grupos no afectados, no ven la razón de - defender intereses ajenos, evitándose así problemas y el peligro de perder su empleo.

3.- La diversidad en el sistema de contratación. En el sector burocrático no hay contratos sino nombramientos, mismos que no están regidos por la Constitución; es la - Ley Reglamentaria quien los regula; aunque dichos nombramientos tienen los efectos de un contrato individual de trabajo por la prestación de un servicio personal y subordinado y mediante una retribución.

4.- La facilidad con que el Estado puede despedir o cesar en caso de que se presentara un conflicto de este tipo, a los trabajadores con él relacionados, sin ninguna

responsabilidad de su parte.

5.- Las consecuencias que una huelga de esta naturaleza traería consigo, ya que no afectaría los intereses de -- una sola persona, sino que nos afectaría a todos, ya que todos somos parte de la comunidad, la cual sería la única perjudicada.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la reglamentación jurídica del derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado vigente en México, es sumamente estricta y severa, en comparación con la reglamentación del mismo derecho, de los trabajadores regidos por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional. Es ta diferencia radica tal vez en la naturaleza de las funciones que realizan unos y otros. Mientras que los trabajadores privados están al servicio de intereses privados, los servidores públicos, como lo hemos venido di--ciendo, realizan funciones de interés público, cuya suspensión afectaría gravemente los intereses de la nación. Por consiguiente, tenemos que:

La huelga alcanza la categoría de derecho colectivo, en la Constitución Política de México del 5 de febrero de - 1917, dejando así de ser un acto delictivo prohibido por la ley.

La huelga se define como "La suspensión de las labores -

en una empresa o establecimiento, llevada a cabo por la mayoría de los trabajadores, con el fin de obtener del patrón la satisfacción de sus peticiones".

El objetivo más importante a nuestro juicio, de una huelga es, según lo establece la fracción I del artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo, el "conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital".

Resulta claro que, una huelga de trabajadores del Estado, no tendría entre sus objetivos el mencionado en el apartado anterior, ya que en las relaciones entre el Estado y sus servidores no existe antagonismo "capital-trabajo".

Una huelga tiende a la satisfacción de intereses colectivos de los trabajadores de la empresa en conflicto.

Una huelga de trabajadores al servicio del Estado, no sólo lo afectaría intereses particulares, sino que dañaría -- gravemente los intereses de un país y de los habitantes del mismo.

C A P I T U L O

C U A R T O

LA ESTABILIDAD DEL PROFESIONISTA

COMO SERVIDOR PUBLICO

A) NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES

El Código Civil de 1884, reglamentaba en los artículos - 2406 a 2425, la prestación de servicios profesionales.

La disposición más importante se encuentra contenida en el artículo 2408, que se ocupa de los honorarios del profesionista.

Según ese precepto, cuando no existiera convenio, debía atenderse para regular los honorarios a la costumbre del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaron, a las facultades pecuniarias de quien recibía el servicio y a la reputación que tuviera adquirida la persona que lo prestó.

Fácilmente se nota que el honorario tenía un valor meramente subjetivo, pues para regularlo, se tomaban en cuenta, no sólo el servicio prestado, sino además, y fundamentalmente la importancia del asunto o caso que se prestaba y ello por la responsabilidad que para el profesionalista implica la naturaleza del negocio; la capacidad pecuniaria de quien recibió el servicio, lo que permitía fijar diferentes honorarios para trabajos iguales, y finalmente, la reputación del mismo profesionalista, lo que permitía, asimismo, la fijación de distintos honorarios. Las disposiciones del Código de 1884 pasaron al de 1928

con las adiciones contenidas en los artículos 2606 y 2608. En este último precepto se dice que los que sin tener título ejerzan una profesión para cuyo ejercicio exija la ley la existencia de un título, además de incurrir en las penas señaladas por la Ley penal, no tendrán derecho a -- cobrar retribución alguna por los servicios que hubieren prestado.

El artículo 2606 dice: "El que presta y el que recibe -- los servicios profesionales pueden fijar, de común acuerdo, la retribución debida por ellos.

Cuando se trate de profesionistas que estuvieren sindicalizados, se observarán las disposiciones relativas establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo". El precepto tiene extraordinario interés pues es el reconocimiento que hace el Derecho Civil de la posibilidad -- de que la prestación de servicios profesionales quede regida por el Derecho del Trabajo; a este estatuto corresponde decidir cuando se realiza esa posibilidad.

La Corte, antes de la creación de la Cuarta Sala, había reconocido constantemente la existencia independiente -- del contrato de prestación de servicios profesionales y le señaló también, en general, los caracteres que le hemos atribuído.

En la ejecutoria de 3 de septiembre de 1927, J. Cristóbal

García, se dijo:

"La Corte en alguna ejecutoria, declaró que no todos los que prestan un servicio o lo reciben, quedan sujetos a las Leyes del Trabajo, aparte de que el artículo 123 determina a que clase de empleados se refiere, entre los cuales no están comprendidos los que prestan un servicio profesional, los que en una sociedad civil o mercantil tiene el carácter de socios industriales, los procuradores, etc."

El objeto que se propusieron los Constituyentes del 17 al crear las Juntas de Conciliación y Arbitraje, fue el de que estas autoridades resolvieran las dificultades -- que surgieran entre patronos y obreros. Esa interpretación dada por la Corte, está de acuerdo con los propósitos del Legislador, que nunca pensó incluir la prestación de servicios profesionales, en general, en los contratos de trabajo a que se refiere el citado artículo de la Constitución, el trabajo, objeto de la protección legislativa, fue el asalariado, el sujeto a jornal o sueldo, pero no el profesional cuando no se preste en ejercicio de un empleo y en los Debates del Constituyente se declaró de modo categórico que en el artículo 123 no quedó comprendido el trabajo de los abogados, ni el de los médicos, ni el de los farmacéuticos, ni en general, el -

trabajo de las profesiones que deben regirse por otra --
Ley.

La tesis de la Corte fue sustentada aún respecto de pro-
fesionistas cuya remuneración se pagaba en forma de igua
la.

Nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación se dió --
cuenta hace más de veinte años, de la transformación ope-
rada en las profesiones libres y si bien sostuvo que la
prestación de servicios profesionales era un contrato --
distinto al de trabajo, en varias ejecutorias afirmó que
cuando el servicio profesional se prestaba en relación de
subordinación, debía estimarse como un verdadero contra-
to de trabajo.

"La prestación de servicios profesionales, en general, -
no está incluida en el artículo 123 Constitucional, pero
también sin duda alguna, los profesionistas pueden cele-
brar y de hecho celebran, en muchos casos, un contrato -
de trabajo, como cuando entran al servicio de una empre-
sa o de un particular como empleados; entonces el profe-
sionista es un verdadero asalariado y su trabajo está --
comprendido dentro de lo dispuesto por el tan repetido -
precepto, pero no por el hecho de ejercer su profesión,
sino porque su trabajo profesional lo desempeña como em-
pleado, por un sueldo o salario". (64)

(64) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1961.

La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inmediatamente después de su creación, fue más le-
jos: Se le planteó el problema del contrato de médicos -
de hospital con la variante de que esos mismos médicos -
ejercían su profesión durante las horas en que no concu-
rrían al hospital. La Cuarta Sala discutió la cuestión -
de la coexistencia del contrato de trabajo pactado con --
una empresa determinada y el libre ejercicio de la profe-
sión, esto es, estudió, la cuestión relativa a si el li-
bre ejercicio de una profesión excluía la celebración --
concomitante de un contrato de trabajo. La Sala se deci-
dió en favor de la coexistencia de las dos relaciones ju
rídicas, al fallar el 30 de mayo de 1935, el amparo in-
terpuesto por el Doctor Enrique O. Aragón y socios.

En relación al concepto del Contrato de Prestación de --
Servicios Profesionales, aún cuando no existe definición
legal al respecto, debe entenderse como un contrato en -
virtud del cual una parte a la que se designa con el nom-
bre de profesionista, se obliga a realizar un trabajo --
que requiere preparación técnica para llevarlo a cabo en
favor de otra persona llamada cliente a cambio de una re
muneración que recibe el nombre de honorarios.

Conforme a lo anterior, dentro del Contrato de Presta---
ción de Servicios Profesionales no existe relación de su

bordinación ni en cuanto al tiempo que ha de dedicarse a las actividades inherentes, ni en lo que respecta al procedimiento para verificarlas, toda vez que no se supedita la energía del trabajo a una persona determinada para que esta la utilice como mejor lo desee, sino, que esta se encamine a la obtención del fin que se persigue.

Pero debido a la transformación que se ha operado en las profesiones libres, también las actividades de los profesionistas pueden realizarse subordinando su energía de -trabajo en beneficio del patrón, y al hacerlo estamos en presencia de una relación laboral.

B) CRITERIOS SUSTENTADOS AL RESPECTO POR LA SUPREMA --
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

En este sentido se ha dictado las siguientes tesis Juris
prudenciales:

Tesis 699.

PROFESIONISTAS, CUANDO SON ASALARIADOS.- Si un profesio-
nista adquiere la obligación de atender normalmente los
problemas que se presentan en una empresa, estableciéndo
se una relación continua y permanente de prestación de -
servicios profesionales que se retribuyen con un sueldo,
igual a u honorario mensual, esa relación es de naturale-
za laboral toda vez que cualquiera que sea la intensidad,
calidad e importancia económica del trabajo desarrollado
dicho profesionista adquiere carácter de asalariado.

Amparo Directo 8280/63.- Aserradero v/s "La Victoria", S.
de R.L.- Fallado en octubre 8 de 1964.- Unanimidad de 4
votos.

Ponente: Ministro Manuel Yáñez Rufz.

Sostiene la misma tesis:

Amparo Directo 9065/63.- Jesús Hernández. 26 de noviem-
bre de 1963.- Unanimidad de 4 votos.

Informe 1965. Cuarta Sala pág. 25.

Tesis 684

PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.- La relación de -

trabajo no puede individualizarse en atención a la naturaleza de los servicios que se prestan y por ello ni el trabajo intelectual ni el desarrollado con aplicación de conocimientos científicos pueden quedar, a priori, excluidos de los beneficios del artículo 123 Constitucional. Si por mucho tiempo permaneció fuera de la aplicación del privilegio de que gozaban los profesionistas, traducida en independencia económica y falta de subordinación en el desarrollo de su trabajo. Por consiguiente, es necesario determinar si esos caracteres subsisten y si la prestación de servicios profesionales se presenta todavía como el ejercicio de aquellas profesiones que por las características apuntadas recibieron el nombre de liberales. El auge, la multiplicación y la complejidad de las empresas, han convertido a los profesionistas en un elemento indispensable para sus fines y al mismo tiempo su empleo se ha convertido en permanente. A virtud de esta transformación, el profesionista prácticamente se incorpora a la entidad que necesita sus servicios para la realización de sus objetivos.

Por tanto, cuando esa incorporación tiene lugar; cuando existe permanencia y continuidad en la prestación de los servicios profesionales, cuando el profesionista adquiere la obligación de atender normalmente los problemas --

que se presentan a una empresa o una entidad cualquiera mediante una retribución previamente convenida, llámese sueldo o iguala, no puede considerarse ajena al Derecho Laboral la relación jurídica que con ese motivo se establezca. Cuando existe, pues, una relación subordinada - continua y permanente de prestación de servicios profesionales que se retribuyan con un sueldo u honorario -- mensual, cualquiera que sea la intensidad, calidad e importancia económica o monetaria del trabajo desarrollado, el profesionista adquiere el carácter de asalariado. Podrá faltar la dirección técnica, dada la naturaleza de los servicios; pero, como se ha dicho, basta con la posibilidad jurídica de que el patrón puede en un momento dado disponer de la energía del trabajo, aunque de hecho no se ejerza en la realidad la dirección técnica, para que se configure el contrato de trabajo.

Amparo Directo 1556/63.- Raymundo Vargas.- 20 de marzo de 1964.- Ponente: Lic. Manuel Yáñez Rufz.- Srio: -----
Lic. Javier Rojas Vergara.

Informe 1964. Cuarta Sala. pág. 23

PROFESIONISTAS, CARACTERISTICAS DE LA RELACION LABORAL - TRATANDOSE DE.- "Si un profesionista presta regularmente sus servicios a una persona mediante una retribución convenida pero, además existe una subordinación consistente

en desempeñar el profesionista sus actividades acatando las órdenes de quien solicitó sus servicios en forma y - tiempo señalados por éste, es de concluirse que la relación existente es de naturaleza laboral y no civil, aún cuando en el documento que se hizo constar el contrato - celebrado, se le hubiere denominado a éste "de presta--- ción de servicios".

Amparo Directo 1943/81.- Luis Raúl Estrada Gallegos.- 19 de julio de 1982.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Juan Moisés Calleja García.- Secretaria: Carolina Pichardo - Blake.

Amparo Directo 6383/81.- José María Díaz de León.- 15 de marzo de 1982.- 5 votos.- Ponente: Juan Moisés Calleja - García.- Secretaria: Carolina Pichardo Blake.

Amparo Directo 1291/81.- Vidal Gallardo Xelo.- 27 de --- agosto de 1981.- 5 votos.- Ponente: David Franco Rodrí-- guez.- Secretario: Fernando López Murillo.

Amparo Directo 1222/81.- Ignacio Vargas Real.- 29 de ju- nio de 1981.- 5 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.- Secretario: Fernando López Murillo.

Amparo Directo 1455/69.- Abel Porras Rodríguez.- 9 de oc- tubre de 1969.- 4 votos.- Ponente: Ramón Cañedo Aldrete.
Tesis de Jurisprudencia número 18 del Informe de 1982. - Segunda parte, pág. 18.

Aplicando los conceptos anteriores no puede hablarse de Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, sino de Contrato de Trabajo, en los casos en que las labores se verifiquen existiendo una relación de subordinación, como ocurre tratándose de los profesionistas que prestan sus servicios al Estado, en el que el servicio es suministrado por éste y no por cada uno de los profesionistas individualmente considerados, ya que entonces las actividades se desempeñan no de acuerdo con lo que cada profesionista estime conveniente, sino con sujeción a normas de carácter administrativo que dicta el propio Estado, en múltiples aspectos a través de un Secretario, Subsecretario, Director, etc., de una Dependencia o Institución Gubernamental, hecho éste que constituye ya en sí mismo una subordinación de la energía del trabajo del profesionista a los fines de las Dependencias Gubernamentales.

C) TERMINACION DE LA RELACION LABORAL

Por terminación de la relación laboral se ha entendido, la cesación de sus efectos a partir de determinado momento. Ello significa que al producirse el acontecimiento que condicionaba la terminación, se extingue la obligación de prestar el servicio subordinado y la de pagar el salario, así como todas las obligaciones secundarias. La terminación se puede dar por un acontecimiento que sobreviene y hace imposible la continuidad de la relación de trabajo; pero también puede darse por mutua voluntad de las partes.

La terminación de la relación de trabajo es el punto donde se quiebra el propósito del Derecho del Trabajo de lograr la estabilidad de los trabajadores en sus empleos; la posibilidad de esa disolución es uno de los últimos bastiones de la vieja concepción civilista del Derecho del Trabajo; Nuestro Estatuto no ha logrado imponer su ideal, que es la indisolubilidad de las relaciones obrero-patronales, salvo que exista realmente una causa justa.

La lucha del Derecho del Trabajo ha sido larga y difícil y los progresos realizados son muy pocos. No obstante sigue el Derecho del Trabajo buscando soluciones y una de ellas es el principio de la seguridad social; En los ca

sos de separación de los trabajadores de sus empleos por motivo que no les sea imputable, la sociedad tiene el deber de proporcionarles una ocupación semejante a la que desempeñaban y si no lo hace les proporcionará los elementos necesarios a su subsistencia.

La terminación de la relación de trabajo es la consecuencia de la interferencia de algún hecho, independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos que hace imposible el desarrollo de la relación de trabajo. La doctrina de la terminación de la relación de trabajo significa la admisión del principio de que los hechos se imponen en las relaciones jurídicas.

Autoriza la Ley la terminación de la relación de trabajo pero no como una medida arbitraria, sino cuando interfiere algún hecho, independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos, que hace imposible el desarrollo de las relaciones de trabajo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B", del artículo 123 --- Constitucional, señala las circunstancias que permiten la terminación de las relaciones de trabajo sin responsabilidad para los titulares de las dependencias. Dichas causas se encuentran contenidas en el artículo 46 de la Ley mencionada, que expresa lo siguiente:

Artículo 46.- "Ningún trabajador podrá ser cesado sino - por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

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

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos y otros, ya sea dentro o fue-

ra de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia -- donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia -- ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe Superior de la Oficina respectiva podrá ordenar la remo---

ción del trabajador que, diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el -- Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, - sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia e improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de

los salarios caídos.

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

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma".

Por lo que respecta a la primera fracción del artículo 46 de la Ley que se viene mencionando, señala la renuncia que no necesita explicación alguna, y que, en realidad no debería ser motivo de cese, sino de terminación voluntaria de trabajo. Asimismo se cita a continuación el abandono de empleo o el abandono o repetida falta injus-

tificada a las labores técnicas relativas al funciona-
miento de maquinaria o equipo, o a la atención de perso-
nas, que ponga en peligro esos bienes o que ponga en pe-
ligro la salud o vida de las personas en los términos --
que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la -
dependencia respectiva.

Esta fracción es demasiado amplia, considerando que el -
empleado público no puede abandonar su empleo, o sea re-
tirarse indefinidamente, sin que se le haya otorgado un
permiso o aceptando su renuncia, pues esto puede llegar
a configurar un delito. Pero además, ni el abandono mo-
mentáneo es permisible cuando las labores técnicas que -
realice se relacionen con el funcionamiento de maquina--
ria o equipo y menos aún cuando tengan a su cargo la ---
atención de personas, como en los hospitales, en cuyo ca-
so su abandono o desatención puede poner en peligro la -
salud o la vida de tales personas.

Referente a la segunda fracción del artículo en comento
es una de las causas de terminación previsibles que se -
pueden establecer desde el momento en que se constituyó
la relación de trabajo, y puede producir la disolución -
de una sola relación de trabajo o afectar a un grupo de
trabajadores; es en consecuencia una causa individual o
colectiva de terminación.

En relación a la fracción tercera, este es el caso típico de terminación de la relación laboral, siendo esta -- causa natural, como lo es también la fracción cuarta.

Aún cuando en la fracción quinta se expresa que debe esperarse la resolución favorable del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el caso de que un trabajador incurra en faltas de probidad u honradez para cesarlo, - actos de violencia, amagos, injurias, etc., La Suprema - Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en - el sentido siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, AUTORIZACION PARA - EL CESE DE LOS. NO ES NECESARIO SOLICITARLA CUANDO LAS CAUSAS SE ALEGAN POR VIA DE EXCEPCION.- "Si las causas - de separación se alegan por vía de excepción, sin que se haya solicitado previamente la autorización del Tribunal para separar al trabajador sin su responsabilidad esa de fensa no puede ser desestimada, toda vez que no existe - precepto que lo autorice para hacerlo, y además porque - sería antijurídico y contrario al espíritu de la rela--- ción contractual el mantener a un trabajador en su puesto, únicamente por el hecho de que no se hubiere recurri do a solicitar previamente la autorización de cese, ante todo cuando por la naturaleza de las faltas imputadas se hace indispensable la separación inmediata del trabajador".

Amparo Directo 4572/74.- Jefe del Departamento del Distrito Federal.- 12 de marzo de 1975.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Semanario Judicial de la Federación. 7a. Epoca. Volúmen 75, 5a. parte, mayo 1975. Cuarta Sala pág. 43.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN -- AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.- "Cuando el Titular de una Dependencia Burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no hay acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal."

Quinta Epoca.

Tomo XCVIII. Pág. 1274. A.D. 6116/46.- Secretario de Educación Pública. Unanimidad de 4 votos.

Tomo CII. Pág. 284. A.D. 2471/49.- Secretario de Hacienda y Crédito Público.- 5 votos.

Tomo CVII. Pág. 344. A.D. 4396/47.- Secretario de Educación Pública.- Unanimidad de 4 votos.

Tomo CV. Pág. 1831. A.D. 7536/49.- María Rosaura López - Martínez.- 4 votos.

Tomo CVII. Pág. 344. A.D. 4396/47.- Secretario de Educa-

ción Pública.- 4 votos.

Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Quinta Parte. Cuarta Sala. -- Pág. 178.

De lo anterior se desprende que el titular de la dependencia burocrática tiene expedita su defensa y lo que -- ocurre es que si el cese no fue justificado, el trabajador tendrá, derecho a ser reinstalado y al pago de los - salarios caídos.

V CONCLUSIONES

PRIMERA.- La relación jurídica entre el Estado y sus Trabajadores es de Derecho Público y su naturaleza es laboral administrativa, ya que en ella intervienen factores de ambas ramas del DERECHO.

SEGUNDA.- Trabajador, según la legislación burocrática, - es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, por virtud de nombramiento expedido, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; sin embargo, la constancia de nombramiento generalmente no se entrega a los trabajadores y, cuando existe no contiene elementos fundamentales como, el carácter del nombramiento, lugar de adscripción, etc. Esta práctica debe erradicarse, entregando a los trabajadores antes de la iniciación de la prestación del servicio, nombramiento en el que se mencionen expresamente todas las condiciones en que dicho trabajador deberá laborar. En efecto:

El titular de la Dependencia o Entidad al expedir el nombramiento, deberá hacer mención del carácter del nombramiento; base, confianza, interino o eventual para establecer claramente una distinción y darle seguridad jurídica al trabajador respecto de su situación laboral.

TERCERA.- La figura del Patrón, dentro del ámbito burocrático recae en el Organó Estatal, representado por sus titu

lares, por lo tanto la relación de trabajo queda establecida entre éste y el trabajador.

CUARTA.- La palabra burocracia proviene del francés ---- "bureau", que significa escritorio, oficina y del griego - "Kratos" que significa poder. Definiéndose de una manera convencional en la afluencia excesiva de los empleados públicos en los asuntos del Estado, diríamos, la clase social formada por estos empleados.

QUINTA.- El Servidor Público es aquella persona que lleva a cabo una actividad administrativa, aplicando sus conocimientos y experiencia en bien de los asuntos del Estado, - cuidando que se observen los criterios de legalidad, honra dez, economía y eficacia que orientan la administración pública.

SEXTA.- El Servicio Civil de carrera fue instaurado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, sin embargo, han sido débiles los avances hacia su consolidación, la cual - desde luego es fundamental para apoyar y contribuir al aseguramiento de la lealtad a las Instituciones de la República, así como a la estabilidad del trabajador del Estado, - lo que redundaría en una mayor eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público.

SEPTIMA.- Es necesario determinar las necesidades y proponer las medidas de modernización y adecuación que en los -

órdenes jurídico y administrativo se requieren para insti
tucionalizar el servicio civil de carrera.

VI BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. Edición. México 1979 Editorial Porrúa, S.A.
- 2.- ALONSO GARCIA MANUEL.- Curso de Derecho del Trabajo. 2a. Edición. Espluques de Llobregat Barcelona. 1967 Ediciones Ariel.
- 3.- BAYON CHACON G.- E. PEREZ BOTIJA.- Manual de Derecho del Trabajo. Vol. I, 5a. Edición España. Editorial Marcial Pons, Libros Jurídicos.
- 4.- CABANELLAS GUILLERMO.- Introducción al Derecho Laboral. Tomo I. Argentina 1961. Bibliografía Omeba.
- 5.- CASTORENA J. JESUS.- Manual de Derecho Obrero, Derecho Sustantivo. 3a. Edición. México 1973. Fuentes Impresores, S.A.
- 6.- CUEVA MARIO DE LA.- Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Décima Edición. México 1967.- Editorial Porrúa, S.A.
- 7.- CUEVA MARIO DE LA.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, 7a. Edición. México 1981. Editorial Porrúa, S.A.
- 8.- DE BUEN LOZANO NESTOR.- Derecho del Trabajo. Tomo I, 3a. Edición. México 1979. Editorial Porrúa, S.A.
- 9.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 18a. Edición. 1956.

- 10.- FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. 23a. Edición México 1984. Editorial Porrúa, S.A.
- 11.- GARCIA OVIEDO CARLOS y ENRIQUE MARTINEZ USEROS. Derecho Administrativo. 9a. Edición. España 1968. --- E.I.S.A.
- 12.- GAXIOLA MORAILA FEDERICO J.- Diccionario Jurídico - Mexicano. 2a. Edición México 1985. Editorial Porrúa, S.A.
- 13.- GONZALEZ BLANCO SALOMON.- Los Sistemas Socialistas Contemporáneos. 4a. Edición. México 1962. Editorial Herrero.
- 14.- GOSSELIN EMILIO.- Revista Mexicana del Trabajo. 5a. Epoca. Tomo VIII. México 1961. Director Jaime Morelos Canseco.
- 15.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.- Ensayo Sociológico sobre la Burocracia. México 1970. Editorial Porrúa, S.A.
- 16.- SANCHEZ ALVARADO ALFREDO.- Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Vol. 1. México 1967. Oficina de Asesores del Trabajo.
- 17.- SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Tomo I. 9a. Edición. México 1979. Editorial Porrúa, S.A.
- 18.- TRUEBA URBINA ALBERTO y JORGE TRUEBA BARRERA.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 19a. Edición. México 1983. Editorial Porrúa, S.A.

- 19.- TRUEBA URBINA ALBERTO.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 2a. Edición. México 1971. Editorial Porrúa, S.A.
- 20.- TRUEBA URBINA ALBERTO.- Tratado Teórico Práctico - del Derecho Procesal del Trabajo. México 1978. Editorial Porrúa, S.A.
- 21.- WECKMAN LUIS.- La Sociedad Feudal. 2a. Edición. México 1944. Editorial Jus. Colección de Estudios Jurídicos.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2a. Edición. Tercera Reimpresión. Editorial - Trillas.
- 2.- Decreto del 21 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero - de 1983, reformando los artículos 5o. 8o. 20 y 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- Organización Internacional del Trabajo. Convenios y recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. 1919 - 1966. Ginebra --- 1966. 31 Reunión. (San Francisco 17-VI-1948).
- 4.- Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el - Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores de dicho Instituto, -- cláusula 62, capítulo IX. sanciones sindicales México 1983 - 1985.
- 5.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIV Buenos Aires 1967, Editorial Bibliográfica Argentina.
- 6.- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

- 7.- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1941.