



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Comentarios a las Reformas de 1975 de la
Ley Federal de los Trabajadores del Estado

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
ALVARO ESTRADA JIMENEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis Padres:

Sr. Javier Estrada O.

y

Sra. Elpidia Jiménez de G.

Quienes con cariño, abnegación y ejemplo me enseñaron el camino de la responsabilidad en todas sus formas.

A mi esposa:

Sra. Virginia Olguín de G.

Que con su comprensión y cariño influyo en la realización de mi carrera.

A mis hijos:

Brenda Olivia, Diana Gabriela y Alvaro Jr.

Con todo el amor que me inspiran y mo-
tivan así, mi propósito de lucha.

A mis hermanos:

Rosario, Martha Elena, Baudelia,
Celia Lucila, Alfonso, Javier, -
Mireya, Verónica, Virginia, Mer--
cedes y Carlos Alberto.

Con fraternal cariño.

Con gratitud a todos los maestros
de la Facultad de Derecho

Al Lic. José Davalos Morales
que con su guía decisiva y desinteresada
fue posible la configuración de esta obra.

Al Profr. y Lic. Carlos Jongitud Barrios
Director Gral. del Instituto de Seguri-
dad y Servicios Sociales de los Trabaja
dores al Servicio del Estado, ejemplo -
de honestidad y lucha en diversos cam--
pos de la actividad pública.

Con afecto a todos mis
compañeros y amigos.

A todas las demás personas con
quien a diario convivo y hacemos
del tiempo ratos inolvidables.

A la superación y honestidad, como
formas supremas de la responsabili-
dad, y a los individuos que adop-
tan éstas formas para la realiza-
ción de propósitos para sí, y para
beneficio de su Patria.

"COMENTARIOS A LAS REFORMAS DE 1975 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO".

CAPITULO PRIMERO.

LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES EN MEXICO Y OTROS PAISES.

- 1).- Antecedentes Históricos de México.
 - a).- Epoca Colonial
 - b).- México Independiente.
 - c).- Epoca Contemporánea.
- 2).- Antecedentes de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores en otros países.
 - a).- Estados Unidos
 - b).- Francia
 - c).- Alemania
 - d).- Italia.

CAPITULO SEGUNDO.

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- 1).- Concepto de Trabajador al Servicio del Estado.
- 2).- El Estado Patrón.
- 3).- Los Trabajadores de Confianza.
- 4).- Clasificación de los Empleados Públicos.
- 5).- Concepto y diferencias entre Altos Funcionarios y Empleados.
- 6).- Doctrina Jurisprudencial en relación con los Burócratas.

CAPITULO TERCERO.

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES.

- 1).- Derechos y Obligaciones de los Trabajadores.
- 2).- Los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3).- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

CAPITULO CUARTO.

EVOLUCION LEGISLATIVA Y LAS REFORMAS DE 1975.

- 1).- Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los -- Poderes de la Unión de 1938 y 1941.
- 2).- Las Reformas de 1960.
- 3).- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4).- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 5).- Comentarios a las Reformas de la Ley Federal de los Tra**ba**jadores al Servicio del Estado.

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

La elaboración de este trabajo obedece a que, por ser empleado del Estado, he vivido en carne propia las necesidades de los trabajadores burócratas, como ha dado en llamárseles, y por ello, la finalidad que persigo es dejar constancia de la forma en que podría solucionarse, aunque sea en mínimo grado, la serie de problemas existentes, ya que es -- preocupación de todo Estado contemporáneo, proteger al equipo humano que utiliza para la realización de todas y cada una de sus actividades, por lo tanto, el empleado público, como todo trabajador está sujeto al desgaste orgánico ocasionado por el transcurso del tiempo y a la pérdida de sus facultades.

Por otra parte, considero que los autores juslaboristas han dedicado grandes obras, hermosos tratados al estudio del Derecho del Trabajo en general, pero inexplicablemente han escrito muy poco sobre el Derecho Laboral Burocrático, que aún cuando puede considerarse como una parte del Derecho Laboral en principios manejados por el Derecho del Trabajo en general, no lo es menos tampoco, ya que presenta características muy especiales. Efectivamente, muchas de las Instituciones y principios del Derecho Laboral general se reglamentan o provienen en una forma muy especial dentro del Derecho Laboral Burocrático.

Por lo tanto, será muy interesante ahondar en el estudio de ésta Legislación, que regula las relaciones existentes entre el Estado y sus trabajadores, y que encuentra su origen en el carácter o naturaleza especial de uno de los

sujetos de la Ley: El Estado.

El estudio " COMENTARIOS A LAS REFORMAS DE 1975 de la LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO". persigue, en primer lugar, recopilar una serie de disposiciones que son - de difícil consulta, pero ordenadas permiten apreciar la evolución que ha sufrido la Legislación del Trabajo Burocrático a través de sus largos años de lucha.

Para llevar a efecto este cometido, se ha dividido el presente trabajo, en cuatro capítulos, conteniendo un bosquejo de los antecedentes históricos de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en México y otros países, des--cribiendo después los principios generales, así como los derechos y obligaciones de los Servidores Públicos, hasta concluir con las reformas de 1975.

CAPITULO PRIMERO.

LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES EN MEXICO Y OTROS PAISES.

- 1).- Antecedentes Históricos en México.
 - a).- Epoca Colonial
 - b).- México Independiente.
 - c).- Epoca Contemporánea
- 2).- Antecedentes de la relación de trabajo entre el Estado y sus servicios en otros países.
 - a).- Estados Unidos
 - b).- Francia
 - c).- Alemania.
 - d).- Italia.

1).- ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.

a).- EPOCA COLONIAL.

Los antecedentes en nuestro país se remontan a la legislación de Indias que contenía disposiciones sobre la función pública.

En el año de 1583, Felipe II, ordenó a la Cámara de Castilla poner cuidados en la provisión de oficios: "Por que hay muchos con pocas letras y menos entendimiento, pretenden, con mucha importunidad, negociación y favor".

Felipe III, en 1614, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por si o por otras personas, con el fin de conseguir el empleo.

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

Posteriormente, Carlos IV, en 1799 y 1801, expidió las Leyes 2a. 3a. 9a., y 14a. del Título XXII, L, III, novísima Recopilación, dispuso que no se admitiesen solicitudes "de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos".

1). Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. Ed. Textos Universitarios, México 1975, - pág. 289.

b) .- MEXICO INDEPENDIENTE.

Un concepto muy extendido es aquel que afirma que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada en el siglo pasado. Un exámen minucioso de las leyes y decretos de la época nos demuestran todo lo contrario, aun cuando no hubiese existido un código sobre esta materia.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814,² en su Capítulo V "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, en el artículo 25 decía:

"Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado".

El artículo 26 del referido ordenamiento también regulaba:

"Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la constitución".

El artículo 164 del citado Decreto atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir-

2). Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808 1967,, 3a. Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1967, pág. 35.

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

La Constitución de 1824, en su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, -- afirmaba:

Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

VI. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las Comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arraglándose a lo que dispongan las leyes.

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

El artículo 15 de las Bases Constitucionales de 1836, dictaba: "Son prerrogativas del Presidente de la República:

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

Una orden fue dada en 1848 para que "La provisión de empleados proceda la correspondiente propuesta bajo ciertas formalidades y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

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

Por su parte, la Constitución de 1857, en su artículo 85, al enumerar las facultades y obligaciones del presidente de la República señalaba:

..II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.

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

Por decreto expedido en el año de 1885, el gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y --

nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuento de sueldos, licencias, impuestos, sobre sueldos y registros de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en casos de enfermedad.

En 1911 fue elaborado el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Públicos, mediante el cual se intenta asegurar los derechos y dar estabilidad a los burócratas, mismo que no llegó a ser aprobado.

c).- EPOCA CONTEMPORANEA.

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

Como hemos visto, por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante, es por ello que los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servidor público y al Gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario.

"Desde luego es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económi-

ca que desarrolla, en tanto que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa en que tiene papel principal el empleado público. Sin embargo estos servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con los patronos".

3

En 1920, se intentó crear una "Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo", también sin resultado alguno.

Por otra parte, se observaba que en otras naciones los empleados públicos estaban protegidos por leyes de diversa denominación, como Reglamentos de Servicio Civil y que se llegaba como en Suecia a una situación tal en que podían sindicalizarse, sin excluir a los miembros de la policía.

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

La Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó de sus disposiciones a los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que el artículo 2o. dispuso que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regiran por las leyes del servicio civil que se expidan".

3) Guerrero López, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, - 6a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1973, Pág. 487.

Por su parte, la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta "Ten-- dio a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".⁴

Los trabajadores al Servicio del Estado, reclamaban la expedición de medidas legislativas que garantizan la estabilidad en sus empleos e impidieran que esa situación estuviera sujeta al capricho y arbitrariedad de las autoridades superiores.

De tal manera que se llegó a la conclusión de que una Ley del Servicio Civil que viniera a restringir la libertad de acción del Ejecutivo sería perfectamente admisible -- por haber sido prevista en el mismo texto constitucional.

Es por ello, que en 1934 se expide un acuerdo presidencial por el cual se establece el servicio civil por -- tiempo determinado, publicado el 12 de abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil".

En dicho Acuerdo el Ejecutivo renunciaba a su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Eje

4) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 13a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1969, Pág. 136.

cutivo, y estatufía, como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía, durante la vigencia del acuerdo, de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció.

Sin embargo, no por eso el movimiento organizado de los trabajadores al servicio del Estado permaneció estático, sino todo lo contrario, siguió luchando para preservar sus derechos, para tal efecto se elaboraron dos proyectos, - mismos que no llegaron a ser aprobados. El primer proyecto fue una "Ley de Servicio Civil", elaborada por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo del año 1937, fué el "Proyecto de Acuerdo de Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo".

La lucha de los trabajadores al Servicio del Estado continuó y es hasta el 27 de noviembre de 1938, cuando el Gral. Lázaro Cárdenas expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año en el cual se protegen los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

No conforme con esto, los trabajadores al Servicio del estado siguieron luchando para hacer constitucional es--

tos derechos, es por ello, que en 1960, el Presidente López-Mateos inició la reforma del artículo 123 Constitucional para incluir dos apartados, el "A" que se refiere a las relaciones obrero-patronales y el "B" que abarca las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores. Por último en 1963 se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

2).- ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES EN OTROS PAISES.

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores no ha sido siempre la misma, sino que ha estado sujeta a variaciones de tiempo; lugar e ideologías políticas y jurídicas predominantes.

En Atenas y Esparta la calidad de ciudadano, "hombre nacido en la ciudad, era indispensable para tener acceso a las funciones públicas, que eran consideradas altamente honoríficas". El "salario" de los empleados fue el llamado -- "óbolo".

El funcionario romano presenta ya muchas de las características que hoy tienen los servicios públicos. Los recolectores de impuestos trabajan como comisionistas, reci---biendo una parte de lo recaudado. En este ejemplo se ve con claridad que originariamente los procedimientos civiles y -- mercantiles configuraron la calidad de algunos servidores públicos.

"En la Edad Media las leyes feudales no vienen a -

ser sino una repetición de Corpus Iuris romano adaptada a -- las palpitaciones políticas del momento y sujeta al interés individualista de quienes detentan los poderes que, en rigor no pueden llamarse propiamente estatales, tanto por su origen humano en la fuerza y el privilegio, cuanto por lo disperso de su ejercicio. Los caracteres del servidor del Rey, del Príncipe o del Dux se confunden con los de los servidores de todo señor feudal. En el medioevo la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otro a prestarla".⁵

La función pública es clasista y hereditaria en la Edad Media. Empieza a nacer en el siglo XVIII el concepto de funcionario desligado de la casta.

Es por ello, que la función pública deja de ser un privilegio y sus resabios oligárquicos y aristocráticos quedan borrados radicalmente con la Revolución Francesa.

Con el nacimiento del socialismo se vienen a reconocer independencia y derechos frente al Poder Público a -- los servidores públicos.

Hoy día la función pública presupone la existencia de atributos técnicos o profesionales y no descuida el reconocimiento de derechos inalienables a los burócratas.

A continuación trataremos someramente la relación de servicio en el extranjero, su evolución y algunos aspectos de actualidad a fin de compararla con la de nuestro país

5). González Medina, Félix, La Relación Jurídica de los Funcionarios y Empleados Públicos con el Estado, Tesis UNAM México, 1958 p. 12

Para tal efecto, veremos como se rigen las relaciones de servicio en los siguientes países:

a).- ESTADOS UNIDOS.

La famosa ley de los "cuatro años" (Four Year Tenure of Office Act), de 1820, establecía que los funcionarios debían de ser confirmados cada cuatro años, una vez que rindieran cuenta de sus gestión en el cargo. Dicha ley fue seguida de numerosas protestas por parte de los servidores públicos".⁶

Asimismo, existen leyes federales, estatales y municipales, aplicables a la relación de servicio civil. La ley de Servicio Civil Federal era aplicable en materia federal a los servidores del Estado, excluyendo a los empleados judiciales y legislativos, así como a los militares.

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

"Anteriormente, en 1930, las leyes de servicio civil instituían a un oficial administrativo como director de una comisión de múltiples miembros y funciones cuasi-judiciales".⁷

6). Kaplan, Elliot, The Law of civil service y Laws relating to. civil service, retirement, Nueva York, 1958 pág. 21.

7) Kaplan, op. cit. pág. 25

Algunos 2000 de los 3050 municipios de la nación - tienen sus propias leyes de servicio civil (como Nueva York o Nueva Jersey) o están regidos por la ley estatal. California posee el mayor número de municipios con sistemas de servicio civil independientes.

La primera ley de servicio civil data de 1900, en Nueva York. Anteriormente, en 1883, se daba a los Alcaldes de las Ciudades, la autoridad de promulgar leyes para cubrir los empleos de la ciudad".⁸

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

Estas normas son aplicables, según el caso a los miembros del Estado solamente, a éstos y los de varias municipalidades, o pueden tratarse simplemente de una declaración de principios sobre los cuales se basen los nombramientos y ascensos".⁹

Las agencias de personal eran organismos que funcionaban con fondos proporcionados por las autoridades fiscales y su finalidad era regular y controlar el estado de los empleados en el servicio civil, determinar sus posiciones y salarios. Casi todas las leyes de servicio civil enumeran las oficinas y la jurisdicción de dichas agencias.

Exámenes de admisión.- Los candidatos a empleados de la administración pública deben ser informados con claridad de los requisitos necesarios para la admisión y examen,

8) Kaplan, op, cit. pág. 63

9) Kaplan, op. cit. pág. 132.

tales como educación, experiencia, edad y requisitos físicos si los hay, para policías, bomberos, guardías de prisión, -- por ejemplo.

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

Para los ascensos, generalmente no existen normas específicas en los estatutos, sino que se dejan los detalles a las agencias de personal.

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

Mediante leyes se han incorporado poco a poco a -- los diferentes sectores de la administración pública a los - beneficios de la pensión.

b).- FRANCIA.

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

Al respecto, el Maestro Andres Serra Rojas, nos di

ce que "la expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos y explica que la misma es una expresión peyorativa, -- con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad realizando los fines del estado. En su consideración negativa es "que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas". La Comisión Hoover que estudió la administración pública norteamericana puso de manifiesto los graves problemas de la burocracia. Por otra parte, los impugnadores del comunismo nos hablan de una dictadura de la burocracia en la Unión Soviética y éstos a su vez a la burocracia "como un fenómeno de la democracia burguesa o instrumento que sirve para mantener ese régimen". La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado moderno".¹⁰

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

El concepto de funcionario público en Francia, al igual que en otros países europeos, se limita al funcionario permanente. No se incluyen en la definición al auxiliar, al temporal, ni al que está a prueba. De ahí la definición de los autores franceses, de que funcionario es toda persona -- que ocupe un cargo permanente en los cuadros administrati---vos.

10) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, 5a. Ed. Edit Porrúa Hnos y Cía. S.A. México 1972, Pág. 375.

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

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

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

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

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

c).- ALEMANIA.

La Constitución de Bonn de 23 de mayo de 1949, estableció el principio de la separación de los funcionarios federales y estatales.

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

- 1).- Cargos Superiores.
- 2).- Los Intermedios,
- 3).- Los ordinarios, y
- 4).- Los Subalternos.

Para los cargos superiores los aspirantes deben - aprobar los exámenes y cumplir un período probatorio de cua- tro años. Después de esto viene el nombramiento que es vita licio. El ascenso se hace automáticamente por grados.

En cuanto a los derechos y obligaciones del funcio- nario alemán son los mismos que tienen los demás funciona- rios de los países occidentales europeos.

Por otra parte, cabe mencionar que el derecho al - sueldo presenta algunas novedades, tales como de que se en- cuentra integrado por tres elementos: el salario de base, el beneficio por residencia y las asignaciones familiares.

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

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

Por lo que se refiere a los deberes, son los pro- pios de estar sometidos al poder jerárquico, de no interve- nir en política activa, el guardar el secreto profesional, -

el cumplir correctamente con su trabajo, etc. Están sometidos al poder disciplinario de reglamentación muy estricta. - El funcionario Aleman no puede ser sancionado sino en virtud de la comisión de faltas disciplinarias determinadas, mediante un procedimiento previsto y con jurisdicciones especiales. Estas jurisdicciones son de dos grados, existiendo la apelación de las resoluciones de grado inferior, al grado superior.

d).- ITALIA.

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

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

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

Por lo que se refiere a la estructura de la fun---

ción pública, está compuesta por unos 360 cuerpos ("listas") diferentes entre todos los ministerios, es decir 360 carreras independientes para las cuales se prevee un exámen de ingreso o concurso específico cada vez que existe la necesidad de llenar un puesto vacante. En otras palabras, existen tantos exámenes de ingresos como cuerpos existan. De los 360 cuerpos, 100 son ejecutivos, 80 son de secretariado, 83 para empleados y 70 de subalternos.

Existen cursos de formación. Algunos voluntarios. Sin embargo, los jóvenes funcionarios de los cuerpos directivos (clase administrativa alta) están obligados a seguir, -- después de su entrada en la carrera, los cursos organizados por la Scuola Superiore della amministrazione en Caserta, -- cerca de Nápoles, durante tres meses.

CAPITULO SEGUNDO.
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- 1).- Concepto de trabajador al Servicio del Estado.
- 2).- El Estado Patrón.
- 3).- Los Trabajadores de Confianza.
- 4).- Clasificación de los Empleados Públicos.
- 5).- Concepto y diferencias entre Altos Funcionarios y Empleados.
- 6).- Doctrina Jurisprudencial en relación con los Burocratas.

1).- CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

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

Este elemento humano constituido por los Trabajadores al Servicio del Estado es al que debemos referirnos, elemento imprescindible en la actividad del Estado. Es el trabajador que presta sus servicios al Estado, recibiendo un sueldo y demás prestaciones del Gobierno, manteniéndose en constante lucha frente a éste, para lograr la elevación de su - sueldo y mejoramiento de sus demás prestaciones.

La burocracia en México, es el elemento humano de que se sirve el Estado para ejercer su actividad en la administración de los servicios públicos, como son salubridad, seguridad social, educación entre otros, servicios que redundan en beneficio del público. No se puede apartar a este sector de trabajadores de los demás, porque en forma conjunta actúan dentro del desarrollo del país. Los trabajadores al -- Servicio del Estado, son los que se encargan de poner en acción los programas de gobierno y el éxito de éstos, dependen y requieren de la capacidad y eficiencia que el trabajador-

tenga para que realice su cometido y tiene bajo su responsabilidad el ejercicio de esos programas de gobierno, pero reúnen características que los hacen acreedores a considerarlos como obrero en relación con el patrón, o sea, el Estado.

Generalmente nos dice Serra Rojas -se designa con el nombre de burocracia a la influencia excesiva de funcionarios y empleados o servidores del Estado. A la clase social que integran esos funcionarios y empleados o servidores del Estado o al grupo de personas que sirven a la sociedad realizando los fines del Estado. Su aspecto negativo se señala diciendo "que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas".¹

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

"Vale la pena observar que las características de la burocracia no solamente se dan en el servicio que se presta al Estado, sino que concurren en donde exista una organización en gran escala. Sindicatos, Instituciones de Trabajo Social, grandes sociedades industriales; todas estas organizaciones se ven obligadas, por la cuantía de los intereses que representan y por su complejidad, a compartir los mismos hábitos de la burocracia".²

1) Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, 3a. Ed. Edit Porrúa Hnos. y Cía. México, pág. 365

2) Dwigt Waldo, Administración Pública, EUA, 1967 pág. 55

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

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

"La administración burocrática, es un régimen democrático, significa administración de estrecho acuerdo con la ley y el presupuesto. Hay un determinado campo en el manejo del aparato del gobierno, en que hay que recurrir necesariamente a los métodos burocráticos".³

Los trabajadores al Servicio del Estado están obligados a cumplir con las disposiciones y reglamentos fijados por la autoridad correspondiente, su misión consiste en ejecutar lo que en ellos se ordena.

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

3) Dwight Waldo, ob. cit. pág. 70

que desempeñan actividades intelectuales o físicas, que pueden ser también en ambos aspectos, dada la actividad versátil y compleja del Estado, mediante la correspondiente remuneración. Pero cabe hacer hincapié en la importancia que revisten las personas físicas para la atención de los servicios públicos, elemento esencial del que el Estado no puede prescindir, como lo manifesté en otra parte de este trabajo - y que constituye el sostén y la columna vertebral en la estructura del mismo. Pues cada acto del Estado implica la intervención del funcionario, del empleado o más genéricamente -- del hombre.

De acuerdo con Mayer, la función pública es un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirle.

Por su parte, Serra Rojas dice al hablar también - de la función pública, que ésta en forma "con el conjunto de deberes, derechos y situaciones, que se originan entre el Estado y los servidores del mismo".⁴

Toda organización es puesta en acción por personas físicas; las personas morales son entes jurídicos de las que el hombre se vale para auxiliarse y resolver sus problemas sociales, y aún estas personas jurídicas son puestas en actividad por el hombre. El mismo Estado como organización de la sociedad es una persona moral, que requiere de personas físicas para realizar su actividad.

4) Serra Rojas. Andrés, Ob. cit. pág. 362.

Después de haber hecho un bosquejo de los conceptos que se vierten sobre los trabajadores al Servicio del Estado y de la importancia que tienen en sus funciones es conveniente referirnos al concepto de estos trabajadores o empleados públicos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala en su artículo 3o. : "Trabajadores 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".

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

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 1o. de enero de 1960, que abrogó la de 1947, establece en su artículo 1o. :- "La presente ley se aplicará: I.- A los trabajadores del servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen; III.- A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores; IV.- A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados; V. A las entidades y organismos públicos que se mencionan en este artículo. En el curso de la presente ley se designará --

con los nombres de entidades y organismos públicos a los mencionados en las fracciones I y II de este artículo".

El artículo 2o. de la misma ley dispone: "Para los efectos de esta ley se entiende: I.- Por trabajador, a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, en virtud de nombramiento siempre que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales-- conforme a los tabuladores vigentes.

No se considerarán como trabajadores las personas-- que presten sus servicios a las Entidades y Organismos Públi-- cos mediante contrato sujeto a la legislación común y a los-- que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la -- partida de honorarios".⁵

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

Para concluir, diremos que el Trabajador al Servi-- cio del Estado es la persona física que desempeña o realiza funciones administrativas, prestando servicios al Estado en-- forma permanente y mediante una remuneración.

5) Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de -- 1974.

2).- EL ESTADO PATRON.

Hasta la fecha no se ha logrado resolver claramente la aplicación de la Legislación Laboral a los Trabajadores al Servicio del Estado. Es un objetivo trascendental de terminar la situación que guarda el Estado Mexicano en sus relaciones con los Servicios Públicos; es decir, la posición del Estado como patrón del sector de trabajadores que le --- prestan sus servicios.

Es por ello, que se consideró la necesidad de expedir el Código de Trabajo, así como la Ley del Servicio Civil en la que se establecieran claramente los derechos de los -- trabajadores del Estado y el cual debería comprender el derecho al trabajo, la calificación, eficiencia, ascensos, enfermedades, jubilaciones, etc., aunque para expedir dichas le-- yes fuera necesario una reforma a la Constitución.

En el Proyecto de Código Federal del Trabajo de -- 1929, mejor conocido como Proyecto Portes Gil, se planteó -- este problema, pero al llegar al Congreso para su discusión-- fue desechado.

En la Exposición de Motivos del referido Proyecto, se decía: "Que si bien no era posible extender a todos los-- trabajadores y empleados del Estado los beneficios del artí-- culo 123, porque ello podría tener, en multitud de casos, la paralización de las actividades públicas, había ocasiones en que la naturaleza del servicio no afectaba la vida del Esta-- do y sí, en cambio, esos servidores estaban colocados en condiciones idénticas a la de los trabajadores de empresas pri-- vadas. Se agregó que la fracción XVIII del artículo 123 in--

dicaba que en determinados casos los trabajadores del Estado no se diferenciaban de los demás, por lo que una recta interpretación de esa fracción llevaba a la solución apuntada".⁶

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

Todas éstas consideraciones fundan y justifican la disposición del artículo 3o. del Proyecto de la Ley Federal del Trabajo que decía textualmente:

"Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y los patronos, inclusive el Estado (la Nación, Los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono. - Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas y servicios que pue--

6) De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, 12a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. T. I, México 1970, Pág. 141

dan ser desempeñados por particulares".

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

El Reglamento del Servicio Civil de 12 de abril de 1934 tuvo un carácter transitorio que no resolvía las necesidades de estos trabajadores; fue hasta el 27 de septiembre de 1938 que en acatamiento del artículo 123 constitucional - se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuando nace el Derecho del - Trabajo para esta clase de trabajadores y con él las relaciones con el Estado quedaron ubicadas en un mismo plano que los trabajadores de las empresas privadas.

Es por ello, que el Maestro Trueba Urbina nos dice "El Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de - trabajadores en actividades económicas de carácter empresaa-rial o para la realización de sus propios fines políticos. - En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del - trabajo, en tanto que en el segundo por la legislación buro- crática". ⁷

Confirma la naturaleza de la relación laboral en-- tre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Supre

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

ma Corte de Justicia; pues si el Estado es patrón y por consiguiente parte en un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de amparo como podría hacerlo -- cualquier patrón.

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

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

Al respecto nos dice el Maestro Trueba Urbina: --
"... Si bien es cierto que estrictamente el Estado no es un factor de la producción, más cierto es que utiliza y explota a sus servidores como cualquier empresa, es más, así como el Estado que es la expresión suprema de la autoridad y del poder, goza de los beneficios del juicio constitucional de amparo contra los fallos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para efectos patrimoniales, sin ser factor de producción o entidad privada, también es justo que se le coloque en el mismo plano de todos los empresarios en relación con ciertos derechos de carácter social de sus trabajadores, y especialmente en lo que se refiere a derechos laborales de naturaleza vital".⁸

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

Así, el Estado para cumplir su función, requiere de los servicios de las personas físicas, estableciéndose --

8) Trueba Urbina Alberto, El Nuevo Artículo 123, 2a. Ed. Edit Porrúa, S.A. México 1967, pág. 277.

con ello la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, relaciones estas que se encuentran reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, re-
glamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

"Los derechos de los trabajadores al servicio de -
empresas privadas y los derechos de los trabajadores al ser-
vicio del Estado, consignados en el artículo 123 constitu-
cional bajo el título "Del trabajo y previsión social", pre-
sentan la misma plenitud jurídica y tienen el mismo alcance-
político, salvo las limitaciones específicas o particulares-
que en cada capítulo se previenen; pero cae por su propio pe-
so la argumentación de la Corte de no considerar al Estado -
dentro del fenómeno de la producción, pues desde que se con-
signaron los derechos y obligaciones de éste y de sus servi-
dores en el artículo 123, indiscutiblemente quedaron sujetos
a un régimen jurídico de carácter económico-social que tute-
la los derechos de los empleados públicos, sin que esto ori-
gine la destrucción del Estado".⁹

Al hablar de la inconsistencia de la tesis sobre -
el Estado-Patron, el Maestro Serra Rojas nos dice: "La refor-
ma constitucional se aleja de la terminología antes empleada
que se orientaba principalmente a equiparar al Estado con la
empresa patronal. Durante algún tiempo dominó la idea de --
que el Estado Patrón debía conservar los mismos caracteres -
de la empresa privada. Y sigue diciendo, el hecho mismo de-
que el artículo 123 de la Constitución contenga dos aparta-
dos A y B, revela que el Estado no quiso equiparar plenamen-

9) Trueba Urbina, Alberto, ob. cit. pág. 278.

te las relaciones de sus servidores con las demás relaciones obrero-patronales. Opina que la tesis del Estado Patrón no puede tener cabida en el actual sistema constitucional, - que señala el predominio del interés general sobre cualquier otro interés particular". ¹⁰

"En épocas posteriores y principalmente en sectores de ideas radicales estuvo de moda la tesis del Estado-Patrón, que por otra parte, no encaja en nuestras tradiciones democráticas. Equiparar al Estado con la empresa privada es originar serias anomalías en nuestra vida jurídica ". ¹¹

Se dice que en todos los países que han adquirido algún desarrollo, el Estado es actualmente un patrón que hace trabajar mediante un salario o sueldo, a un verdadero -- ejército de personas. Esto es cierto, como también es cierto que la relación jurídica que vincula a los servidores públicos es de la misma naturaleza que la que liga a los trabajadores en general con sus trabajadores. Unos y otros son - trabajadores, partes de un todo que es el Estado y que tienen como denominador común el trabajo, como parte esencial de la dignidad del hombre que se encuentra protegido por el Derecho del Trabajo. Si el trabajador al Servicio del Estado -- aporta actividad personal al Estado como lo hace cualquier - persona que presta un servicio, en el sentido jurídico del - término, su situación no debe ser distinta en cuanto a la de los trabajadores de las empresas privadas.

Nuestra opinión es que dentro de nuestro sistema-- constitucional si puede concebirse la idea del Estado-Patron

10) Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pág. 207

11) Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pág. 207

sin lesionar el interés general, estableciendo una protección desigual e inferior para los trabajadores al Servicio del Estado, alegando el sacrificio del interés general y la incompatibilidad con nuestro sistema constitucional para considerar al Estado Mexicano como patrón.

3).- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

El artículo 50. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, denomina trabajadores de confianza:

I.- Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo: los Directores y Subdirectores generales: Jefes y Subjefes de Departamento o Instituto; Tesoreros y Subtesoreros; Cajeros Generales; Contralores; Contadores y Subcontadores Generales; Procuradores y Subprocuradores Fiscales; Gerentes y Subgerentes; Intendentes; encargados directos de adquisiciones y compras; Inspectores de Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de servicios públicos no educativos; Inspectores y Personal técnico adscrito a los Departamentos de Inspección y Auditorías: Auditores y Subauditores Generales; Jueces y Arbitros; Investigadores Científicos; Consultores y Asesores Técnicos; Vocales; Consejeros Agrarios; Presidentes y Oficiales Mayores de Consejos, Juntas de Comisiones; Secretario de Juntas, Comisiones o Asambleas; Directores Industriales; Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Conciliadores e Inspectores de Trabajo; Delegados, Miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales; Secretarios-

Particulares en todas sus categorías; los que integran la --
 planta de la Secretaría de la Presidencia; empleados de las--
 Secretarías Particulares o Ayudantías aurotizados por el Pre--
 supuesto; jefes de Servicios Federales que no desempeñen la--
 bores que correspondan a plazas de base. Empleados de servi--
 cios auxiliares destinados presupuestalmente a la atención --
 directiva y personal de altos funcionarios de confianza; Di--
 rector de la Colonia Penal de Islas Marias; Director de los--
 Tribunales y de los centros de Investigación para Menores; -
 Jefe de la Oficina Documentadora de Trabajadores Emigrantes;
 Jefe de la Oficina del Instituto Nacional de Estudios Histó--
 ricos de la Revolución Mexicana; Agentes de los servicios de
 información Política y Social; Jefes, Subjefes de Servicios--
 Federales encargados de Agencias del Servicio de Población;-
 Jefes de Oficinas Federales de Hacienda; Administradores y -
 Visitadores de Aduanas; Comandantes del Resguardo Aduanal; -
 Agentes Hacendarios; Investigadores de Crédito; Directores y
 Subdirectores de Hospitales y Administradores de Asistencia--
 Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios; Directores Médi--
 cos y de Industria y Comercio; Investigadores de Industria y
 Comercio; Visitadores Generales; Procuradores Agrarios y Au--
 xiliares de Procurador Agrario; Gerentes y Superintendentes--
 de Primera a Cuarta en Obras de Riego; Capitanes de Embarca--
 ción o Draga; Patronos o Sobrecargos que estén presupuestal--
 mente destinados a unidades; Capitanes de Puerto; Directores
 y Subdirectores de las Escuelas Normales del Distrito Fede--
 ral y del Instituto Politécnico Nacional.

En los Departamentos de Estado y en las Procuradu--
 rías de Justicia, también: Jefes y Subjefes de Oficina; Su--

pervisores de Obras y Agentes del Ministerio Público.

Todos los miembros de los servicios policíacos y de tránsito, exceptuando a los que desempeñan funciones administrativas.

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador Mayor, el Oficial Mayor de la Contaduría, los Auditores y el Pagador General.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

IV.- En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

V.- En las Instituciones a que se refiere el artículo 10.-a). En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; miembros de la Junta Directiva; Director General; Subdirectores; Auditor General y Subauditor; Contador General; Coordinador; miembros de la Comisión Nacional de los Servicios Médicos; Representantes Foráneos del Instituto; Jefes de Departamento; Cajeros Generales:

Intendentes Generales y Jefes de Servicios Generales; Procuradores; Auditores y Subauditores; Secretarios Particulares y Auxiliares; así como Consejeros, Asesores Técnicos y personal administrativo y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos para la atención directa y personal de los miembros de la Junta Directiva, Director General, Subdirectores y Auditor General.

En la Subdirección Administrativa y sus dependencias, además: jefes de Inventarios, de Archivo General, de Almacén General y de Auxiliares de Compras; Administradores de Multifamiliares; Agentes Foráneos; personal destinado a los servicios de seguridad y vigilancia; en los Hoteles: Administradores, Economas, Jefes de Comedor y Cajeros.

En la Subdirección Médica y sus dependencias, además: Secretarios y Taquígrafos participares; Directores y Subdirectores de Hospital, de Clínica de Especialidades; Cajero General; Pagadores; Contralores; Contadores y Subcontadores; Directores, Subdirectores y Administradores de Zona; el personal del servicio jurídico; el personal técnico de la Contraloría, la Contaduría y la Auditoría; Jefe y Subjefe del Departamento de Personal; Consultores Técnicos; el Director del Centro de Capacitación; Administradores Generales; Supervisores; Agentes Foráneos; Administradores de Hoteles, de Multifamiliares y de Centros Hospitalares o Unidades Médicas; Jefes y encargados de los Almacenes y el personal encargado de los servicios de vigilancia.

b).- En las Juntas de Mejoras Materiales; Presidentes y Secretarios Generales de las Juntas; Secretarios Parti

culares; Contralores; Cajeros Generales; Jefes y Subjefes de Departamento; Directores y Subdirectores Técnicos; Asesores Técnicos; Administradores; Agentes; Delegados; Jefes de Servicios Federales; Intendentes e Inspectores.

c).- En el Instituto Nacional de la Vivienda: Consejeros; Director; Secretario General; Oficial Mayor; Coordinador General de Obras; Secretarios Particulares; Jefes de Departamento; Contralor General; Asesores Técnicos; Supervisores de Obras; Administradores de Unidades de Habitación; Intendentes; Jefes e Inspectores de Zona de Recuperación; Visitadores Especiales; Cajeros y Contador General.

d).- En la Lotería Nacional: miembros del Consejo de Administración; Gerente y Subgerente Generales y de las Sucursales; Contralor y Subcontralor; personal del Departamento de Caja General, de la Oficina Expendedora y del Expendio Principal; Jefes y Subjefes de Departamento y sus Ayudantes; Jefes de Inspectores, de mantenimiento, de reparto, de Sección, de Revisión y de Vigilancia; los Secretarios particulares y privados, ayudantes y empleados administrativos y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos de manera personal y directa al Gerente y Subgerentes Generales; -- los abogados, Inspectores, Auditores y Supervisores, y sus pasantes, ayudantes o auxiliares; el personal destinado a la seguridad y vigilancia, bodegueros y almacenistas y promotores; y en general, todos los que manejan fondos y valores.

e).- En el Instituto Nacional de Protección a la Infancia: miembros del Patronato: Director General; Directores; Asesores de la Dirección General y de los Directores; -

personal de las Secretarías Particulares y Ayudantías, jefes de Departamento y de Oficina.

f). En el Instituto Nacional Indigenista: Director y Subdirector General; Secretario General y Tesorero; Jefe de la Comisión Técnica; Directores; Jefes de Departamento; - personal adscrito a las Secretarías Particulares; Intendente General; Administrador y Cajero del Centro Coordinador Indigenista; Vocal Ejecutivo y Administrador del Patronato de Artes e Industrias Populares.

g).- En la Comisión Nacional Bancaria: Directores y Subdirectores de Inspecciones; Jefes y Subjefes de Departamento; Visitadores, Jefes de Sección e Inspectores; Contador y Peritos Valuadores.

h).- En la Comisión Nacional de Seguros: Directores, Auditores, Visitadores, e Inspectores; Jefes y Subjefes de Departamento y Jefes de Sección, Contadores, Auxiliares de Contador e Ingeniero Auxiliar.

i).- En la Comisión Nacional de Valores: Jefes de Subjefes de Departamento, Inspectores, Auditor Externo y Asesores.

j).- En la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas: Miembros del Consejo Directivo; Auxiliares Técnicos del Consejo Directivo, Secretario General; Jefes de Departamento y de Oficina: Jefe del Departamento Jurídico y personal de las Secretarías particulares y Ayudantías.

k).- En el Centro Materno-Infantil General Maximino Avila Camacho: Director; Asesores; Superintendente; Jefe-

de Personal; Contador General y Auxiliares de Contabilidad; personal de las Secretarías Particulares; Jefes de Servicios, Encargado de Laboratorio; Directora de Guardería y Encargado de Almacén e Intendente.

1).- En el Hospital Infantil: Director; Subdirector; Superintendente; Administrador de Servicios; Contador; Cajero General; Jefe del Departamento Jurídico e Intendente.

El Artículo primero transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado y del ISSSTE señala: "Los trabajadores con nombramiento de empleados de servicios federales que al entrar en vigor este Decreto estén realizando labores correspondientes a trabajadores de base, pasarán a ocupar empleos de esta naturaleza. Los trabajadores con nombramiento de empleados de servicios federales que estén desarrollando labores típicamente de confianza, pasarán a tener nombramiento de Jefes de Servicios Federales, sin que por este motivo se modifiquen las percepciones que han venido recibiendo".¹²

Se excluyen del régimen de esta ley; los empleados de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar; el personal militarizado a que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

¹²) Diario Oficial de la Federación de 31 de Dic. de 1975.

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.

4).- CLASIFICACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

Los funcionarios y empleados que colaboran con el Estado están sometidos a regímenes diversos según el órgano en el que presten sus servicios, ya sea con el gobierno federal, Organismos descentralizados, Instituciones nacionales de crédito o Empresas de Participación Estatal.

La Ley como la doctrina han elaborado diversas clasificaciones de los trabajadores al servicio del Estado, y así el artículo 4o. de la Ley antes citada expresa: "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

El artículo 5o. del referido ordenamiento dispone: "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; --
 Tesoreros y Subtesoreros; Cajeros Generales; Contralores; --
 Contadores y Subcontadores Generales; Procuradores y Subprocuradores Fiscales; Gerentes y Subgerentes; Intendentes; encargados directos de adquisiciones y compras; Inspectores de Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de los servicios no educativos... etc.

El artículo 6o. establece: "Son trabajadores de ba

se: 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 expediente¹³.

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

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

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

En la organización administrativa los funcionarios y empleados son clasificados en forma diversa, a este respec- to Rafael Bielsa, ¹³ los divide de la siguiente manera:

1.- Según predomine el carácter representativo -- o el técnico, los funcionarios se dividen en Representativos y Profesionales o Burocráticos. Esta clasificación se refie- re principalmente a la de funcionarios y empleados, pues los

13) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T. III, Edit. Ro- que de Palma, Buenos Aires, 1964 pág. 25.

empleados son los que constituyen el organismo burocrático - del Estado.

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

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

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

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

cio político, o bien después de cumplidas ciertas formalidades.

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

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

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

Esta clasificación es inexacta, si tomamos en consideración salvo raras excepciones que todos los funciona--- rios tienen sueldo, sin embargo, en la práctica existen em--- pleos sin sueldo, caso de los empleados meritorios-prestan-- do sus servicios en forma gratuita.

La duración del servicio es otro factor para la -- clasificación de funcionarios y empleados públicos, considerando que lo profesional del servicio, la continuidad, el -- fin de carrera, etc., dan al empleado un carácter de perma-- nencia, que generalmente no tiene el funcionario, su dura-- ción se determina casi siempre por la ley, aunque en reali-- dad, un gran número de funcionarios son permanentes, razón -

por lo que la duración del servicio no es suficiente para esta clasificación.

Además de la clasificación a que se refiere la ley sobre los trabajadores al servicio del Estado, se derivan -- otras de la misma, al clasificar a los trabajadores en su artículo 3o, en: Trabajadores con nombramiento, a lista de raya y temporales o por contrato.

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

Para el Maestro Serra Rojas ¹⁴, los trabajadores al servicio del Estado se pueden clasificar en los grupos siguientes:

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

Segundo grupo. De base y de confianza;

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

Cuarto grupo. De presupuesto fijo y supernumerarios;

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

Sexto grupo. Autoridades y órganos auxiliares.

14) Serra Rojas, Ob. cit. Pág. 385.

Finalmente, el maestro Acosta Romero ¹⁵, clasifica a los Servidores del Estado en:

- 1.- Altos funcionarios, funcionarios y empleados;
- 2.- Según la entidad a la que prestan sus servicios federales (a la administración central), estatales, municipales (a organismos descentralizados).
- 3.- Por su régimen especial: De base, de confianza dependientes directamente de la administración central y de organismos descentralizados.
- 4.- Según el tiempo en que desempeñen sus funciones: Definitivos, interinos, provisionales, por obra determinada, a tiempo fijo es lista de raya.
- 5).- PRECEPTOS Y DIFERENCIAS ENTRE ALTOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS.

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

Es por esta razón que ha existido una larga controversia doctrinal para determinar el concepto de servidor público y la diferencia que existe entre funcionario y empleado.

Duguit designa con la expresión "agente público" a

15) Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. Ed. Textos Universitarios, México 1975, --- pág. 304.

toda persona que participa de una manera permanente, temporaria o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante.

En nuestro concepto dice Bielsa, " Funcionario público es el que en virtud de designación especial y legal, - ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera -- continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público; ya sea actividad jurídica o social". ¹⁶

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

En cuanto al nombramiento tampoco se puede considerar como elemento diferencial entre el funcionario público y el empleado, ambos pueden ser nombrados en la misma forma empleada para las actividades del interés público y no adquieren por ese sólo hecho el carácter de funcionarios o empleados, esto podemos verlo en las Comisiones nombradas para encargarse de diversas actividades, como las encargadas de rea

¹⁶) Bielsa, Rafael, ob. cit. pág. 6

lizar investigaciones de diversa índole o para ejercer el -- cargo de árbitro en un asunto en que el Estado sea parte.

En el orden judicial es frecuente el nombramiento de árbitros para que ejerzan una actividad de interés privado, análogo a la que realizaría un árbitro designado de oficio cuando lo dispone la ley, o cuando las partes no se ponen de acuerdo. En estos casos, no hay función pública, ni se configura el empleo público, para eso la actividad debe realizarse directamente para el Estado, pues si el funcionario es un representante de éste, debe actuar en su nombre.

"No es empleado ni funcionario el que no realiza su actividad dentro de alguno de los Poderes del Estado, ni se somete al régimen constitucional o legal de ellos, ni a las limitaciones que rigen en los mismos, como las incompatibilidades y, correlativamente, a las instituciones de previsión obligatoria, como las jubilaciones mediante aportes. Además ellos tienen un lugar en el escalafón y desde luego, no trabajan por cuenta y riesgo propios". ¹⁷

"Se denomina agente público-funcionario o empleado, a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para la cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente y no accidental". ¹⁸

Por otra parte, el concepto de funcionario público difiere del de empleado, si tratamos de la responsabilidad y de los atributos que cada uno tiene de acuerdo con el car-

17) Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pág. 318

18) Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pág. 318

go. El funcionario es un representante del Estado, forma -- parte de él; el empleado solo es un ejecutor, pero no es representante del Estado.

Para otros autores, lo que caracteriza al funcionario es el poder de decidir y ordenar, el poder de mando. El-empleado por el contrario, no tiene ese poder, porque es un-mero ejecutor de las ordenes contenidas en el Reglamento res-pectivo y de las que recibe de los que le son jerárquicamen-te superiores, no representa al Estado. Podemos decir que los empleados públicos o más propiamente, los trabajadores al -- Servicio del Estado, no son el Estado mismo, porque no son -representantes de él, pero no puede realizar su función sin-la participación de ellos. El funcionario tiene una rela---ción externa con el Estado que le da el carácter de represen-tante, expresa la voluntad del Estado en la administración -frente a terceros, formando parte de éste. La relación del-trabajador al servicio del Estado, es interna y se limita en-tre otras actividades, a examinar documentos, realizar o ve-rificar operaciones de cálculo, inscribir y redactar docu---mentos y en general labores de carácter administrativo, pero no expresa la voluntad del Estado, no es un representante, -es un simple ejecutor, sin poder de decisión ni autoridad. -La relación jerárquica no puede ejercer un empleado sobre -- los inferiores en grado, es solo con respecto a la organiza-ción interna de una dependencia.

Si el trabajador al Servicio del Estado no tiene -autoridad, no es representante del Estado, ni expresa su vo-luntad solo debe responder de los hechos como trabajador, de

rivados de la prestación del servicio que recibe el Estado.- El funcionario como representante del Estado, porque actúa a nombre y riesgo de éste.

La distinción entre funcionarios y empleados la caracteriza Serra Rojas,¹⁹ como sigue:

a).- El funcionario público se caracteriza: por -- expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones. Por su carácter representativo al participar en los actos públicos. Por no recibir en algunas legislaciones, -- una retribución. Por verificar las disposiciones legales de su investidura.

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

Respecto de los funcionarios y empleados, el maestro Fraga señala la distinción entre ambos diciendo:

1.- La duración del empleo. Mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los em--

19) Serra Rojas, Andrés, ob. cit. pág. 449 y 450.

pleados tienen un carácter permanente.

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

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

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

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

6.- El funcionario supone un encargo especial -- transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que dá al titular un carácter representativo; mientras que el empleado público sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública".²⁰

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

20) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 13a. Ed. Edit. -- Porrúa, S.A. México 1969, Pág. 130.

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

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

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

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

6).- DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EN RELACION CON LOS BUROCRATAS.

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

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

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

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

fuera del lugar que se especifica en su nombramiento, máxime si en el oficio de comisión no se indica que obedece a necesidades del servicio.

CARGA DE LA PRUEBA DE LA ANALOGIA DE FUNCIONES. - TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. El artículo 40 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que serán de confianza los trabajadores cuyas funciones sean análogas a las de los funcionarios y empleados que en él se enumeran, pero es indudable que en esos casos el Titular de la dependencia burocrática debe probar, -- dentro del procedimiento laboral, esa analogía de funciones.

CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO - DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES A SU DESIGNACION: Si -- bien es cierto que el artículo 40. del Estatuto Jurídico en uno de sus párrafos dispone que los "Empleados de Nuevo Ingreso serán de base, después de seis meses de servicio sin -- nota desfavorable", independientemente de los servicios que a determinada unidad burocrática haya prestado con anterioridad un empleado y que se acrediten con su expediente personal, debe interpretarse que la estipulación legal de referencia no exonera al titular de tener una causa justa para separar a un empleado dentro de los seis meses contados a partir de su designación, o sea alguna causa de las estipuladas en el artículo 44 del propio Estatuto Jurídico.

COMPUTO DEL TERMINO DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCION - DE CESE POR FALTAS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El término de un mes, que para la prescripción señala - el artículo 87, fracción IV, del Estatuto Jurídico, corre a

partir de la fecha en que la autoridad burocrática está en condiciones de conocer, con vista de los diferentes elementos que le proporcione la investigación del caso, si el empleado es acreedor, por la responsabilidad en que hubiere incurrido, a la sanción correspondiente.

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

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

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

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

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

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

provisional precisamente bajo supuestos anteriormente mencionados.

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

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EMPLEADOS DE SERVICIOS FEDERALES. Se consideran de confianza de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que la circunstancia de que antes de entrar en vigor dicha ley un trabajador no haya tenido el carácter de empleado de confianza, pero en virtud de la nueva legislación se haya catalogado su puesto como de "servicios federales", modificando su situación contractual, en todo caso debió atacar la inclusión de su empleo con este carácter pero de ningún modo estimar que era el Titular de la Dependencia oficial en donde prestaba servicios quien lo modificó.

CONCURSOS ESCALAFONARIOS DE LOS TRABAJADORES AL -

SERVICIO DEL ESTADO. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece la obligación de convocar a concurso para la designación de un empleado en determinada vacante, a efecto de que todas aquellas personas que se consideran con derecho a dicha plaza, puedan demostrar su capacidad, su antigüedad y sus méritos en servicio; es incon- cuso que al no llenarse tales requisitos en una dependencia burocrática y haberse aceptado inclusive que la plaza reclamada por la actora se otorgó únicamente con apoyo en cuadros escalafonarios formulados de antemano por la comisión respec- tiva, no se ha cumplido con la ley y ello amerita la conce- sión del amparo.

CAPITULO TERCERO.
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES.

- 1).- Derechos y Obligaciones de los Trabajadores.
- 2).- Los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3).- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1) DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES.

El Estado impone deberes imprescindibles a sus servidores para mantener el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y realizar los demás fines que tiene a su cargo.

Es lógico que la Ley reconozca a los Trabajadores del Estado los derechos y ventajas personales necesarios para su vida en relación, tanto los que se refieren con su posición administrativa, como sus derechos personales y las facultades que se derivan de su propia investidura legal frente al particular.

Estos derechos, que son los que el trabajador tiene en relación al Estado, se consagran en su calidad de titulares o instrumentos de la función administrativa, o de personas físicas que reclaman de la organización gubernamental los elementos necesarios para subsistir decorosamente y hacer frente a sus necesidades personales y familiares y poder atender con eficacia los servicios públicos.

Es por ello, que los derechos y obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentran ampliamente reconocidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado ^{"B"} del artículo 123 Constitucional y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Así, el Título Segundo, Capítulo del I al VII de la Ley Reglamentaria consagra los "Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares.

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

Los derechos sociales mínimos que la Ley consagra a favor de los trabajadores al servicio del Estado, son los siguientes :

a). SEMANA LABORAL DE CINCO DIAS. Desde el primero de enero de mil novecientos setenta y tres, la burocracia disfruta del descanso de dos días cada semana, es justo, es honrado, es humano, la disposición destinada a la creación de la semana inglesa burocrática, ya que así se fomenta la unidad familiar, cultural, las prácticas deportivas, la recuperación del trabajo intenso, etc.

"Aparentemente la medida es saludable y pretende un mejor empleo de los dos días disponibles pero debe reflexionarse en que estos empleados precisamente tienen a su cargo la prestación de servicios públicos que, por su naturaleza, deberían ser ininterrumpidos en general. En realidad como se venía laborando los sábados en la mañana, el descanso sólo se amplía a las mañanas de tales sábados y el estado psicológico de las horas precedentes al descanso, se transfiere a los viernes en la tarde con detrimento de la función pública y de los servicios que el pueblo requiere por ejemplo en correos y telégrafos".¹

1) Guerrero López Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, - 6a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1973, pág. 490.

b).- VACACIONES.- Tienen derecho a ellas los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto, pero en todo caso se dejarán guardías para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieron derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del -- servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

c).- SALARIO. Sueldo o salario es uno de los derechos de carácter económico que tiene el trabajador derivado de la prestación del servicio, por lo tanto, salario es -- retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los -- servicios prestados.

d).- ESCALAFON.- Es el sistema organizado en cada dependencia para efectuar las promociones de ascensos de -- los trabajadores y autorizar las permutas; para lo cual se -- expide un Reglamento de Escalafón formulado de común acuerdo con el Titular de la Dependencia y el Sindicato respectivo. Si el trabajador es de base y tiene un mínimo de seis meses podrá ser ascendido a la plaza del grado inmediato superior, y si cumple con los factores escalafonarios como son los conocimientos teóricos y prácticos para el desempeño de --

una plaza, la actitud física y mental para llevar a cabo una actividad determinada y la antigüedad, o sea el tiempo de -- servicios prestados a la dependencia correspondiente; estos factores escalafonarios son importantes porque al valorarse y calificarse se otorgan las vacantes a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos. Los Titulares de las Dependencias darán a conocer las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja, o se apruebe oficiosamente la creación de plazas de base a las Comisiones Mixtas de Escalafón, quienes al tener conocimiento de las vacantes procederán a convocar a un concurso entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes; dichas convocatorias señalarán los requisitos para aplicar derechos, plazos para prestar solicitudes de participación en los concursos, en los cuales las comisiones proceden a verificar las pruebas a que se someten los concursantes y a calificar los factores escalafonarios; el trabajador que resulta aprobado y con mejor calificación ocupa la vacante; si la vacante es temporal y no excede de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón, pero los trabajadores ascendidos serán nombrados con el carácter de provisionales de tal modo de que el trabajador que disfruta de la licencia, al reingresar al servicio se corre automáticamente en forma inversa al escalafón.

e).- DERECHO DE HUELGA.- Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores con el objeto de conseguir el equilibrio entre los

diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En caso de huelga, los trabajadores con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico fuera del Territorio Nacional. 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; que la huelga sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la Dependencia afectada, pero antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta en la que se haya acordado declarar la huelga; si el Tribunal declara legal la huelga y si ya ha transcurrido el plazo obligatorio de diez días y no se ha llegado a un entendimiento entre las partes; los trabajadores podrán suspender las labores, pero si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, al Tribunal declarará que no existe el estado de huelga y dará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado. Si el Tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por éste solo hecho los trabajadores que hubiesen suspendido sus labores y sin responsabilidad para los titulares. Mientras tanto no se declare legal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribu-

nal y las Autoridades Civiles y Militares deberán respetar - el derecho que ejerciten los trabajadores dándoles garantías y prestándoles el auxilio que soliciten.

Los trabajadores del Estado no han configurado -- siempre la suspensión de labores estrictamente apegada a la definición legal de la huelga y mucho menos al procedimiento para el estallamiento del conflicto, sino que en varias ocasiones se ha desvirtuado como un derecho a la resistencia, - pero desde luego que no como el equivalente a la rebelión, - pero si en forma de paros, frecuentemente tan ilícitos que - no han merecido ni siquiera su calificación legal por parte del Tribunal competente. Ojalá que el Legislador en el futuro otorgue mayor atención a este importante derecho de todos los trabajadores y marque pautas jurídicas, precisas e inviolables para el ejercicio irrestricto de la huelga dentro de la administración. La Ley Federal de los trabajadores al -- Servicio del Estado en su capítulo III, más que reconocer - el derecho a la Huelga, parece negarlo, pues al abordarlo -- con generalidades, es casi imposible la precisión de un Derecho que puede configurar la violación del mismo.

f).- AGUINALDO.- El burócrata a partir del segundo año de Gobierno del Presidente Ruíz Cortínez, ha venido - recibiendo como aguinaldo el equivalente a un mes de salario exento de todas las reducciones legales, pero ésto no se consideraba una obligación para el Gobierno, ni un Derecho del empleado público, ya que no estaba consignado en ninguna disposición legal.

En cuanto a la seguridad, la Ley del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 3o. establece con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

1).- SEGURO DE ENFERMEDADES NO PROFESIONALES.- En caso de enfermedad no profesional, el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las asistencias médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarias desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de cincuenta y dos semanas para la misma enfermedad. En caso de enfermos ambulantes, cuyo tratamiento médico no les impida trabajar, el tratamiento de una misma enfermedad se continuará hasta su curación. Cuando se trate de un trabajador y la enfermedad lo incapacite para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo o por medio sueldo, si al vencerse la licencia con medio sueldo continúa la incapacidad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure la incapacidad hasta por cincuenta y dos semanas contadas desde que se inició ésta.

Durante la licencia sin goce de sueldo, el Instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad. Al principiar la enfermedad, tanto el trabajador como la Entidad y Organismo Público en que labore, darán el aviso correspondiente al Instituto. También tendrán derecho a las asistencias: médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, en caso de enfermedad los familiares del trabajador y del pensionista y que son:

La Esposa o a falta de ésta, la mujer con quien -

ha vivido el trabajador como si lo fuera, durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que tuviese hijos, - mientras que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación.

Los hijos menores de dieciocho años.

El padre y la madre; siempre y cuando dependan -- económicamente del trabajador o del pensionista, o si dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a las -- prestaciones otorgadas por esta Ley.

2.- SEGURO DE MATERNIDAD.- La mujer trabajadora, la esposa del trabajador o del pensionista o a falta de la - esposa la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que tu--- viese hijos siempre que ambos permanezcan libres de matrimo- nio y siempre que, durante los seis meses anteriores al par- to se hayan mantenido vigentes los derechos de la trabajado- ra asegurada o del trabajador de que se deriven estas presta- ciones, tendrán derecho a la asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo, la certificación señalará la fecha probable del -- parto para que se reduzca la jornada máxima a efecto de que- la futura mamá no sufra quebrantos en su salud, asimismo --- ayuda para la lactancia, cuando según dictámen médico exista incapacidad física para amamantar al hijo, esta ayuda se pro- porcionará hasta por un lapso de seis meses, con posteriori- dad al nacimiento y se entregará a la madre o a falta de és- ta a la persona encargada de alimentar al niño, una canasti- lla de maternidad, cuyo costo será señalado periódicamente -

por el Instituto.

3.- SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ACCIDENTES-PROFESIONALES. Se reputan como accidentes de trabajo, los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa. Se consideran enfermedades profesionales, las que reúnan las circunstancias y características señaladas en las leyes de Trabajo.

Un Técnico o Médico para que dictamine a su vez, en caso de desacuerdo entre la calificación del Instituto y el dictámen del Perito designado, el Instituto proporcionará una terna preferente de profesionistas de notorio prestigio profesional, el trabajador elige a uno, quien resolverá en forma definitiva y su dictámen será inapelable y por lo tanto obligatorio para el interesado y para el Instituto. En caso de accidente o enfermedad profesional el trabajador tendrá derecho a las asistencias: médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia, licencia con goce de sueldo íntegro, cuando el accidente o enfermedad incapaciten al trabajador para desempeñar sus labores.

4).- HABITACIONES PARA TRABAJADORES. El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores, la enajenación de estas habitaciones podrán hacerse por medio de ventas a plazos con garantías hipotecarias o con reserva de dominio por medio -

de contrato de promesa, de venta y con las facilidades siguientes:

El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firme del contrato respectivo.

Pagados el capital e intereses, se otorgará la escritura que proceda.

El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de quince años.

Los arrendamientos de habitaciones de los trabajadores se registrarán por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva, las que tendrán por objeto social el beneficio de los mismos trabajadores.

5.- PRESTAMOS HIPOTECARIOS. Este derecho lo adquiere el trabajador después de seis meses de haber contribuido al Instituto, podrá obtener préstamos con garantía hipotecaria sobre bienes inmuebles urbanos. Dichos préstamos se destinarán para la adquisición de terrenos, adquisición o construcción de casas, efectuar mejoras o hacer reparaciones de las mismas y redención de gravámenes.

Los pensionistas también gozarán de los beneficios anteriormente señalados, con sujeción a los acuerdos generales que en los términos y dentro de los lineamientos de la Ley del Instituto dicte la Junta Directiva.

El límite máximo de los préstamos hipotecarios, aún tratándose de préstamos mancomunados, según las últimas reformas y adiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado será de --

doscientos mil pesos, cuyo plazo para cubrir dicha cantidad no excederá de quince años.

6.- PRESTAMOS A CORTO PLAZO. Estos se harán a los trabajadores de base, conforme a los siguientes requisitos:

Si han cubierto al Instituto sus aportaciones para tener derecho a los servicios que eleven su nivel de vida y los de sus familiares, así como para tener derecho a la indemnización global.

Mediante garantía del total de dichas aportaciones.

Se prestará a los trabajadores hasta el importe de seis meses de sueldo básico si sus aportaciones son iguales o mayores al monto del préstamo, en caso contrario, se autorizará solamente hasta el importe de cuatro meses.

Si el préstamo sobrepasa el monto de las aportaciones, el excedente se garantizará con un fondo especial que constituyan los interesados mediante el pago de primas, en los términos que fije la Junta Directiva.

Los trabajadores de confianza y los supernumerarios podrán obtener préstamos a corto plazo conforme a las mismas reglas establecidas para los trabajadores de base y mediante las garantías especiales que determine la Junta Directiva, por medio de disposiciones reglamentarias.

Los préstamos se harán de tal manera que los abonos para reintegrar la cantidad prestada y sus intereses su

mados a los descuentos por prestamos hipotecarios y a los que deban hacerse o por cualquier otro adeudo o favor del Instituto, no excederán del 50 % de los sueldos del Interesado. El plazo para el pago del préstamo no será mayor de 18 meses, salvo acuerdo especial de la Junta Directiva, y el interés de los mismos no será mayor del 9% anual calculado sobre los saldos insolutos.

7.- JUBILACION. Tienen derecho a la jubilación-- los trabajadores con treinta años de servicios o más, e --- igual tiempo de contribución al Instituto, cualquiera que -- sea su edad. La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador y su percep-- ción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el- trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber --- causado baja.

8.- PENSION POR VEJEZ. Tienen derecho a pensión- por vejez los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de- edad tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiem- po de contribución al Instituto.

9.- PENSION POR INVALIDEZ. Se otorgara a los --- trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por cau- sas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubieren -- contribuido al Instituto cuando menos durante quince años. - El derecho al pago de esta pensión comienza a partir de la - fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabi- litación. Para calcular esta pensión, se aplicará la tabla- contenida en el artículo 77, en relación con los artículos - 79, y 82 de la Ley del ISSSTE.

10.- PENSION POR CAUSA DE MUERTE. La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiera contribuido al Instituto por más de 15 años, así como la de un pensionado por vejez o invalidez, darán origen a las pensiones de viudez y de orfandad o pensiones a los ascendientes, en su caso, según lo previene la Ley del ISSSTE. El derecho al pago de esta pensión se iniciará a partir del día siguiente de la muerte de la persona que haya originado la Pensión.

11.- INDEMNIZACION GLOBAL. Al trabajador que sin tener derecho a pensión por vejez o invalidez, se separe definitivamente del servicio, se le concede una indemnización global.

Respecto a las obligaciones que el Estado impone a sus trabajadores, estas se encuentran señaladas en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y son las siguientes:

I.- Desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; II.- observar buenas costumbres dentro del servicio; III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; VI.- Asistir puntualmente a sus labores; VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y VIII.- Asistir a los institu-

tos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

El incumplimiento de las obligaciones anteriores implica responsabilidad para el trabajador produciendo consecuencias jurídicas. La responsabilidad puede ser civil si la falta de cumplimiento de las obligaciones que la ley impone al trabajador, provoca un perjuicio o menoscabo en el patrimonio del Estado, como las faltas cometidas por empleados que tienen a su cargo manejo de fondos de valores.

Es penal, si la falta cometida por el empleado o funcionario son de las que consagra el Código Penal al referirse a los "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", como el ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, el abuso de autoridad, el cohecho y el peculado, etc. Además de estos delitos, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en su Título Segundo Capítulo II, se refiere a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y en su artículo 18 hace mención de esos delitos en sus LXXII fracciones, derivándose dichos delitos oficiales de "todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20". (parr. V del artículo III constitucional).

Estos son los delitos y faltas oficiales en que pueden incurrir los trabajadores al servicio del Estado; los delitos y faltas de los Altos Funcionarios de la Federación-

se establecen en el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades; pero en este aspecto es poco o nada aplicable; sin embargo se aplica con más rigor a modestos empleados.

En la responsabilidad administrativa el empleado comete faltas dentro de sus actividades y desempeño de sus funciones. Las faltas así cometidas pueden traer como consecuencia la terminación del nombramiento o cese del trabajador, previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pudiendo intentar esta acción con la responsabilidad civil, penal o de ambas. En otros casos, la falta cometida por el trabajador no tiene estas consecuencias y solo recibe una sanción de carácter disciplinario, como son el apercibimiento, la amonestación, la multa y la suspensión temporal del empleo que significa un perjuicio para el trabajador en su situación económica.

La Ley en su artículo 44 fracción III, ordena al trabajador cumplir con las obligaciones que le impongan las Condiciones Generales de Trabajo. Respecto a lo anterior, el empleado desde que acepta el nombramiento desconoce generalmente esas obligaciones que le impongan las Condiciones Generales de Trabajo. Respecto a lo anterior, el empleado desde que acepta el nombramiento desconoce generalmente esas obligaciones, por la falta de reglamento respectivo en muchas de esas Dependencias, quedando éstas al criterio del Jefe inmediato del trabajador.

Otro de los deberes que el Estado impone al trabajador es la discreción, que implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas, y que pueden poner en peligro al propio Es-

tado, o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal, médico, etc. A estos casos se refiere la fracción IV del artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La fracción V del artículo 44 impone al trabajador el deber de seguridad, que tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus trabajadores.

Esta medida tiende a la protección de las personas y bienes en los servicios públicos, que quedan totalmente desamparados en los casos en que un grupo de trabajadores injustificadamente suspende sus labores.

En cuanto a la capacidad del trabajador la fracción VIII del citado artículo impone la obligación de "asistir a los Institutos de capacitación, para mejorar su preparación, y eficiencia", esta obligación esta relacionada con la fracción VII del artículo 123 Constitucional, Apartado B, y el 43 fracción VI inciso f, que imponen la obligación para los Titulares de las Dependencias, el establecimiento de Escuelas de Administración Pública, para la mejor preparación y eficiencia del Trabajador. En raras ocasiones las dependencias gubernamentales cumplen con estas disposiciones, razón por la cual no puede constituir una obligación para el trabajador el asistir a esos "Institutos de Capacitación". Por lo tanto, debe pugnarse que éstas disposiciones se cumplan, ya que redundan en beneficio de la Administración Pública, por la capacidad y eficiencia en el servicio que recibe, y para el trabajador la mayor aptitud para su carrera profesional dentro de la propia administración y en conse---

cuencia, la obtención de ascensos de acuerdo con el escalafón, lo que trae aparejada una mejor condición económica.

2).- LOS SINDICATOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El movimiento tendiente a la organización sindical de los empleados públicos, se ha producido en los más importantes estados contemporáneos y que ha sufrido en ellos mil vicisitudes.

Sin embargo, se sigue objetando el derecho que tienen los Trabajadores al Servicio del Estado, de formar sindicatos, ya que se afirma que el "Estado es una institución de instituciones, ajena a propósitos de lucro, que regula su actividad inspirada en asegurar el interés público, por lo que no podría aceptar la existencia de entidades que interfieran la acción pública y se viera obligado a abandonar la tarea suprema de equilibrar y armonizar los intereses de la comunidad. Se pensó en todo caso, que la colectividad sería la que resintiera gravemente los perjuicios de una contradicción entre la administración pública y sus trabajadores".⁴

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

4) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, quinta Ed. - Librería de Porrúa Hnos. y Cia. S.A., México 1972, pág. - 442.

zación constitucional del Estado".⁵

Lo anterior carece de justificación, si tomamos en cuenta que las finalidades de los sindicatos son las de mejorar y defender los intereses de sus miembros con base en la ley, garantizando el respeto a la jerarquía administrativa, a la organización política del país y a la organización constitucional del Estado.

La fracción X del Apartado "B" del artículo 123 -- constitucional, reconoce a los trabajadores del Estado el derecho de asociación sindical al disponer:

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

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123- Constitucional, al referirse a la "Organización Colectiva de los Trabajadores", expresa que los sindicatos son asociaciones de trabajadores que elaboran en una misma dependencia, - constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

5) Fraga, Gabino . Derecho Administrativo, 13a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1969, pág. 135.

Todos los trabajadores tendrán derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados, excluye a los trabajadores de confianza de los sindicatos y cuando un trabajador sindicalizado ocupe un puesto de confianza quedarán en suspenso sus obligaciones y derechos sindicales, igualmente el Estado no podrá aceptar, en ningún caso la cláusula de exclusión.

Los requisitos que establece la ley para que se constituya un sindicato es que lo formen como mínimo veinte-trabajadores y que no exista dentro de la dependencia, otra-agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros. Los sindicatos serán registrados en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En cada dependencia sólo habrá un sindicato; en caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Se dispone que en cada dependencia sólo habrá un-sindicato y se excluye de participar en él, a los trabajadores de confianza. Si la exclusión es por su identificación-con el patrón y por la naturaleza de sus labores es obvia la falta de solidaridad con los trabajadores sindicalizados, --pero eso no quiere decir que se les pueda vedar el derecho -de asociación o que no puedan constituir sus propios sindicatos, porque como trabajadores deben formar también sus sindicatos. Sin embargo, como se dispone la existencia de un solo sindicato para cada dependencia, se requiere una modifi--cación o reforma a la ley para que se les reconozca ese derecho.

Se establece la prohibición de todo acto de reelección dentro de los sindicatos, se faculta a los Sindicatos para adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

Corresponderá a los sindicatos intervenir en la fijación de las condiciones generales de trabajo con los titulares de las dependencias; integrar las Comisiones Mixtas de Escalafón con los representantes de los titulares de las dependencias respectivas e intervenir en los ascensos, facilitar las labores del Tribunal y representar a sus miembros ante el mismo, así como ante las autoridades superiores.

Se prohíbe a los sindicatos: I.- Hacer propaganda de carácter religioso; II.- Ejercer la función de comerciantes, con fines de lucro; III.- Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen; IV.- Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades, y V.- Adherirse a organizaciones obreras y campesinas. Art. 79.

DERECHO DE HUELGA. Si la ley autoriza la existencia de sindicatos de los trabajadores al Servicio del Estado es natural que consigne el derecho de huelga, reglamentándolo en forma especial.

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva nos dice: "Es el ejercicio de la facultad legal de las mayorías obreras de suspender las labores en las empresas, previa observancia de las formalidades legales, para obtener el equilibrio de los derechos o intereses colectivos de los trabajadores".

dores y patrones".⁶

La fracción XVII del Artículo 123 Constitucional expresa: "Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones, las huelgas y los paros. Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado 'B' del Artículo 123 Constitucional, regula ese derecho en sus artículos del 92 al 109.

En el artículo 92 encontramos el concepto de --- huelga al expresar que "es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece.

Declaración de huelga es la manifestación de la - voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependen- - cia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos - que establece esta ley, si el titular de la misma no accede - a sus demandas. Art. 93

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. Art. 94.

Del precepto del artículo anterior, se desprende - que la huelga de los trabajadores al servicio del Estado pue - de ser parcial si se decreta contra una sola dependencia y - general si es en contra de todas las dependencias de los Po - deres de la Unión, en ambos casos cuando se violan de manera

6) De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, 12a. Ed T. II, Edit. Porrúa, S.A. México 1970, pág. 810.

general y sistemática los derechos que consagra el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. También de la interpretación del precepto se desprende que no es suficiente una sola violación a los derechos del trabajador, sino que deben ser violaciones repetidas en forma general y que sea declarada - por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, para que pueda calificarse de legal.

Se considera que la huelga es reconocida al trabajador del Estado solo formalmente, debido a la imposibilidad de que se llegue a realizarse; pero tiene otros medios de interrumpir sus labores para presionar al Estado, como es el - tortugismo y la acumulación de trabajo.

La huelga sólo suspende los efectos del nombramiento de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento. -- Art. 95.

La huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelgistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decreten en los casos del artículo 29 Constitucional. Art. 106

Si la declaración de huelga se considera legal, - por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si -- transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 95, no hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender sus labores. Si la - suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez ---- días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de -

veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado. Arts. 102 y 103.

3).- EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre el estado y sus trabajadores. Se trata de un cuerpo colegiado, clasista que teóricamente y a la luz del Derecho Constitucional viene a formar, con las Juntas de Conciliación y Arbitraje, un nuevo poder, de mayor jerarquía por cuanto que queda sometida su jurisdicción a la más alta Autoridad política representativa del Estado, el Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados Senadores como integrantes del Poder Legislativo. ⁷

El apartado "B" del artículo 123 Constitucional en su fracción XII dispone: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Por su parte, la ley reglamentaria en su artículo 118 se refiere a su integración: "El tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado y lo integrarán un magistrado representante del gobierno federal que será designado por éste, - magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del-

7) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 1a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1971, pág. 614 y -- 615.

Estado; y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente".

Del precepto anterior desprendemos que este Tribunal es colegiado debido a su integración y al concurso de -- personas que requiere para el ejercicio de sus funciones. Su función o competencia lo regula el artículo 124 de la Ley al decir "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para: I.- Conocer en los conflictos individuales que se susciten titulares de una dependencia y sus trabaja-- dores; II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su -- servicio; III.- Conceder el registro de los sindicatos o, - en su caso, dictar la cancelación del mismo; IV.- Conocer - de los conflictos sindicales e intersindicales, y V.- Efec-- tuar el registro de las condiciones generales de trabajo".

Sus resoluciones respecto a las controversias que se susciten entre el Estado como patrón y sus trabajadores, - se limitarán a la aplicación de la Ley Federal de los Traba-- jadores al Servicio del Estado, salvo lo dispuesto por la - propia ley en su artículo 11: "En lo no previsto por esta -- ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la cos tumbre, el uso, los principios generales del derecho y la -- equidad".

Esto es para llenar las lagunas e insuficiencia - de la ley en los casos que no prevee, para resolver todos --

los supuestos que se presentan en la materia. Sin embargo, el artículo 11 resulta obsoleto porque la Nueva Ley Federal del Trabajo, con más de cinco años de vigencia, suprimió leyes supletorias las del derecho común, quizá con el afán de dar cada vez, más autonomía a la legislación laboral, no aplicando supletoriamente el Derecho Civil, como puede deducirse del artículo 17 de la misma.

La ley es aplicable a todos los trabajadores de los Poderes de la Unión, excluyendo los trabajadores del Poder Judicial de acuerdo al artículo 152: 'Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores, serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación'.

Naturaleza Jurídica. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal administrativo por estar encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus funciones jurisdiccionales que le concede la Constitución General de la República, y al respecto nos dice Serra Rojas que "formalmente es un tribunal administrativo y su materia se cataloga dentro de los asuntos de lo contencioso-administrativo."⁸

De acuerdo con el artículo 118, el Tribunal es Colegiado y se integra por una magistrado representante del Gobierno Federal que será designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y un Magistrado Tercer Arbitro que nombrarán entre sí los dos-

8) Andrés Serra Rojas, ob. cit. pág. 460.

representantes citados, pero que en la práctica lo designa -- también el Presidente de la República; el cual fungirá como -- presidente del Tribunal. Con lo anteriormente dicho el Tri -- bunal carece de independencia y sigue las directivas políti -- cas que ordena el Jefe de la Nación.

El Presidente del Tribunal durará en su cargo -- seis años y disfrutará de emolumentos iguales a los de los -- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo podrá ser removido por haber cometido delitos graves en el -- orden común o federal, y las faltas temporales de éste serán cubiertas por el Secretario General de Acuerdos. Los magis -- trados del Tribunal representantes de la Organización de Tra -- bajadores y del Estado, podrán ser removidos libremente por -- quienes los designaron y sus faltas temporales serán cubier -- tas por la persona que designe el organismo que cada uno re -- presente.

Además, el tribunal contará con un Secretario Ge -- neral de Acuerdos, Secretarios, Actuarios y el Personal que -- sea necesario; los secretarios, Actuarios y Empleados del -- Tribunal estarán sujetos a la Ley Federal de los Trabaja -- dos al Servicio del Estado, y los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las Autoridades Federales del Trabajo. Los Secretarios de -- ben ser, Licenciado en Derecho.

Los gastos que origine el funcionamiento del Tri -- bunal serpan cubiertos por el Estado y se consignarán en el -- Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sobre el procedimiento de los conflictos de su --

competencia en el artículo 126 expresa: En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

El procedimiento para resolver las controversias que se cometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: A la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio -- de su comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, - salvo cuando a juicio del propio tribunal se requiera la --- práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.-
Art. 127.

La contestación de la demanda se presentará en un término de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada -- uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V. del artículo anterior.

Quando el domicilio del demandado se encuentra -- fuera del lugar en que radique el tribunal, se ampliará el - término en un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. Art. 130.

El Tribunal, tan luego como reciba la contesta--- ción de la demanda o una vez transcurrido el plazo para con-- testarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren

necesarias y citará a las partes, y en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución. Art. 131.

El artículo 125 establece la obligación para el presidente del tribunal citar a la audiencia de conciliación y procurar avenir a las partes; para que de celebrarse convenio, se eleve a la categoría de laudo y los obligue como si se tratara de sentencia ejecutoriada. A este respecto se hace caso omiso de la disposición por falta de rigidez de la ley, ocasionando en muchos casos injusticias cuando se trata de faltas que no alcanzan la gravedad e importancia para ejercitar la acción intentada, y en otros, la prolongación del procedimiento en perjuicio también del trabajador.

Respecto a las pruebas el Tribunal apreciará en conciencia que éstas se presenten sin sujeción a reglas fijas para ser estimadas, resolviendo los asuntos a verdad sabida y buena fé guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión. Art. 137.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes. Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las partes Art. 146.

Para su cumplimiento el tribunal, tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes. -- Art. 150

Cuando sepida la ejecución de un laudo el tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola de que, de no hacerlo se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Art. 151

Por lo que se refiere a la ejecución de los laudos, y a pesar de los medios de apremio, la ley carece de disposiciones adecuadas para que el tribunal proceda con la energía necesaria, dejando al arbitrio de las dependencias responsables el cumplimiento parcial de los mismos, la propia ley, deja a juicio del tribunal las medidas necesarias para ese efecto. Se habla de cumplimiento parcial de los laudos en cuanto a que al reinstalarse un trabajador, en el laudo respectivo, se condena además a la dependencia responsable el pago de salarios no devengados y a otras prestaciones reclamadas por el trabajador; después de tardados trámites se obtiene el pago de lo reclamado, pero en parte, argumentándose que no es suficiente la partida para cubrir el total de la suma reclamada y como consecuencia pagarse de inmediato; llevando aparejado el no pago de otras prestaciones de que goza el trabajador, laborando normalmente.

Se debe pugnar por el aumento o creación de una partida que garantice el pago total e inmediato de los salarios caídos del trabajador del Estado, cuando éste ha sido despedido en forma injustificada y previo trámite seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y emitido laudo que así condene a la dependencia responsable, en forma similar a la garantía que se otorga al trabajador que-

labora en empresas privadas.

Lo comentado anteriormente, tiene solución, si -- las dependencias previamente analizan los casos concretos, ver si procede la demanda para pedir la baja del trabajador sin perjuicio de que éste siga laborando. Porque hace poco tiempo con el solo levantamiento de actas o conocimiento de alguna falta realizada por el trabajador, era motivo suficiente para notificar al trabajador su despido, sin esperar a demandar y obtener la autorización para darlo de baja sin responsabilidad para el Estado; lo que traía como consecuencia, perjuicios para ambas partes, para el trabajador, al que se le impedía seguir laborando, juzgándolo y sentenciándolo de antemano, y como consecuencia el que dejara de percibir su sustento, dejándolo en la indigencia. Se perjudicaba al Estado, principalmente en su aspecto económico porque muchos despidos eran injustificados, lo que obligaba al trabajador a demandar, obteniendo en algunos casos laudos favorables en los que se condenaba a pagar salarios caídos, aunado a lo anterior el Estado dejaba de recibir los servicios del trabajador por el tiempo que duraba el juicio.

Actualmente, se ha experimentado un cambio en las dependencias, conocido un hecho o falta que amerite la baja del trabajador, se levantan actas administrativas las que -- sirven de base para demandar ante el Tribunal al trabajador, al que se le dá intervención en el juicio; y hasta que se obtiene laudo se procede, si es condenatorio a notificar al trabajador su baja sin responsabilidad para el Estado, con lo que se han beneficiado ambas partes.

CAPITULO CUARTO.

EVOLUCION LEGISLATIVA Y LAS REFORMAS DE 1975.

- 1).- Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 a 1941.
- 2).- Las Reformas de 1960.
- 3).- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4).- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.
- 5).- Comentarios a las Reformas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

I.- LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938 y 1941.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 -- hasta que estalló la Revolución Mexicana de 1910, los Poderes Públicos del Estado Mexicano, en sus relaciones con los particulares y con sus propios empleados, en nada se apartaron de las funciones públicas del Estado Burgués, y por lo que se refiere en especial a las relaciones entre el Estado Mexicano y sus servidores, ni siquiera se imitaron las funciones de otros Estados en las que se regulaban por medio de leyes del Servicio Civil; como consecuencia las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores dejaron de ser administrativas para convertirse en sociales, reguladas por el Derecho del Trabajo.

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

"Así, pues la teoría del empleo, las relaciones sociales entre el Estado y sus trabajadores, dejaron de for-

mar parte del Derecho Público Administrativo, a pesar de la inasistencia de los tratadistas de esta disciplina que indebidamente se refieren a ella en sus obras; pues tales relaciones constituyen propiamente relaciones sociales regidas por el Derecho del Trabajo, dejando de ser por consiguiente materia del Derecho Administrativo, que perdió aquel territorio, como también el Código Civil perdió otros, los contratos de prestación de servicios, y el derecho mercantil, a los factores y dependientes, comisionistas y, en general, a los agentes comerciales y cuyas relaciones se rigen por el derecho del Trabajo".¹

Por lo tanto, las relaciones entre el Estado y sus servidores son de carácter social.

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

"El Ejecutivo a mi cargo, considera que es urgente necesidad y tan urgente como la expedición de este Código del Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador del Estado y que deberá comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servi-

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

cios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc., aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución".

Posteriormente y en acatamiento de la anterior -- doctrina administrativa contenida en la Ley del Trabajo, el Presidente de la República, General Abelardo, L. Rodríguez, expidió el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1934 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes y -- año, el cual constituye el primer antecedente serio, firme -- de nuestra legislación burocrática, puesto que es el primer ordenamiento jurídico que intenta regular las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus servidores.

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

Contra tal práctica se pronunció el Acuerdo, según se desprende de la Exposición de Motivos: "Por lo pronto decía, el Presidente --abdicó a la facultad constitucional -- que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen in terno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señala sus derechos y obligaciones y recompensas y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día últi-

mo de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio --
presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removi-
do de su puesto sin causa justificada, debidamente comproba-
da ante las comisiones del servicio civil que se instituyen"

Sobresalen dentro del acuerdo las disposiciones -
relativas a la estabilidad de los trabajadores en su empleo-
y las que fijan el establecimiento de las Comisiones del Ser-
vicio Civil. Estas Comisiones constituyen el antecedente -
del actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. --
Asímismo, se consagran como derechos de los trabajadores: --
percibir la retribución, conservar su empleo, ascender a los
puestos superiores, desempeñar solo labores propias de su em-
pleo, vacaciones, licencias, indemnizaciones, pensiones de -
retiro e inhabilitación.

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

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

Posteriormente, con sentido más revolucionario --
fue promulgado por el Presidente de la República General Lá-
zaro Cárdenas, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio -
de los Poderes de la Unión, el cual fue publicado en el Día-

rio Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

Por lo tanto, debemos decir que hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos, el régimen de la función pública, o sea el régimen de las relaciones entre el Estado y sus servidores no llegó a definirse legalmente, salvo algunos casos especialmente reglamentados.

Es por ello, que con mucho acierto el Maestro -- Trueba Urbina nos dice que las verdaderas relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores nacieron con la expedición del Estatuto de 27 de noviembre de 1938, en el con -- signan disposiciones sumamente favorables para los trabajadores .

Es indiscutible que fue durante el régimen del -- General Cárdenas, cuando los trabajadores nacieron con la expedición del Estatuto de 27 de noviembre de 1938, en el --- consignan disposiciones sumamente favorables para los trabajadores.

En la exposición de motivos se establece lo si--- guiente "El servidor Público, hasta la fecha, ha carecido - por completo del mínimo de derechos que el trabajador industrial ha logrado conquistar a través de intensas luchas y -- que le permiten conservar dicha capacidad de trabajo.

Esta desigualdad no se justifica por los caracteres diferentes que existen entre el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora del Estado, ya que también el empleado público puede ser víctima de injusticias por parte de sus jefes con maltratos y ceses arbitrarios.

Ahora bien, la protección del empleado público -- debe ser restringiendo la ilimitada libertad del Estado, -- hasta un punto en que las necesidades primordiales de los -- servidores y sus familiares, disfruten de las mas elementa-- les garantías humanas contra el abuso".

El mencionado Estatuto compuesto de 115 artículos y 12 transitorios, quedo integrado de la siguiente manera:

Título Primero, denominado "Disposiciones generales", en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores en dos grupos: de base y de confianza.

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

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

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

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

El Capítulo V, "De las obligaciones de los trabajadores", como son: Obediencia, diligencia, discreción o reserva, seguridad, puntualidad y lealtad o fidelidad a la nación mexicana.

Capítulo VI, "De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores", establece como causas: enfermedad contagiosa y prisión preventiva seguida por sentencia absolutoria o arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa.

Capítulo VII, "De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores", comprende los casos por los cuales el trabajador podrá ser cesado: renuncia o abandono, conclusión del contrato, muerte, incapacidad física y por resolución del Tribunal de arbitraje.

Título Tercero, "De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión", se compone de cuatro capítulos que son:

Capítulo I, "De los Sindicatos", trata que es sin dicato, sindicato único, derecho de asociación, registro, -- expulsión del sindicato, cancelación del registro, no ree-- lección y cláusula de exclusión, obligaciones y prohibicio-- nes, disolución, federación de sindicatos y remuneraciones.

Capítulo II, "De las condiciones generales de --- trabajo", que comprende las horas de trabajo, intensidad y - calidad del mismo, horas de entrada y salida, medidas que de ben tomarse para evitar accidentes de trabajo, fechas y con-- diciones en que el trabajador debe someterse a exámenes médi-- cos y las demás reglas que sean convenientes para la seguri-- dad y eficacia del trabajador.

Capítulo III, "De las huelgas", comprende el con-- cepto de huelga, tipos de huelgas y sus efectos.

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

Título Cuarto, "De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales", Capítulo I, "De los riesgos profesionales", comprende tanto los riesgos profesionales -- como no profesionales que sufran los trabajadores al servi-- cio del Estado y prestaciones a que tienen derecho.

Título Quinto, denominado "De las prescripciones" establece el tiempo que tienen tanto el trabajador como el -

Estado para hacer valer sus derechos.

Título Sexto, "Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y -- del Procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas", integrado por tres capítulos que son los siguientes:

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

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

Capítulo III, "Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas", este se inicia con la demanda, asimismo se señalan los requisitos que deberá contener la misma requisitos y plazo para contestarla, etapas del procedimiento como son: Audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Título Séptimo, De las sanciones por infraccio-
nes a esta Ley, y por desobediencia a las resoluciones del -
Tribunal de Arbitraje, Se impone como sanción una multa has-
ta de 1,000 y destitución de empleo sin responsabilidad para
el Estado.

"Este Estatuto fue la primera legislación regla-
mentaria del Trabajo burocrático más avanzada del mundo y --
punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal -
del trabajo burocrático".¹

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

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

La expedición de este nuevo ordenamiento jurídico
laboral obedeció fundamentalmente a dos razones: la primera-
de ellas consistió en la necesidad de contar con una legisla

1) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Traba-
jo, la. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1971, pág. 589.

ción burocrática ordenada, coherente, que proporcionara seguridad; atributos que desde luego no reunía el Estatuto de 1938, al cual no sólo dos años y fracción de vigencia se le habían hecho once reformas, principalmente para adicionar -- nuevos empleos de confianza y la segunda razón se hizo consistir en la urgencia de establecer en la Ley nuevos cargos o empleos de confianza.

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

Por otra parte, tanto este Estatuto como el de 1938 fueron impugnados por la doctrina administrativa, que insistió en la expedición de una ley del servicio civil, que antepusiera el interés público, sin desconocer los derechos de los servidores del Estado.

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

Al respecto el maestro Trueba Urbina nos dice --- "Cuando se discutió el estatuto burocrático en la Cámara de Diputados sostuvimos la constitucionalidad del mismo dentro del Estado moderno de tendencia social y defendimos el dere-

cho de huelga de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión".²

2).- LAS REFORMAS DE 1960.

Debido a las constantes objeciones que de inconstitucionalidad se hicieron a los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, aunada a la lucha incesante de los mismos, así como al progreso alcanzado por la Legislación Burocrática, fue posible la revisión del Estatuto de 1941 que se convirtió en tema político, ya que en el movimiento social de los trabajadores cobro fuerza, debido a que desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de norma constitucional en los mismos términos que la primera parte del artículo 123, base de la legislación del trabajo.

Este proceso político culminó con la adición del Apartado "B" al artículo 123 constitucional, propuesta por el Lic. Adolfo López Mateos, Presidente de la República, -- el 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo mes y año, y aprobada por las Legislaturas de los Estados de la República, -- en que el citado artículo quedó integrado en dos apartados -- El "A" que se refiere a las relaciones obrero-patronales y -- el "B" que regula las relaciones entre los Poderes de la -- Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

2) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Actualización del Artículo 123 en la UNAM, 3a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1975, pág. 176.

Esta reforma consistió fundamentalmente en elevar a nivel constitucional las disposiciones contenidas en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de septiembre de 1938, expedido por el Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, por lo que "la adición constitucional de derechos sociales de los trabajadores del Estado es eminentemente revolucionaria, pues es nada menos que el pensamiento del General Lázaro Cárdenas -- escrito en la Constitución". ³

Al hacer la comentada adición y conceder categoría de constitucionales a la protección y garantías los trabajadores al Servicio del Estado, fue con el afán de evitar su violación por leyes secundarias e inclusive por medidas administrativas.

Con esta reforma se ubicó en el mismo plano constitucional a los trabajadores al servicio del Estado y a los demás trabajadores, acabando en esta forma con el mito de -- que el Estado no debía ser considerado como patrón.

Así, el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional establece:

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

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las -- que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio or
3). Trueba Urbina, Alberto, El Nuevo Artículo 123, 2a. Ed. - Edit. Porrúa, S.A. México 1967, pág. 184.

dinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

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

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

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferidos al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito -- Federal y en las Entidades de la República.

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

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

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

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

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

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

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

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

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

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha

fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán -- dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada -- uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de -- asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habita-- ciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los pro gramas previamente aprobados. Además, el Estado mediante -- las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de di--- chos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

do fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

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

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

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. El Estado -- proporcionará a los miembros en el 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;

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

3).- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La reforma que en 1960 se introdujo al artículo 123 constitucional y que consistió en la adición del apartado "B" en el que se contienen disposiciones mínimas de regulación de las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus trabajadores, orilló a nuestros legisladores, tres-

años después, a expedir una Ley Reglamentaria de dicho apartado.

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

La expedición de la Ley despertó gran expectación, sobre todo entre los trabajadores que esperaban les aportara mayores beneficios que el Estatuto de 1941. Sin embargo, la Nueva Ley no concedió ninguna ventaja y además adoleció de grandes vicios, pues como afirma el Maestro Trueba Urbina "es una de las peores leyes en la materia; ya requiere una revisión total y ponerla a tono con el artículo 123. Las normas de ejecución son de una ineficacia absoluta.

4

Asimismo, esta Ley sigue los lineamientos del primer Estatuto mejorándolo en su técnica legislativa; pero no se protegen debidamente los derechos de los servidores públicos y la ejecución de los laudos es ineficaz.

La citada Ley esta compuesta por 165 artículos y 7 transitorios y está estructurada de la siguiente manera:

Título Primero, Disposiciones Generales, en las que define la relación jurídica y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos; de base y de confianza; Título Segundo, Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares; Título Tercero, Del Escalafón; Título Cuar-

4) Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Actualización del Artículo 123 en la UNAM, 3a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1975. pág. 190

to. De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo; Título Quinto. De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales Título Sexto. De las Prescripciones; Título Séptimo. Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Procedimiento ante el mismo; Título Octavo. De los Medios de apremio y de la Ejecución de los Laudos; Título Noveno,. De los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores y Título Décimo. De las correcciones Disciplinarias y de las Sanciones.

La doctrina jurisprudencial interpretativa de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se divide en dos partes: La sustantiva y la procesal; en la parte sustantiva la Ley Burocrática sólo se aplica a los trabajadores de base en relación con los cambios de adscripción de los empleados públicos, o sea que los titulares de las unidades burocráticas están facultados para cambiar de adscripción a sus subordinados sin que estén obligados a aprobar la necesidad del cambio por razones de buen servicio, y siempre que en el nombramiento no se haya precisado el lugar en que prestará aquellos el trabajador del Estado; en cuanto al cese de los trabajadores, el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese o porque semejante acto de indefensión no lo autoriza a ningún ordenamiento legal.

En lo relativo a las compensaciones que reciben -

los empleados públicos y cuando se les otorga en forma permanente constituyen parte del sueldo percibido; es necesario - hacer notar que las tesis jurisprudenciales que existen sobre las faltas de asistencia, en cumplimiento del contrato de trabajo, conceden inamovilidad de los trabajadores y reafirman también la relación laboral social que existe entre los empleados públicos y el Estado.

El nuevo derecho procesal de la burocracia sigue el mismo sistema de procedimientos de los estatutos anteriores, pero divide la jurisdicción burocrática para los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus Trabajadores, y para los del Poder Judicial y sus servidores, y consiguientemente establece dos órganos jurisdiccionales: - el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que se refiere a la doctrina jurisprudencial procesal, la fracción XII, apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, ha precisado la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para determinar las diversas situaciones jurídicas entre los trabajadores y el Estado, esto es, si son de base o de confianza; en caso de ser de base, la competencia se ha basado en las disposiciones expresas de la ley; asimismo en los juicios laborales sólo se han considerado partes al empleado público y al Estado, aun cuando en el motivo del conflicto aparecieren personas extrañas; en materia de prueba, se han considerado en general los documentos como pruebas testimoniales escritas, -- por lo que se refiere a que el signatario de un documento --

sea presentado ante el tribunal y ratificando el mismo, a efecto de que la parte contraria pueda repreguntarlo; en cuanto a la prueba de confesión de los titulares, se ha adoptado el sistema de llevarla a cabo por medio de oficio dirigido a los mismos; en cuanto a laudos, se ha tenido firme tesis de la congruencia de éstos, así como la apreciación en conciencia de las pruebas.

4).- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

La Ley que rige al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue promulgada el 28 de diciembre de 1959.

De acuerdo al progreso que se ha gestado desde esta fecha y debido a las transformaciones por los beneficios conquistados en las luchas sindicales de los Trabajadores al Servicio del Estado, este ordenamiento legal que rige desde más de 15 años ha dejado de ser congruente con la realidad que vive la clase trabajadora que cada día exige mejores condiciones de vida.

La práctica de estos principios, ha hecho que madure la conciencia social de los servidores públicos, quienes con su esfuerzo y desprendimiento personal construyen la nueva faz de México.

Ante esa realidad, el Titular del Poder Ejecutivo ha promovido con indiscutible acierto la adición y reforma de diversos artículos de la referida legislación que instituye la creación del Fondo de la Vivienda para los Trabajado--

res al Servicio del Estado, cuya aportación en un 5%, es por cuenta del Estado.

El 28 de diciembre de 1972, fueron publicadas estas adiciones a nuestra legislación en el Diario Oficial de la Federación. Posteriormente, el 24 de diciembre de 1974, se incluyeron las reformas introducidas a los artículos 2 y 28 de la Ley Reglamentaria del ISSSTE propuesta por el Jefe del Ejecutivo Federal, reformas éstas, para que los empleados de Lista de Raya, quienes se encontraban marginados de la Seguridad Social, recibieran las prestaciones que la Ley otorga a los Trabajadores del Estado.

Con fecha 30 de diciembre de 1975, el Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, expide el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley que nos ocupa, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año.

Tomando en cuenta la trascendencia de estas reformas, a continuación me permito transcribirlas:

Artículo 23.- ...

I a II.- ...

III.- Los hijos solteros mayores de dieciocho -- años, hasta la edad de veinticinco, previa comprobación de que están realizando estudios a nivel medio o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos;

IV.- Los hijos mayores de dieciocho años, incapacitados física y psíquicamente que no puedan trabajar para -

obtener su subsistencia, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por los medios legales procedentes;

V.- El esposo de la trabajadora o pensionista, -- que se encuentre incapacitado física o psíquicamente o que sea mayor de 55 años y que, en ambos casos, depende económicamente de ella; y

VI.- El padre y la madre del trabajador o pensionista que originó la pensión.

Los familiares que se mencionan en este artículo tendrán el derecho que esta disposición establece si reúnen los siguientes requisitos:

a).- Que dependan económicamente en forma total del trabajador o del pensionista;

b).- Que el trabajador o el pensionista tengan -- derecho a las prestaciones señaladas en la fracción I del artículo 22;

c).- Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a las prestaciones otorgadas por esta Ley.

Comentario: El propósito de ampliar la protección familiar, es con el fin de que el trabajador pueda proporcionar a sus hijos los medios económicos para estudiar carreras ya sea universitarias o de nivel medio, sin el apremio económico que significa realizar estudios prolongados, con lo cual se amplían a los veinticinco años de edad, los servicios médicos, hospitalarios y asistenciales que proporciona el --

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a los hijos de los trabajadores.

Estos servicios solo se prestaban a los hijos menores de 18 años, ya que al cumplir la mayoría de edad, cesaban sus derechos como dependientes económicos del Trabajador.

Artículo 49.- El Instituto formulará tablas indicadoras para determinar las cantidades máximas que puedan -- concederse al trabajador en calidad de crédito hipotecario, -- según su sueldo, tomando como base, que las amortizaciones -- no deben sobrepasar el 50 % del sueldo o sueldos que el trabajador perciba y por los cuales se le practiquen descuentos para el Instituto. En los casos en que el trabajador justifique tener otros ingresos permanentes que puedan computarse para la amortización del préstamo, éste podrá sobrepasar el máximo fijado para su sueldo en forma proporcional. En todo caso, el límite máximo para los créditos hipotecarios, aún -- tratándose de préstamos mancomunados, será de doscientos mil pesos.

Comentario, El costo de la vida se ha elevado y-- desde hace varios años el precio de las construcciones impedía al trabajador adquirir casa, ya que tenía que pagar de -- contado, por su cuenta, la diferencia entre el préstamo hipo-- tecario tope que era de (\$100,000) y el valor comercial del -- inmueble que pretendía comprar. Con el nuevo límite a los -- préstamos hipotecarios del I.S.S.S.T.E., se está en condicio-- nes y posibilidades de adquirir casas adecuadas a las necesi-- dades del trabajador de recursos reducidos.

Sin embargo, cabe aclarar que debido a la crisis-

monetaria por la que atraviesa nuestro país, es necesario -- una reforma a este artículo, ya que el costo de la vida se -- incrementado considerablemente, por la cual propongo que los créditos hipotecarios cuando menos sean de \$400,000.00

Artículo 54.-

Los inmuebles adquiridos o construídos por los -- trabajadores para su propia habitación, con fondos adminis-- trados por el Instituto, quedarán exentos a partir de la fe-- cha de su adquisición o construcción de todos los impuestos-- federales y del Departamento del Distrito Federal, por el do ble crédito y hasta por la suma de cuatrocientos mil pesos -- de su valor catastral, durante el término que el crédito per-- manezca insoluto. Esta franquicia quedará insubsistente, si los inmuebles fueren enajenados por los trabajadores o desti nados a otros fines.

Comentario: La compra de casas por medio de prés tamos hipotecarios del I.S.S.S.T.E., permite que el trabaja-- dor quede exento del pago del Impuesto Predial, en fincas -- con valor hasta de \$400,000.00, durante todo el tiempo que -- dure su adeudo es decir, durante 5, 10, 15 años, sólo paga-- rá un mínimo de contribuciones.

Artículo 63.

El derecho a las pensiones de cualquier naturale-- za nace cuando el trabajador o sus familiares derechohien tes se encuentren en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.

El expediente deberá quedar integrado en un plazo

máximo de ciento veinte días, contado a partir de que el Instituto reciba la solicitud, transcurrido el cual, se otorgará la pensión en un lapso de quince días.

Si en los términos señalados en el párrafo anterior, no se integra el expediente y no se ha otorgado la pensión, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 65% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviera separado definitivamente del servicio. La pensión provisional se cubrirá en los términos indicados hasta la fecha en que se otorgue la definitiva, sin perjuicio de que transcurridos dos años se revise el caso para determinar lo que proceda, independientemente de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Instituto y de las Entidades y Organismos Públicos que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos.

Cuando el Instituto hubiere realizado un pago in debido, en los términos del párrafo anterior, por omisión o error en el informe rendido por la Entidad o el Organismo, se resarcirá el propio Instituto con cargo al presupuesto de éstos.

Comentario: El temor del trabajador de pasar "años" tramitando su jubilación, le hacía abstenerse de reclamar este derecho ganado con sus servicios al Estado. Ahora es obligatorio al I.S.S.S.T.E. completar el expediente para jubilar o pensionar en un plazo máximo de 120 días y en 15 días más, se otorgará la pensión, lo que en -

cinco meses máximo, será posible empezar a cobrar esta prestación. Asimismo, establece sanciones para los empleados, - funcionarios públicos u organismos publicos que no proporcionan los informes necesarios para integrar los expedientes de jubilaciones o pensiones.

Artículo 66. -

Es compatible el disfrute de dos pensiones cuando una de ellas se otorgue en base al derecho que se origina -- por el carácter de familiar, esposa o concubina del derechohabiente en los términos de esta Ley, pero la suma de las - cuotas no excederá de la cantidad fijada en la parte final - del artículo 72 para la cuota máxima de la pensión, Igualmente es compatible el disfrute de la jubilación con el de - una pensión otorgada con la misma base.

Salvo lo previsto en el párrafo anterior, es incompatible la percepción de una pensión otorgada por el Instituto con la percepción de cualquier otra pensión concedida por el propio Instituto y por las entidades y organismos públicos a que se refiere el artículo 10. de esta Ley y que -- están incorporados al régimen de la misma. Es igualmente -- incompatible la percepción de una pensión con el desempeño - de cualquier cargo, empleo o comisión remunerados por tales entidades y organismos públicos, siempre que tales cargos y empleos impliquen la incorporación al régimen de esta Ley, -- salvo el caso de las pensiones que se originaron en los términos que se señalan en el primer párrafo de este artículo. Los interesados podrán gozar nuevamente de la pensión cuando desaparezca la incompatibilidad.

Comentario: La compatibilidad para percibir dos pensiones aumenta en forma considerable la protección económica a la familia, ya que, por ejemplo, la madre puede jubilarse y cobrar al mismo tiempo la pensión del esposo muerto o impedido.

Artículo 72...

.....

Sin embargo, la cuota diaria máxima para las pensiones y jubilaciones nunca será mayor de veinte veces la cuota mínima vigente en el Instituto, a que se refiere el artículo 78.

Comentario: Si la cuota máxima no puede ser más de veinte veces mayor que la cuota mínima y ésta es de \$32.47 diarios, la primera resultará de \$650.00 diarios o 19,500.00 mensuales, con un salario mínimo y un tope máximo todo trabajador estará consciente de lo que puede importar su percepción al jubilarse.

Artículo 78.- La pensión total por vejez que se conceda con cargo al Instituto, en ningún caso podrá ser inferior a 32.47 diarios, o en su defecto, a la cuota diaria mínima que en su caso establezca la Junta Directiva del ISSSTE ni podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el Artículo siguiente, aún en el caso de la aplicación concomitante de otras leyes.

Artículo 79.-

Asimismo, para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación o por pensión en los

términos de los artículos 72 y 77, respectivamente, se tomará el promedio del sueldo básico, disfrutando en los tres -- años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo por el que se conceda. Dicho promedio se denominará sueldo regulador.

Comentario: Computándose sólo los tres últimos -- años del sueldo del trabajador para promediarlos y determi-- nar la cuota de jubilación, se obtiene un aumento altamente favorable en dicha percepción.

Con el promedio de los cinco años, que anterior-- mente estaba en vigor y la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, la resistencia a la jubilación se basaba en que no se recibían más del 70% del sueldo. Al reducirse de cinco a tres años el plazo computable para la fijación del sueldo básico, aumenta la percepción a casi el 90% y si se toma en cuenta la supresión total del pago de impuestos, descuentos, varios, cuotas por seguros, etc., y lo principal, los gastos de representación, transportes y otros, se percibirá un ingreso de casi el 100% del sueldo líquido que se percibe trabajándose en otras actividades. Sin duda esta seguridad permitirá un gran incremento en las jubilaciones y en forma paralela el movimiento automático del escalafón de las plazas vacantes por jubilación beneficiándose los empleados de plazas inferiores. Esta medida del Ejecutivo tendrá una amplísima y benéfica repercusión en toda la burocracia.

5).- COMENTARIOS A LAS REFORMAS DE 1975 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como culminación de este trabajo y por tratarse -- del tema que originó el presente estudio, procederemos a co-

comentar el Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expedido el 30 de diciembre de 1975 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año.

Artículo 5o.- ... Son trabajadores de confianza.

I.- ...

II.- En el Poder Ejecutivo: Los Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamento o Instituto; Tesorero y Subtesoreros; Cajeros Generales; Contralores; Contadores y Subcontadores Generales; Procuradores y Subprocuradores Fiscales; Gerentes y Subgerentes; Intendentes; Encargados directos de adquisiciones y compras; Inspectores de Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de servicios públicos no educativos; Inspectores y personal técnico adscrito a los Departamentos de Inspección y Auditorías; Auditores y Subauditores Generales; Jueces y Arbitros; Investigadores Científicos; Consultores y Asesores Técnicos; Vocales : Consejeros Agrarios : Presidentes y Oficiales Mayores de Consejos, Juntas y Comisiones; Secretarios de Juntas, Comisiones o Asambleas; Directores Industriales; Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Conciliadores e Inspectores de Trabajos; Delegados: Miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales; Secretarios Particulares en todas sus categorías; los que integran la planta de la Secretaría de la Presidencia; empleados de las Secretarías Particulares o Ayudantías autorizadas por el Presupuesto; Jefes de Servicios Federales que no desempe-

ñen labores que correspondan a plazas de base. Empleados -- de servicios auxiliares destinados presupuestalmente a la -- atención directa y personal de altos funcionarios de confianza; Director de la Colonia Penal de Islas Marias; Director - de los Tribunales y de los Centros de Investigación para Menores; Jefe de la Oficina Documentadora de Trabajadores Emi---grantes; Jefe de la Oficina del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Agentes de los Servicios de Información Política y Social; Jefes y Subjefes de Servicios Federales encargados de Agencias del Servicio - de población; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda; Administradores y Visitadores de Aduanas; Comandantes del Res---guardo Aduanal; Agentes Hacendarios; Investigadores de Cré--ditos; Directores y Subdirectores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Jefes de Servicios Coordinados Sanita--rios; Directores Médicos y Asistenciales; Agentes Generales de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio; Investigadores de Industria y Comercio; Visitadores Generales; -- Procuradores Agrarios y Auxiliares de Procurador Agrario; - Gerentes y Superintendentes de Primera a Cuarta en Obras de Riego; Capitanes de Embarcación o Draga; Patronos o Sobrecargos que esten presupuestalmente destinados a unidades; Capitanes de Puerto; Directores y Subdirectores de las Escuelas Normales del Distrito Federal y del Instituto Politécnico - Nacional.

...

III a V.- ...

Comentario: Las reformas vigentes señalan en una enumeración casuística quiénes deben ser considerados traba-

jadores de confianza. Nosotros pensamos que dicha enumeración no puede ser suficiente ya que constantemente se crean nuevos cargos o empleos, con diferentes denominaciones. Hubiera sido preferible legislar sobre un concepto general con requisitos específicos para que se considerara a quienes deben ser comprendidos como trabajadores de confianza.

Artículo 16.- Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que preste sus servicios, dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado, y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y maneje de casa, excepto cuando el traslado -- se hubiere solicitado por el trabajador.

Si el traslado es por período mayor de seis meses, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran previamente los gastos que origina el transporte de maneje de casa indispensable para la instalación de su conyuge y de sus familiares en línea recta ascendientes o descendientes, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica. Asimismo, tendrá derecho a que se le cubran los gastos de traslado de su cónyuge y parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio trabajador.

Solamente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

- I.- Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas;
- II.- Por desaparición del centro de trabajo;
- III.- Por permuta debidamente autorizada; y

IV.- Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Comentario: Por los cambios sufridos al artículo anteriormente transcrito, podemos decir que la autoridad podrá ordenar dado el caso, que se traslade un trabajador; además de que tiene la obligación de poner en su conocimiento - previamente los motivos que existan para el cambio del lugar en que deba desempeñar sus labores, también existe la obligación de sufragar los gastos, de traslado de maneje de casa.- Si excede de 6 meses el traslado se deben cubrir aún los gastos para la transportación de sus familiares y también del mensaje necesario para que estos se instalen.

Lo anterior, debe llamarnos la atención y será en el caso en que el traslado no implique sanción para que el empleado reciba el pago de los gastos que tenga que sufragar en el viaje. Debe evidenciarse que el pago a la disponibilidad de hacerlo es para evitar que el empleado no se traslade por no recibir tal suma y el jefe de la Dependencia no puede alegar desobediencia o abandono de empleo.

Artículo 35.- ...

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, escuchando a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, realizará y someterá a las Autoridades que corresponda, los estudios técnicos pertinentes - para la fijación de sobresueldos según las zonas en que éstos deban regir.

Comentario: Los trabajadores del Estado, a través de sus representantes sindicales intervendrán en la fi--

jación de los salarios; esta ingerencia directa, permitirá - una más justa y oportuna compensación al demérito causado -- en los sueldos y salarios, y evitará que por la inflación se estén haciendo solicitudes que cuando producen un resultado -- éste ya es extemporáneo y provoca una nueva solicitud de nivelación de ingresos, para ir acordes a los precios de las - subsistencias.

Artículo 42 Bis.- Los trabajadores tendrán dere-- cho a un "aguinaldo" anual que estará comprendido en el Pre-- supuesto de Egresos, que deberá pagarse antes del día quince de diciembre y que será equivalente a un mes de salario, --- cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal -- dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año.

Comentario: El "aguinaldo" anual, fue una conce-- sión graciosa, es decir, un pago que el Ejecutivo podía otor-- gar o negar a su juicio.

Sin embargo, a partir de este año es una presta-- ción constitucional y como lo especifica en su redacción, se rá de "un mes cuando menos", dejando la puerta libre para que se aumente a dos o tres meses de sueldo base.

Indudablemente la medida producirá mayores benefi-- cios, que los aumentos en los sueldos, ya que no dejarían -- pretexto al comercio para elevar sus precios como sucede -- cuando anuncian aumento o nivelación de sueldos.

Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo lo. de esta Ley:

I a III.- ...

IV.- De acuerdo con la Partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para el efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los salarios caídos, sobresueldos, primas por vacaciones y aguinaldos, en los términos del laudo definitivo.

V a IX.- ...

X.- Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

Comentario: Las indemnizaciones por despido injustificado, salarios caídos, sobresueldos, primas, vacaciones, etc., que hasta antes de las reformas se pagaban en pagos parciales deberán hacerse en la actualidad en una sola exhibición y de inmediato.

Artículo 46.-.....

I a IV.-

V.-

a) a la j).....

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción 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 re--

suelto 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 esta conforme el -- sindicato correspondiente; pero si éste 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 o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que proceda 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 causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabaja-- dor 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 de -- 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 Tribunal 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 y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

Artículo 87.- Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, - tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente. A solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Artículo 127 Bis.- El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

I.- La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción.

II.- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contes

tar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal - los solicite y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

III.- Fijados los términos de la controversia y - reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo, que se engrosarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica - de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

CONCLUSIONES.

1.- Hasta antes de 1938, exceptuando la efímera vigencia del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, los Trabajadores al Servicio del Estado no gozaron de ninguna protección legal.

2.- Por virtud de la reforma que en 1960 se le introdujo al artículo 123 Constitucional, adicionándole el Apartado 'B', que regula las relaciones existentes entre el Estado y sus Trabajadores, se elevaron a nivel Constitucional las disposiciones contenidas en los Estatutos de 1938 y 1941

3.- La creación del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional en 1960, obedeció a una fiel interpretación del Constituyente de 1917, precisando de manera ineludible que quienes prestan sus servicios al Estado no deben regir sus relaciones por el Derecho Administrativo sino por el Derecho del Trabajo.

4.- La actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, constituye la primera Ley Reglamentaria del Artículo 123, apartado 'B', de la Constitución.

5.- El cuadro jurídico del Estatuto Burocrático se integra, además, por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) - el cual entró en vigor el primero de enero de 1960.

6.- La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de acuerdo con la Constitución excluye de la aplicación de su régimen jurídico a los trabajadores de confianza, salvo en lo que atañe a la protección del salario y de los -

beneficios de la seguridad social.

7.- Los cargos o categorías de confianza se encuentran específicamente determinados en la Ley; el legislador omitió establecer un concepto general que estableciera las características de un puesto de confianza.

8.- El apartado "B" del Artículo 123 en su fracción XII y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, crean dos Tribunales de Distinta jerarquía: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ambos son órganos de la jurisdicción burocrática, en la cual se dirimen los conflictos entre el Estado y sus Servidores. En cambio de los conflictos que surjan entre el Estado y sus trabajadores de confianza conocerán un Juez de Distrito.

9.- La Ley desconoce la estabilidad absoluta de los trabajadores en sus empleos establecida por la Constitución: los cambios de adscripción por ejemplo, en algunos casos, constituyen verdaderos despidos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

10.- Las disposiciones procesales de la Ley omiten señalar medios eficaces para obtener la ejecución o cumplimiento de las resoluciones o laudos que dicten tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; las multas, que nunca excederán de mil pesos, constituyen el único medio de instar a la ejecución de los laudos.

11.- Las reformas de 1975 introducidas a la Ley -

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cuanto a que se cobren las prestaciones económicas, después de tener un laudo favorable es necesario que se den a conocer ampliamente entre los trabajadores al Servicio del Estado, para que éstos realmente hagan efectivo sus derechos.

12.- Considero imprescindible tener un tabulador-variable anualmente para que las percepciones vaya acordes con el aumento en el costo de la vida, y de igual manera repercuta en las prestaciones que se otorgan por los Institutos de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. Ed. México Textos Universitarios, 1975.
- Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, T. III. Buenos Aires De Palma 1964.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Editores Mexicanos Unidos, 1976.
- Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo, 12a. Ed. - T. I. México Porrúa, 1970.
- Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938
- Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 1941.
- Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1972.
- Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1974.
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975.
- Dwigt, Waldo. Administración Pública, EUA, 1967.
- El Gobierno Mexicano (Separata No. 19 Legislación), México--Secretaría de la Presidencia, Dic. 1975.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 13a. Ed. México Po---rrúa, 1969.
- González Medina, Félix, La Relación Jurídica de los Funcionarios y con el Estado, México Tesis UNAM, 1958.
- Guerrero López Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo. 6a.-Ed. México Porrúa, 1973.
- Kaplan, Elliot, The Law of civil service y Laws relating to civil service retirement, Nueva York, 1958.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -
Trabajadores del Estado, ISSSTE México 1975.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 3a. Ed. México
Porrúa Hnos. y Cia. 1965.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808- -
1967, 3a. México Porrúa, 1967.

Trueba Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123, 2a. Ed. Méxic
o Porrúa, 1967.

Trueba Urbina, Alberto, y Trueba Barrera, Jorge. Legislación
Federal del Trabajo Burocrático, 8a. Ed. México Porrúa, 1976

Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Tra-
bajo, 1a. Ed. T. I México Porrúa, 1973.

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, 3a. Ed.-
México Porrúa, 1975.

Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo,-
1a. Ed. México Porrúa, 1971.