

44  
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS  
RELACIONES LABORALES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA DE CULTURA Y FOLCLORES

T E S I S  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARIA ELODIA ANAYA GOMEZ

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

|   | PAG. |
|---|------|
| I N D I C E   |      |
| I N T R O D U C C I O N . . . . .   | I    |
| C A P I T U L O I   |      |
| EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO  |      |
| 1. GENERALIDADES . . . . .  | 1    |
| 2. ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO . . . . .  | 4    |
| 3. LA RELACION LABORAL EN EL AMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO . . . . .  | 16   |
| 4. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN EL APARTADO "B" -- DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y EN SU LEY REGLAMENTARIA . . . . .                  | 26   |
| C A P I T U L O II  |      |
| ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE REGULAN LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN MEXICO   |      |
| 1. BREVE REFERENCIA HISTORICA . . . . .   | 37   |
| 2. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA A PRINCIPIOS DE ESTE SIGLO . . . . .   | 39   |
| 3. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 . . . . .                              | 41   |
| 4. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN EL ACUERDO SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE ABELARDO L. RODRIGUEZ . . . . . | 44   |
| 5. LA RELACION LABORAL EN EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE LAZARO CARDENAS . . . . .                 | 46   |
| 6. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN EL NUEVO ESTATUTO DE MANUEL AVILA CAMACHO . . . . .   | 51   |
| 7. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN EL APARTADO "B" -- DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL . . . . .  | 51   |
| 8. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO . . . . .                                     | 54   |

C A P I T U L O III

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS RELACIONES LABORALES CON  
SUS SERVIDORES

|  |    |
|--|----|
| 1. LA ADMINISTRACION PUBLICA . . . . .                   | 57 |
| 1.1. Concepto y Definición . . . . .                     | 64 |
| 2. LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS . | 66 |
| 2.1. Concepto y Definición . . . . .                     | 70 |
| 3. LAS RELACIONES LABORALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA | 70 |
| 3.1. Concepto y Definición . . . . .                     | 73 |

C A P I T U L O IV

UBICACION DE LA RAMA DEL DERECHO QUE REGULA LAS RELACIO-  
NES LABORALES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES . . . .

|  |    |
|--|----|
| 1. DOCTRINAS QUE CONSIDERAN LA RELACION LABORAL BUROCRATICA COMO DEL DERECHO DEL TRABAJO . . . . .           | 74 |
| 2. DOCTRINAS QUE ESTIMAN QUE LA RELACION LABORAL BUROCRATICA CORRESPONDE AL DERECHO ADMINISTRATIVO . . . . . | 76 |
| 3. DOCTRINAS QUE UBICAN A LA RELACION LABORAL BUROCRATICA CON CARACTERISTICAS DE DERECHO AUTONOMO . . . . .  | 77 |
| 4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA RELACION LABORAL BUROCRATICA . . . . .                                     | 78 |

C A P I T U L O V

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RELACIONES LABORALES DE  
LOS SERVIDORES PUBLICOS

|   |     |
|---|-----|
| 1. ANTECEDENTES HISTORICOS . . . . .  | 80  |
| 2. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA NECESIDAD DE LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS . . . . .       | 88  |
| 3. EL SERVIDOR PUBLICO Y LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA . . . . . | 98  |
| 4. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS . . . . .  | 116 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| C O N C L U S I O N E S . . . . . | 119 |
| B I B L I O G R A F I A . . . . . | 121 |

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

Indiscutiblemente una de las ramas más importantes del Derecho es el Derecho del Trabajo, ya que regula las relaciones laborales entre los patrones y los trabajadores; regula, por lo tanto, el trabajo que es uno de los factores de la producción.

Pues bien, en esta ocasión, nos referimos al trabajo -burocrático, que aunque no es un factor de la producción, sí tiene implicación indirecta con características especiales, las cuales deben de regularse con dispositivos jurídicos específicos -- que traten de normar los dos intereses en presencia, tanto el interés general o colectivo como el interés particular o individual.

En el presente estudio nos vamos a ocupar del tema EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, en el que primeramente haremos una reseña general de los antecedentes laborales en México, partiendo desde la época colonial hasta la época contemporánea. A continuación, haremos un análisis de los ordenamientos jurídicos que han regulado la relación laboral burocrática en México siguiendo su trayectoria hasta lograr su inserción en el artículo 123 de la Constitución. Posteriormente estudiaremos las relaciones laborales en la Administración Pública, exponiendo su concepto y definición, la importancia que tiene la prestación de servicios en la Admi--

nistración Pública para lograr que el Estado cumpla por medio de ésta con uno de sus compromisos, que es la prestación de servicios públicos a la sociedad.

También nos vamos a referir a la ubicación de la rama del derecho que regula estas relaciones laborales, doctrinas que la consideran dentro del derecho del trabajo, doctrinas que la consideran como del derecho administrativo y otras que la consideran con características de derecho autónomo.

Por último, vamos a hacer un análisis de las obligaciones y de los derechos que todo servidor público adquiere mediante la prestación de sus servicios en la Administración Pública, la cual se lleva a cabo de varias formas, entre las que destacamos dos de las más características de ellas: el nombramiento y la lista de raya, incluyendo al final las conclusiones a que llegamos y la bibliografía consultada sobre el particular.

## CAPITULO I

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO

#### 1. GENERALIDADES

El ordenamiento jurídico que regula las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del estado es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 1963, que entró en vigor al día siguiente.

En nuestro país, para los efectos de esta ley de acuerdo al artículo 3º, trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, esto es, las personas que no cumplan con estos requisitos no son trabajadores al servicio del Estado aunque le presten un servicio a éste.

La facultad para legislar en materia de trabajo la encontramos en el artículo 73 constitucional al establecer:

El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo

lo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. (1)

Las primeras disposiciones que favorecieron a los empleados públicos se consignaron en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil, expedido por el presidente de la República, general Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934.

Posteriormente, con sentido revolucionario, fue promulgado por el presidente Cárdenas el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con fecha 5 de noviembre de 1938, reformado el 4 de abril de 1941 durante el régimen del presidente general Manuel Avila Camacho. Las normas principales del Estatuto cardenista pasaron a ocupar sitio de honor en el artículo 123 de la Constitución, al ser adicionado éste mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960. Recientemente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1972, se reformó y adicionó el apartado B del artículo 123 constitucional en las fracciones XI, inciso f), y XIII, en las que se consigna el derecho de los trabajadores para obtener habitaciones y la obligación del Estado de hacer aportaciones a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de los burocratas y establecer sistemas de financiamiento que les permita realmente obtener su casa-habitación, mediante préstamos que se les otorguen a un interés no mayor del 4% anual.

---

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, 86a. edición, p. 64, artículo 73, fracción X.



Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos son los derechos sociales establecidos a su favor en el apartado B del artículo 123 de la Constitución. Por el sólo hecho de estar reglamentadas las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores en el artículo 123 constitucional, dentro del título denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", la relación entre el Estado y sus trabajadores constituye -- una relación del derecho laboral. (2)

El Estado desde las épocas más remotas como toda persona jurídica colectiva, para el desempeño de sus funciones, ha necesitado de la participación de la persona física o individuo.

En virtud de esas relaciones del Estado con las personas físicas en la prestación de un servicio, se ha originado -- una diversificación de corrientes de opinión, acerca de los derechos que se les pueden otorgar a los trabajadores.

Una corriente considera que los derechos de los trabajadores es igual a los derechos de cualquier otro trabajador y otro sector mientras que otra corriente considera que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado son distintos, ya que el Estado no es un patrón común y corriente pues éste no obtiene lucro, ni explota a sus trabajadores y es muy difícil -- que el Estado obtenga la plusvalía. Por lo tanto, los derechos

---

2 Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera: Legislación Federal del Trabajo Burocrático-Normas Constitucionales del Trabajo Burocrático; Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, -- 26 edición actualizada, pp. 15 y 16

de los trabajadores al servicio del Estado deben ser acordes al interés general en manos del Estado.

## 2. ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

Fue hasta la llegada de los españoles, cuando en México quedaron en forma escrita los antecedentes de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos; aunque por lo que podremos observar más adelante, era distinta la relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos, anterior y la que se tiene ahora, ya que la misma ha cambiado en la medida que ha evolucionado el Estado y los intereses colectivos que éste representa.

A pesar de que los constituyentes de 1917, no hacen distinción entre trabajador en general y trabajador público, -- hay que entender que en esa época era difícil defender al trabajador o empleado público, ya que era un trabajo o empleo poco recomendable el que éste desempeñaba, además de que los miembros del constituyente en su mayoría pertenecían activamente a partidos políticos de oposición y consideraban que trabajar al servicio del Estado era una carga para los demás trabajadores, y por dicho motivo evitaron hablar del empleado público.

## 1. EPOCA COLONIAL

### a) Leyes de Indias:

Desde la legislación de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la función pública.

Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla, poner cuidado en la provisión de oficios "porque 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 sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que "además de la confusión que ocasionaban con sus importunidades en los ministros y oficinas, turban el servicio abandonando, 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".

Ordenaba, en consecuencia, "atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus -- destinos, denegando las que se hicieran personalmente".

Carlos IV, en 1799 y 1801, dispuso que no se admitiesen solicitudes "de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos" (Leyes 2a., 3a., 9a., y 14 del Título XXI, L, III, de la novísima recopilación).

## 2. MEXICO INDEPENDIENTE

Una idea muy extendida es aquella que afirma que la relación entre el Estado y sus servidores no fue regulada en el siglo pasado; sin embargo, un examen minucioso de las leyes y decretos de la época nos demuestra todo lo contrario, aun cuando no hubiese existido un código sobre esta materia.

a) El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Tal decreto, en la parte relativa, decía lo siguiente:

Artículo 25: Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado; éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Artículo 26: 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 159 atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia, mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según el caso.

En 1815, fue dada una circular del Ministerio de Hacienda "mandando a todos los que soliciten colocación

en este ramo lo hagan por el conducto de sus jefes -- respectivos, a quien se les previene den dirección a toda instancia sin excusa alguna".

Ya desde 1818 se reglamentaron el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud.

En el mismo año se prohíbe a los que manejan caudales de la Nación, disponer de ellos, así como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieren con algún decreto u orden.

b) La constitución de 1824

En su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, señalaba lo que sigue:

III. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho.

IV. Nombrar a los Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, los de las Comisarias, 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 a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose 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 las órdenes o decretos, y en los casos que ---

crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.

En 1828, se dio una circular con reglas para cubrir -- las vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a -- los trabajadores de la Casa de Moneda.

En 1829, fue expedida una ley para que "se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional".

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto: La -- primera sobre descuentos de sueldos y, la segunda, so bre viáticos a familias de diputados.

Para esas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste solo era deducible por disposi- ción legal, en determinados casos.

1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a -- los servidores públicos. Se dictaron:

Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados -- diplomáticos cuando cesen en su encargo y en quienes -- deben preverse las vacantes.

Además se consagra en otra Ley el sueldo del cual dis- frutaría el Presidente de la República, El Presidente Interino y el Consejo, los Secretarios de despacho, -- los Consejeros, Senadores y Diputados.

c) Bases Constitucionales de 1936

El artículo 15 dictaba: "Son prerrogativas del Presi- dente de la República ... VI Nombrar libremente a los Secretarios del despacho y poderlos remover siempre -- que lo crea conveniente".

Una orden fue dada en 1848 para que "la provisión de --

empleos proceda la correspondiente propuesta bajo --- ciertas formalidades" y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852 se dio una medida drástica: se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

Una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno.

Por un decreto de Gobierno de 1854 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.

d) La Constitución de 1857

En su artículo 85, al enumerar las facultades del Presidente de la República, ordenaba:

... II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de 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 en 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.

En 1870 se expide una ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

En 1885 un decreto de Gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de los despachos y nombramientos.

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

En 1890, una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda para percepción del sueldo.

En 1896, fue expedida una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105, de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y de la inamovilidad y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

En 1911, fue elaborado el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales", que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, mas no llegó a ser aprobado

### 3. EPOCA CONTEMPORANEA

#### a) La Constitución de 1917

La Constitución en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores; en más, el artículo 123 -previa que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados podrían legislar en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción X (D.O., de 6 de septiembre de 1929), y al artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la ---



Unión la materia del trabajo ordinario, entre patrones que llamaremos comunes y sus trabajadores.

Sobre los antecedentes y evolución legislativa en esta materia, véase el bien documentado artículo del -- profesor José Dávalos Morales: "Necesidad de reformar el apartado 'B', del artículo 123 Constitucional, para incluir en él a los trabajadores de los Gobiernos Estatales y Municipales".

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

La Ley Federal del Trabajo no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues dispuso en su artículo 2º que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por Ley del Servicio Civil.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue en el sentido de que se excluyera a -- los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional, ya que éste fue creado para "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".

b) En 1934, un Acuerdo Presidencial estableció 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".

c) Dos proyectos más, no aprobados, indicaron un movimiento organizado de los burócratas para preservar -- sus derechos, el cual culminó con el Estatuto de 1938. El primer proyecto, fue una "Ley de Servicio Civil", -- elaborada por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo, en 1937, fue el -- Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y de más dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto -- Jurídico de los trabajadores al servicio del mismo".

La Constitución de 1917 introdujo una serie de modali -- dades en cuanto a las relaciones entre el Estado y -- sus servidores; fundamentalmente, reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para -- nombrar a sus más cercanos colaboradores y a los más -- altos funcionarios de la Federación, conforme lo dispone el artículo 89, fracciones II, III, IV y V.

Los artículos 108 y 113 de la Constitución señalan -- las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por la comi -- sión de delitos, ya sea oficiales o del fuero común, -- y establece lo que se ha denominado "Juicio Político" ante las Cámaras.

La evolución de las normas que regulan la relación -- del servicio entre el Estado y sus trabajadores, continuó, como ya se indicó anteriormente, hasta la expe -- dición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio -- del Estado de 1941, formando el primer cuerpo normati -- vo unificado y sistematizado que rigió la materia.

A grandes rasgos, el Estatuto trataba:

Definía al trabajador al servicio del Estado como "To

da persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

El artículo 3º del Estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivo trabajadores.

Dividía a los trabajadores en: de base y de confianza.

Los artículos 7º y 8º establecían que no serán renunciables las disposiciones del Estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo - sería supletoria.

En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos -- que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada -- diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho de huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Sin embargo, continuó la lucha de los servidores del Estado para hacer plenamente constitucional ese derecho, ya que en algunos casos se impugnó la constitucionalidad del Tribunal de Arbitraje con motivo de -- los conflictos de los trabajadores del Poder Judicial Federal (13 de octubre de 1939), referente al cese de

Alberto Urbaiz Moranchelli, el 23 de enero de 1940 -- por el nombramiento del Lic. Luis Díez de Bonilla(sic) y tanto con las reformas al artículo 104, fracción I, de la Constitución, como la adición del apartado "B", del artículo 123, del propio código político, se incorporó a nuestro régimen constitucional.

La reforma y adición del Apartado "B" del artículo -- 123 constitucional, aun cuando un tanto influida por el Derecho Laboral ordinario y regulando muchas materias que, en nuestra opinión, corresponderían a la -- ley, es la culminación del proceso evolutivo de la re -- lación que hemos venido estudiando.

La anterior reforma (decreto del 21 de octubre de --- 1960, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año), da las bases sobre las cuales se -- regula el servicio entre los Poderes de la Unión y -- sus trabajadores, señalando principios como la dura -- ción de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, -- la estabilidad y la protección al salario, las bases -- para las promociones y ascensos, las garantías en --- cuanto a la separación injustificada, reconoce el de -- recho de asociación, sienta las bases para la seguri -- dad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a -- los trabajadores de confianza, las medidas de protec -- ción al salario y las medidas de seguridad social. La evolución de este proceso legislativo culmina con la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta -- do (D.O., de 28 de diciembre de 1963). (3)

---

3 Miguel Acosta Romero: Tratado General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S.A., México, 1963, 5a., edición, pp. 668 a 674

Era evidente que por problemas de tipo social no había el Constituyente de 1917 del empleado público.

En el decálogo del Partido Socialista de Yucatán está un punto que vale la pena recordar: "Compañero socialista, no seas empleado del Gobierno, para no pesar sobre tus compañeros". Es decir, que casi se les consideraba como parásitos. Mal se puede haber pensado en defenderlos. (4)

También el tan inteligente y destacado sacerdote y patriota mexicano José Ma. Morelos y Pavón, prohibía a los ciudadanos que se le prestara ayuda al gobierno, al grado de que el hecho de emplearse dentro de la administración pública se veía mal y por lo tanto, los que pertenecían a este ramo se veían limitados para emplearse en otras áreas.

Durante la Guerra de Independencia se hicieron declaraciones sobre los derechos de los Oficiales y los compañeros de cada especialidad; esto origina que el Generalísimo, Dn. José María Morelos y Pavón incluyera en la Constitución de Apaztzingán un artículo, el 83 que establecía: "ningún género de cultura, industria o comercio puede prohibirse a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia pública". (5)

---

4 Miguel Cantón M.: Derecho del Trabajo Burocrático; Editorial Pac, México, 1988, primera edición, p. 2

### 3. LA RELACION LABORAL EN EL AMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Estado, como toda persona moral, necesita de la colaboración de las personas físicas y es así como se da una relación entre ambos que viene a ser un vínculo jurídico laboral, y para que dicha relación funcione adecuadamente es necesario que la misma esté plenamente regulada.

Antes de tomar posesión del cargo y de iniciar sus labores, impone la Constitución a los funcionarios públicos la obligación de prestar protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

#### ART. 128 Constitucional:

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión del cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella ema-nen.

Por otra parte, la ley reglamentaria correspondiente impone a los trabajadores al servicio del Estado las obligaciones siguientes:

#### ART. 44. Son obligaciones de los trabajadores:

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

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;

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

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

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

VI. Asistir puntualmente a sus labores;

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

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

Los funcionarios y empleados que no observen las obligaciones a que nos hemos referido, incurren en responsabilidad.

La responsabilidad en que pueden incurrir tales servidores públicos puede ser de tipo penal, administrativo o civil.

a) La responsabilidad de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

El Código Penal consagra uno de sus títulos a los "Delitos cometidos por funcionarios públicos", considerando entre ellos: al ejercicio indebido o abandono de funciones públicas (art. 212); al abuso de autoridad (arts. 213 y 214); al cohecho (arts. 217 y 218); y al peculado y concusión (arts. 219 y 224).

En el caso de revelación de secretos y en el de espionaje, se considera agravada la responsabilidad cuando dichos actos se cometen por funcionarios o empleados públicos (arts. 129 y 211).

Por último, la Constitución, en su título cuarto, señala las bases para la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La ley de que se trata fue promulgada inicialmente, - el 30 de diciembre de 1939 (D.O. de 21 de febrero de 1940), substituída por la de 27 de diciembre de 1979 (D.O. de enero 4 de 1980). Y en tercer término por - actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el D. O., de 31 de diciembre de 1982).

En ella se hace una mención detallada de los sujetos de responsabilidad en el Servicio Público, de las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas, en el mismo servicio, así como las que se deben analizar y resolver mediante juicio político, y - por otra parte se señalan las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores que gozan de - fuero, y por último, establece como medida de control el registro patrimonial de los mismos servidores públicos.

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

Esa responsabilidad puede en unos casos traer como - consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la -



origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

Para el estudio de la responsabilidad administrativa y del procedimiento disciplinarios remitimos a los desarrollos que más adelante hacemos al ocuparnos de la organización administrativa centralizada. (V. infra, núm. 134).

La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las penas que establece la Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación. (6)

La actividad que desarrolla el Estado para lograr sus fines que le han sido encomendados por sus gobernados, necesariamente tiene que llevarse a cabo mediante la realización material, intelectual o de ambas, por un gran grupo de empleados públicos que deben estar técnicamente preparados y ser lo suficientemente eficiente para dar los servicios públicos a una colectividad. Los servidores públicos al estar obligados con el Estado a desarrollar toda la actividad que a él se le encomienda, adquieren una serie de derechos también. Y este conjunto -

---

6 Gabino Fraga: Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S.A. México, 1989, Vigésimo octava edición, pp. 139 a 141

de derechos y obligaciones que correlativamente se dan entre Estado y servidores públicos es "la función pública". Pues así - como el Estado se asegura de personal para cumplir con su cometido, también los trabajadores a su servicio se protegen, para asegurarse de que el Estado les respete sus derechos laborales, pues tienen derecho a tener una vida decorosa.

La función pública se forma, por consiguiente con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado. "La administración pública se hace, desde luego y --- esencialmente por hombres", dice M. Waline. Es necesario determinar el régimen jurídico en que están colocados los agentes públicos que preparan, deciden y ejecutan las resoluciones por medio de la cual se realiza la función administrativa por lo cual, se le designa orgánicamente como el conjunto del personal de la administración. (7)

Como ya lo había mencionado en un principio, el Estado ha ido evolucionando en su función pública ya que se ha ido transformando y volviendo más compleja la sociedad, que es a quien el Estado está representando. Anteriormente las necesidades de esa sociedad eran menos y más sencillas; también la acti

---

7 Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo; Editorial Porrúa S.A., México, 1985, décimotercera edición, T. I, p. 345 y 346

vidad que el Estado realizaba a través de sus empleados era menos y más sencilla. Por lo tanto la función pública era menos compleja. Pero como ha evolucionado la sociedad, con ella ha evolucionado el Estado y también los servicios necesarios son otros más elaborados. Por lo mismo, el Estado debe regular sus relaciones con sus empleados de una manera más detallada.

La profunda transformación del Estado moderno lo obliga a realizar una tarea intervencionista muy amplia y exige de condiciones adecuadas en las personas físicas que asumen las tareas públicas, tales como su valor normal, capacitación técnica, una necesaria disciplina en su actuación y la conciencia de su elevada misión.

Cada día es más numerosa esta organización administrativa que va tomando nuevas modalidades, al crearse -- dentro del Estado, pero con un régimen jurídico especial, entidades que requieren de un personal técnicamente preparado que ha acabado por adoptar nuevos --- principios de organización.

El Poder Ejecutivo Federal es uno de los poderes por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía --- (Art. 41 de la Constitución). La acción de este poder se realiza por el gobierno y por la administración pública, en la cual se desenvuelve la función pública. Nos podemos valer de una figura que explica esta organización funcional: un triángulo que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y abajo toda la organización administrativa, que debe ser atendida por funcionarios y empleados, con los dife--

rentes grados, facultades y denominaciones a los que alude su ley especial y el presupuesto de la Federación y demás leyes administrativas.

La función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado diversas teorías que lo asimilan al derecho administrativo, aunque existen autores que lo asimilan al derecho del Trabajo en general, o como una rama autónoma. Todo ello ha originado una rama importante que es el Derecho Administrativo Laboral. (8)

A la clase social compuesta por trabajadores al servicio del Estado se le ha llamado burocracia, considerando que esta clase social es privilegiada, porque en un principio sí tenían un sueldo superior comparado con el salario general de la mayoría de los trabajadores, obreros y jornaleros. Pero ahora, considero que no es ninguna clase privilegiada, ya que su sueldo se ha ido deteriorando notoriamente, y como es un grupo de trabajadores con un derecho de huelga muy discutido, no pueden manifestar su desacuerdo o descontento con sus condiciones generales de trabajo.

En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra aceptación la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en

---

8 Andrés Serra Rojas: ob.cit.: pp. 346 y 247

Francia en el siglo XVIII, refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos.

La actividad material o sucesión de ocupaciones, la competencia técnica o sucesión de operaciones y técnicas y el principio directivo y ejecutivo, forman las bases en las que descansa la actividad de la organización burocrática que tiende a la mayor satisfacción de las necesidades estatales, unificando métodos y procedimientos. (9)

BUROCRACIA. Clase social constituida por los burócratas. | Abusiva influencia de los funcionarios de la administración pública. | Excesivo número de éstos. -- (10)

Naturaleza de la función pública.

El centro de actividades —oficio público—, posee un titular encargado de ejecutarlas. La cátedra tiene su titular, el catedrático; el Ministerio, el Ministro. Los titulares de oficios públicos reciben el nombre de funcionarios públicos.

¿Cuál es la posición jurídica de estos funcionarios públicos en el Estado?

A) Teoría del mando.— Ha sido corriente estimar la realización de los funcionarios de los fines del Estado, como ejecución de mando. El Estado, persona moral, se dice, no puede obrar por sí mismo, y se sirve de personas naturales. El Estado es el mandante; el funcionario, el mandatario.

---

9 Andrés Serra Rojas: ob.cit., p. 347

10 Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara: Diccionario de Derecho; Editorial Porrúa, S.A., décimosegunda edición, México, 1984, p. 134

El mandato supone la existencia de dos personalidades, una de las cuales actúa por encargo de la otra. Y de este dualismo brotan corrientes jurídicas entre ambas partes, análogas a las cuales se desarrollan en el -- contrato civil de aquel nombre.

Hay juristas que, ateniéndose a los estrictos principios de Derecho Privado, niegan la existencia de un verdadero mandato en la relación considerada. Se dice que el mandato es siempre revocable, lo que no acontece en todas las funciones públicas (las regidas por las normas de la elección popular). Pero el ataque más serio contra la teoría del mandato en el Derecho Público, no es el que proviene de consideraciones peculiares del Derecho Privado, sino de la propia estimación jurídica de la persona moral.

B) Teoría organicista.- En el orden general del Derecho, fue Gierke su creador (5). En el Derecho Público, Lavand y Jellinek. Responde esta concepción perfectamente al espíritu rígidamente lógico y jurídico de la cultura germana.

La concepción orgánica de la sociedad es el punto de partida de esta teoría. Para ella, la comunidad política es un organismo dotado de los apropiados órganos. Y el Estado sólo puede existir y actuar mediante estos órganos.

Los órganos son las personas físicas que por la suya expresan la voluntad del Estado. Procede distinguir entre el órgano y su titular, pues el órgano sólo lo es en tanto obra en el círculo de su competencia, y fuera de ella actúa el titular.

De lo que resulta que el órgano no es persona 7, si no que participa de la personalidad única del Estado; y, en consecuencia, carece de derechos, poseyendo únicamente competencias. Si la Ley le reconoce en ocasiones recursos para sostenerlas, contrarrestando la acción invasora de otros órganos, no es reconocimiento del propio derecho, sino en defensa de la propia ordenación establecida (8).

Pero el individuo sí puede tener derecho a ostentar la cualidad del órgano, y aquél corresponde a todas las personas que, conforme a las leyes, están llamadas a ser titulares de un órgano. Estado y titular del órgano sí son pues, dos personalidades distintas entre las cuales existen pluralidad de relaciones jurídicas.

La teoría del órgano une, a su incontrastable superioridad teórica, indudables ventajas prácticas sobre la teoría del mandato. Merced a aquélla hallan solución problemas como el de las relaciones entre el Estado y sus funcionarios y el de la responsabilidad respectiva de ambos en la realización de los servicios públicos —que en la teoría dualista del mandato no encuentran solución.

C) Juicio crítico.- En su estimación más realista, órgano es el elemento o la pluralidad de elementos productores de los actos de una función; y, en sentido figurado, se le perfila como el instrumento a través del cual una entidad fija su concreción en el mundo externo 9. Ambos criterios implican una variedad de perspectiva, por lo que deben precisar los matices de sus diferentes puntos de vista.

Si nos inspiramos en la primera de las orientaciones dichas, los órganos del Estado habremos de representárnoslos como integrados en su mismo cuerpo y actuaciones de su voluntad y de su acción; es la teoría denominada del órgano-oficio. Si nos preside la segunda, por órganos públicos entenderemos los individuos cuyas voluntades y acciones se vinculan a la actividad desarrollada para el cumplimiento de los fines de aquél. Es la teoría del órgano-persona. (11)

#### 4. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y EN SU LEY REGLAMENTARIA.

El artículo 123 constitucional en su Apartado "B" es donde contempla la regulación mínima de las relaciones de los servidores públicos y el Estado. Era necesario que en la Constitución se insertaran esos mínimos derechos que los trabajadores al servicio del Estado gozan. Por lo tanto, el artículo 123 constitucional se adicionó con el apartado "B" que establece:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases

---

11 Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros: Derecho Administrativo; Editorial E.I.S.A., 9a., edición, España, -- T. I, pp. 304-307



siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales\_ registrarán:

B.- 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 ordinario. En\_ ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres ho\_ ras diarias ni de tres veces consecutivas;

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

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca se\_ rán menos de veinte días al año;

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

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

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

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

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirante. 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 ingresos 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 derecho a asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determina 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 casos 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 signifique 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 y los derechos -- que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período 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 beneficio de los trabajadores y de sus familias.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos 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, repararlas, mejorarlas 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 citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y

sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se registrarán 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 términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

XIII bis. Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

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

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 constitucional, fue publicada el 28 de diciembre de 1963, esto es, a los tres años aproximadamente de haberse insertado en la Constitución el apartado "B".

No cabe discusión de si la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es o no constitucional, pues sus bases están sentadas en el mencionado artículo constitucional; esta ley surte sus efectos solamente para sus trabajadores que con tal calidad reconoce y al respecto, establece en su artículo 3º: Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

COMENTARIO:

De lo anterior podemos desprender los siguientes elementos:

- a) El trabajador debe ser persona física.
- b) Que proporcione un servicio: físico, intelectual o de ambos géneros.
- c) Que se haya extendido nombramiento o figure en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Aún cuando expresamente no se incluye en la definición, es incuestionable que de la misma se desprende el elemento de subordinación en la prestación del servicio, ya que precisamente este elemento constituye lo característico de toda relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho de ser obedecido. (12)

---

12 Baltasar Cavazos Flores: Nueva Ley Federal del Trabajo. Te matizada y Sistematizada; Editorial Trillas, México, 1984, 15a. edición, p. 85

La anterior definición de trabajador para los efectos de la Ley reglamentaria del Apartado "B", difiere totalmente con lo señalado en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, que señala la relación de trabajo como elemento primordial independientemente del acto que le dé origen.

Los trabajadores al servicio del Estado, se dividen en trabajadores de confianza y trabajadores de base, como lo señala la misma ley en sus artículos 5º y 6º respectivamente; son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera de la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, -- que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

a) Dirección como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representabilidad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate así como el personal

técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o de la entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes o inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.



i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

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 General de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Sub-contador Mayor, los Directores y los Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los fun--

cionarios mencionados.

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 Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

Artículo 6º. Son trabajadores de base:

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

## CAPITULO II

### ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE REGULAN LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN MEXICO.

#### 1. BREVE REFERENCIA HISTORICA.

El Estado siempre ha necesitado de la prestación de servicios de las personas físicas, pero en un principio estos empleados públicos no tenían una regulación laboral a nivel constitucional, es por eso que estaban a merced de la voluntad del soberano; él dictaba sus circulares o decretos y cuando otro gobernante venía, imponía sus propias leyes que iban a regir mientras durara en el poder. Por lo tanto, no había ninguna seguridad o estabilidad en el empleo, los empleados al servicio del Estado sabían que estaban de paso y en virtud de ese problema, se preocuparon en organizarse para autoprotegerse de los actos del soberano; uno de sus primeros intentos fue la creación de la primera Mutualidad de Empleados Públicos en 1875. Pero solamente se refería a la protección social.

Concretamente, las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores al servicio del mismo, estuvieron al libre arbitrio de los jefes inmediatos, ya que no existía un ordenamiento jurídico que tutelara sus derechos como trabajadores. Durante mucho tiempo se rigieron por el derecho administrativo y por lo tanto las disposiciones se subordinaban a este derecho y se regían por Ordenes, Memoranda, Acuerdos y otras

disposiciones similares. Esto dio por resultado que las disposiciones se cambiaran en el momento que cambiaban de soberano o gobernante, pues cada uno de ellos traía sus ideas, sus intereses o sus gustos y hasta sus caprichos.

Las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicios debe de regirse de alguna forma; en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas; así sucedía en la época colonial en nuestro país. Después, como la relación iba caminando (sic), tratando ya de atender a los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.

Quienes prestaban servicios en el gobierno sabían -- que su paso por el empleo era transitorio y eventual; carecían de protecciones personales y estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa, de autodefensa podríamos decir.

Es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el período colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato; durante la vigencia de la Constitución de 1824, se habla de pensiones y retiros a empleados de la --

Federación y algunas otras pequeñas ventajas para -- viudas de ellos. Ya en la etapa de la Reforma apare-- cen algunas ventajas más encaminadas al bienestar -- del servidor público y su familia pero no en rela-- ción con su condición de empleado, es decir, con su -- estabilidad. (13)

## 2. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA A PRINCIPIOS DE ESTE SIGLO

En 1911 fue elaborado el "Proyecto del Servicio Ci-- vil de los Empleados Federales", que intentaba asegu-- rar derechos y dar estabilidad a los burócratas, mas no llegó a ser aprobado. (14).

Al hacer un breve estudio sobre las leyes que en algu-- nos estados de la República se dictaron a principios de este -- siglo, nos damos cuenta que siempre se hablaba de jornaleros, -- de obreros, de patronos y de industria; esto es, siempre se -- trataba de regular las relaciones laborales entre los factores de la producción: trabajo y capital. Pero no se habla de rela-- ciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos. -- Por lo tanto, no había un ordenamiento jurídico que tutelara -- los derechos de éstos.

En materia de derecho del trabajo debemos reseñar -- que en el año de 1904, mes de abril, el Gobernador -

- 
- 13 Miguel Cantón M.: Derecho del Trabajo Burocrático; Edito-- rial Pac, México, 1988, p. 71
- 14 Miguel Acosta Romero: Tratato General del Derecho Adminis-- trativo; Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 5a. edición p. 672

del Estado de México José Vicente Villada, promulgó una ley sobre accidentes de trabajo que contiene algún avance importante; reconoce que existe la presunción, salvo prueba en contrario, de que un accidente sufrido durante el trabajo es originado por éste y - consecuentemente que el patrón deberá pagar los salarios que hubiere devengado el obrero en caso de muerte, a pagar una indemnización, es decir, que aún --- cuando limitadamente, se reconoce la existencia de - la teoría del riesgo profesional.

Así mismo, destacamos el hecho de que el Gobernador de Nuevo León, Gral. Bernardo Reyes el 9 de noviembre de 1906 promulgó una ley también sobre accidentes de trabajo, mucho más completa. En esta Ley se establecía también la presunción de que el accidente era debido al trabajo si ocurría durante el tiempo - de éste, salvo que se demostrara lo contrario y permitía absolver de la responsabilidad civil derivada del accidente si existía fuerza mayor ajena a la industria, intención del operario de causarse el daño o una negligencia inexcusable o culpa grave de parte del propio trabajador. En las indemnizaciones se incluía asistencia médica y farmacéutica hasta por --- seis meses y el pago de medio salario hasta por dos años, hasta que pudiera regresar el trabajador a laborar a la empresa; en caso de muerte, había pago de gastos funerarios y una pensión igual al salario del trabajador por periodos que variaban desde diez meses hasta dos años, según el beneficiario.

Cuando después de la renuncia del Gral. Díaz y la celebración de las elecciones llega a la Presidencia -

Dn. Francisco I. Madero y el 13 de diciembre de 1911 se expide un decreto por el que se crea la Oficina de Trabajo, dentro de la entonces Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, oficina que tenía facultades para intervenir en la solución de conflictos entre obreros y patrones; su intervención, por la naturaleza los conflictos en que intervino estuvo dirigida a los de carácter colectivo; logró que se solucionaran satisfactoriamente más de setenta huelgas, intervino para la elaboración de la Tarifa de la Industria Textil en 1912, que es el antecedente más antiguo en México para un Contrato Colectivo de Trabajo. (15)

### 3. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

A fines de 1916, se instauró en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente donde se habría de discutir y elaborar la majestuosa obra, nuestra Constitución, que fue promulgada el 5 de febrero de 1917, y fue hasta ese momento que se plasmaron en la Constitución los derechos de los trabajadores, pero sólo de un grupo porque no se consideró a los servidores del Estado, ya que surge el artículo 123 constitucional como producto de una lucha de los trabajadores asalariados y jornaleros del campo y de la ciudad, que carecían de los satisfactores más elementales para vivir, a pesar de ser ellos uno de --

los elementos más importantes de la producción. Como el Estado tiene otro tipo de interés que es el interés social, el interés colectivo, el Estado se hacía a un lado cuando sus trabajadores exigían sus derechos, ya que con el argumento de que el interés colectivo está por encima del individual eludía su responsabilidad como patrón, pero se olvidaba de que el trabajo es un elemento de la dignidad y que él mismo debe permitirle vivir dignamente y con decoro, por lo que, en vista de lo anterior, debería tutelarle sus derechos.

Es fácil notar que el contenido de los dos apartados que se instrumentaron responde a una filosofía distinta; la naturaleza del servicio que se presta es el punto de referencia fundamental en este planteamiento.

La distinción entre los dos tipos de servicios quedó perfectamente hecha en la iniciativa de reforma que creó el apartado "B": "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza que la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre tutelado."



Con el servicio regulado por el apartado "A" el fin que persigue la empresa es un fin meramente económico. Está en relación con la ley de la oferta y la demanda. Los sujetos de la relación laboral tienen una conciencia de clase desarrollada, en base a la cual buscan el logro de sus intereses: los trabajadores, por la mayor cantidad y calidad de sus prestaciones y, los patrones, por el mayor aprovechamiento de la fuerza de trabajo que ocupan, para aumentar el rendimiento de su capital invertido.

En cambio en el apartado "B", el fin que se persigue es de interés general; los burócratas como realizadores de la tarea pública, son factor primordial para el buen funcionamiento del aparato gubernamental, y la eficacia de su actuación coadyuva para que el Estado logre sus funciones como tutelador del interés social. (16)

Afortunadamente en nuestra Constitución se previó la posibilidad de poderla reformar por medio del Poder Constituyente permanente y es por eso que hasta la fecha sigue vigente. A pesar de ser la misma Constitución, las reformas que se han hecho son de gran importancia, como la adición en 1960, al artículo 123 constitucional.

---

16 José Dávalos: Derecho del Trabajo I; Editorial Porrúa, S.-A., México, 1985, p. 402

4. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN EL ACUERDO SOBRE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DE ABELARDO L. RODRIGUEZ.

En el año de 1934, siendo Presidente Interino de la República el Gral. Abelardo L. Rodríguez, y sintiendo este presidente la necesidad de crear un ordenamiento legal que protegiera a los empleados al servicio del Estado, que limitara la facultad discrecional del Presidente de la República que le permitía nombrar y remover libremente a sus empleados, negando así la mínima estabilidad a que los empleados podían aspirar, el día 9 de abril de 1934, el Presidente de la República expide un acuerdo estableciendo el Servicio Civil, en el cual abdica a su facultad discrecional de nombrar y remover libremente a los empleados públicos, establece que ningún empleado puede ser despedido sin causa justificada debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el mismo acuerdo estableció.

Durante el régimen del presidente Abelardo L. Rodríguez, se expidió el acuerdo presidencial (D.O.F., -- del 12 de abril de 1934), estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado. (17)

En dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatufa como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la efica-

---

17 Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo; Ed. Porrúa, S. A., México, 1985, décimotercera edición, T. 1, p. 364

cia de los servicios públicos, un régimen interno - con normas para la admisión y nombramiento de los - servidores de Gobierno, señalando sus derechos, obli- gaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún fun- cionario o empleado podría ser removido sin justa - causa debidamente comprobada ante las comisiones -- del Servicio Civil que el propio acuerdo estable--- ció. (18)

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento - del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la\_ forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan -- cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión y que no tuvieran carácter mi\_ litar y además, señalaba a quienes quedaban exclu\_ idos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos em\_ pleados y los de confianza, así como los supernume\_ rarios y los de contrato. Creaba en el segundo, -- las Comisiones del Servicio Civil que deberían fun\_ cionar en las Secretarías y Departamentos del Esta\_ do y demás dependencias que tendrían funciones muy\_ importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, den\_ tro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El tercero señalaba las formas de ingre\_ so al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El cuarto estaba referido a las vaca\_ ciones, licencias y permisos; el quinto, a las recom\_

---

18 Gabino Fraga: Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, 28a. edición, p. 135

penas y ascensos. El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo, señalaba sanciones aplicables a la forma para ello. El octavo, la forma de separación del -- servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación, se cita la supresión del - cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y - la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador. Contenia\_ algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios. (19)

La vigencia de este acuerdo presidencial fue muy corta, pues sólo duró del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934, por lo que no hubo lugar para su discusión.

#### 5. LA RELACION LABORAL EN EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL - SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE LAZARO CARDENAS

Como consecuencia de lo efímero de la vigencia del Acuerdo del Servicio Civil que expidió el Presidente Abelardo - L. Rodríguez, ya que su vigencia sólo fue, como lo dije antes, del 12 de abril al 30 de noviembre del mismo año, 1934, y sintiendo el Presidente Lázaro Cárdenas igualmente simpatía por - los trabajadores al servicio del Estado, sin que hubiese habido impedimento legal para hacerlo, expide el Estatuto de los -

Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que viene a regular las relaciones laborales entre los empleados públicos y el Estado.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se publicó en el D. O. F., del 5 de diciembre de 1936. (20)

Es aprobado este Estatuto después de largas discusiones en el Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores fue la Cámara de Origen pues ahí se recibió la iniciativa de ley enviada por el Secretario de Gobernación, esta Cámara emitió su dictamen, aprobando en todos sus puntos el 21 de diciembre de 1937.

El Senador Cándido Aguilar pidió la aprobación con dispensa de trámites, la que fue aprobada por el Senado; a continuación hicieron uso de la palabra los senadores Antonio Romero, quien hizo notar que el Estatuto era un derecho y no una gracia para los Trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana; Gonzalo Bautista, quien señaló -- que aunque para los miembros de la comisión tan trabajador es el empleado público como el de la empresa privada, dada la característica especial de las labores, también necesitó de especiales condiciones, tanto para concluir lo que en otro caso hubiera sido un contrato de trabajo, como para llegar al movimiento de huelga como aparece en la iniciativa y en el dic-

tamen; Ernesto Soto Reyes lo hizo para exhortar a -- los servidores públicos a actuar con mesura y con -- responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y de huelga y a cumplir con sus deberes como encargados de atender al pueblo; el Senador Jalisciense González Gallo pidió que las Cámaras y el Poder Judicial renunciaran expresamente a su derecho de remover y nombrar libremente a sus empleados, para evitar que el derecho constitucional a hacerlo estuviera por encima del Estatuto; Nicéforo Guerrero lo rebatió diciendo que el Estatuto era precisamente reglamentario de ese derecho, por lo que resultaba innecesaria la propuesta; en iguales términos o similares se produjo el señador (sic) Wilfrido C. Cruz.- La iniciativa fue aprobada en lo general y sin discusión en lo particular pasó a la Cámara de Diputados. (21)

En la Cámara de Diputados al darse cuenta con la iniciativa del Ejecutivo aprobada por el Senado, se inicia una serie de discusiones que dan origen a que el dictamen de esta Cámara sea en contra como consecuencia de una serie de modificaciones a la iniciativa presentada, dando como resultado que un grupo de Diputados presentara otro Proyecto de Estatuto, aprobándolo esta Cámara el 28 de junio de 1938, el cual envió para su discusión nuevamente a la Cámara de Origen.

El 23 de agosto de 1938, en la sesión del Senado se dio cuenta de que la Cámara de Diputados había enviado reformas

---

21 Miguel Cantón M.: ob.cit., p. 74

a la iniciativa presentada, por lo tanto, la Secretaría representada por el Senador Gilberto Flores Muñoz, pide se dispense de trámite y se declare el Senado en Sesión Permanente hasta que emita su dictamen. El Proyecto fue turnado a las Comisiones Unidas 2a., y 3a., de Trabajo y 2a., de Gobernación.

Las comisiones resolvieron dictaminar en el sentido de desechar las reformas presentadas por los Diputados, ratificando la aprobación que había hecho el mismo Senado el 21 de diciembre de 1937 y a los empleados que hubiesen sido cesados, darles protección a partir del 1º de enero de 1938, para demandar ante el Tribunal de Arbitraje de lo que ellos consideraban injusto.

El 6 de septiembre de 1938, se dio cuenta nuevamente a la Cámara de Diputados del proyecto para ponerse a discusión de inmediato, sin que hubiese discusión en contra, la votación nominal fue de 158 votos contra 6, y se turnó al Ejecutivo para su publicación.

El Estatuto Jurídico fue promulgado por el Presidente Cárdenas publicándose en el Diario Oficial del 5 de Diciembre de 1938. Los trabajadores al Servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales. (22)

El Estatuto cardenista estuvo integrado por un total de ciento quince artículos más doce transitorios, concluyéndose en el sentido de que este Estatuto era totalmente admisible restringiendo las facultades del Presidente, referentes a poder nombrar y remover libremente a los empleados públicos, dado que en la misma Constitución se previó esta posibilidad, ya que en el artículo 89 de la misma, se expresa lo que sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios - del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano y órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes; (23)

Posteriormente este Estatuto ocupó sitio de honor al ser adicionado al artículo 123 constitucional, durante el régimen presidencial de Adolfo López Mateos.

---

23 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, pp. 76-77



6. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN EL NUEVO ESTATUTO DE MANUEL AVILA CAMACHO.

Siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Gral. Manuel Avila Camacho, expide un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, pero sólo se trató de reformas que se le hacían al Estatuto vigente entonces.

En efecto, el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico del llamado -- nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados "de confianza", es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares. (24)

El Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se vio obligado a examinar y aprobar un proyecto de reforma y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos del Estatuto vigente. Reforma publicada en el D.O.F., del 4 de abril de -- 1941, y D.O.F., del 30 de diciembre de 1947. (25)

7. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

La organización de los burócratas en su lucha porque se les reconociera como trabajadores en los mismos términos --

---

24 Miguel Cantón M.: ob.cit., p. 77

25 Andrés Serra Rojas: ob.cit., p. 364

que la 1a., parte del artículo 123 constitucional, culminó con la adición del Apartado "B" a dicho artículo de la Constitución; la adición constaba de catorce fracciones que son las bases de la actual función pública; mencionaremos algunas de ellas para ilustrar lo anterior:

4a. La creación del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional significó el tránsito de las relaciones entre los Poderes de la Unión, Distrito y antiguos Territorios Federales, con quienes les prestan servicios, del campo del Derecho Administrativo al Derecho del Trabajo.

5a. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hizo extensivo su régimen a algunos organismos descentralizados y asentó el principio de una posible aplicación extensiva a los demás organismos de esa naturaleza.

6a. En la práctica algunos organismos públicos descentralizados continuaron rigiendo sus relaciones laborales por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su legislación reglamentaria, en tanto -- que otros, por alguna disposición materialmente legislativa, se ubicaron en el campo del Apartado "B" del mismo artículo 123 de la Constitución.

7a. Teniendo el régimen laboral derivado del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su legislación reglamentaria carácter general, los casos de excepción, en que el mismo no es aplicable, debe derivar de una disposición expresa materialmente legislativa.

8a. No es suficiente la incorporación de un organismo público descentralizado al régimen de seguridad social desarrollado en la Ley del ISSSTE, para considerarlo desde el punto de vista laboral substantivo, en el campo del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su legislación reglamentaria, sino que es necesario una disposición expresa materialmente legislativa, que así lo determine. (26)

Esta adición del Apartado "B" al artículo 123 de la Constitución, fue producto de la fuerza política que había alcanzado la organización de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, al exigir que se les reconocieran sus actividades laborales como a cualquier trabajador, ya que si bien era cierto que el interés del Estado es interés social, ellos también formaban parte de esa sociedad y por lo tanto se les debería de tutelar sus derechos como trabajadores, tomando en cuenta el interés general que está representado en el Estado y el interés individual de ellos.

En efecto, como acertadamente lo sostiene el maestro Miguel Acosta Romero, los principios que regulan al Derecho Burocrático "deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses - en presencia: el de los trabajadores que, justificadamente, pretenden tener estabilidad, y un conjunto

---

26 Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán: Legislación Burocrática Federal; Editorial Porrúa, S.A., México 1986, p. 18

de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común."

En este orden de ideas, podemos señalar que el Derecho Burocrático es el conjunto de normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado. (27)

Antes de que entrara en vigor la adición del Apartado "B" al artículo 123, esto es, cuando todavía no se había expedido la Ley Reglamentaria de dicho Apartado, sufrió una reforma en su fracción IV, sin afectar en nada a los empleados públicos, ya que se estableció que mientras no se expidiera la Ley Reglamentaria correspondiente, estaría en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

#### 8. LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se expidió como toda ley para poder dar cumplimiento o aplicación a un precepto Constitucional y obedeciendo así al 2º artículo transitorio del mismo apartado. Fue

---

27 Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán: ob. cit., p. 20

publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente de dicha publicación.

Esta Ley hace una clasificación de los trabajadores - al servicio del Estado, en trabajadores de base y trabajadores de confianza, estableciéndolo así en su artículo 4º.

El artículo 5º señala quiénes son de confianza y más adelante en el artículo 8º de la misma ley niega protección a los trabajadores de confianza; sólomente gozan de la protección al salario y de los beneficios de seguridad social por disposición expresa de la fracción XIV, del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Se entiende que por una deficiencia de carácter técnico se estableció en el artículo 2º de esta ley que la relación se establece con los titulares de la dependencia, pues de no ser así el empleado al servicio del Estado no gozaría de estabilidad en su empleo, ya que si fuera con los titulares de las dependencias gubernamentales, con el cambio o renuncia de ellos vendría la ruptura de la relación laboral y no es así, pues el mismo artículo 123 Constitucional señala que se deben expedir leyes para regular las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, etc.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, acoge en su seno a todos los trabajadores de la Administración Pública Central y a los trabajadores de los Organismos de la Administración Pública descentralizada, cuando el decreto por el cual fueron creados así lo establece expresamente.

## CAPITULO III

### LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS RELACIONES LABORALES CON SUS SERVIDORES.

#### 1. LA ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública es regida por el conjunto de normas que forman el Derecho Administrativo. La administración pública implica desde el punto de vista orgánico, la estructura de los tres poderes: Administrativo, Legislativo y Judicial. Tanto el Legislativo como el Judicial realizan algunos actos de administración como por ejemplo, el nombramiento de algunos de sus empleados; en ambos casos son actos administrativos materialmente hablando, pero el lo formal no lo son, porque al Poder Legislativo le corresponde la elaboración de la ley y al Poder Judicial la de dirimir controversias por medio de sentencias. En cambio, el Poder Ejecutivo atiende todos los actos de la Administración Pública Central; por lo tanto, los actos administrativo que realice serán material y formalmente administrativos.

Para el desempeño de su actividad, la administración pública toma en consideración todas las experiencias de la administración en general, valorando el resultado obtenido y tratando de aplicar sus técnicas a esta misma.

La administración pública está obligada a satisfacer

de la mejor manera las necesidades de la colectividad ya que esta colectividad sacrificó gran parte de su libertad y de su soberanía para depositarla en un ente nuevo que es el Estado y la administración pública forma parte del mismo.

Cuando un particular se opone a una disposición de la administración pública, ésta hace uso de su fuerza y se impone aún en contra de la voluntad del mismo particular.

La administración es una tarea cotidiana que se manifiesta hasta en los gestos más sencillos de la vida social: la rutina del cartero, las señales del agente de tránsito para dirigir la circulación de los -- vehículos.

Sin embargo, la frontera es difícil de marcar puesto que hay actos administrativos que tienen una marcada importancia gubernamental (el nombramiento de un funcionario que implica la modificación de una política económica); más difícil resulta aún cuando son los mismos órganos los que ejecutan, indistintamente, actos de gobierno y de administración.

Una característica más definitoria de la acción administrativa consiste en que, por ser parte del Estado, la administración pública posee la facultad de ejercer la fuerza pública que detenta el Estado. Esta característica permite a la administración hacer ejecutorias sus decisiones; es decir, llevarlas a cabo -- aún en contra de la voluntad del interesado e impo--



nerlas unilateralmente, haciendo uso, si es necesario, de la fuerza pública. (28)

La administración pública como parte integrante de las actividades del Estado, está depositada exclusivamente en el Poder Ejecutivo Federal por un conjunto de órganos que representa directamente la Administración Pública Central, compuesta por los siguientes órganos:

Art. 26. Para el estudio, planeación y despacho de negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión, contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.  
Secretaría de Relaciones Exteriores.  
Secretaría de la Defensa Nacional.  
Secretaría de Marina.  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.  
Secretaría de Educación Pública.  
Secretaría de Salud.  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

---

28 Francisco Javier Osornio Corres: La Administración Pública en el Mundo. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. UNAM, México, 1986, p. 6

Secretaría de la Reforma Agraria.  
Secretaría de Turismo.  
Secretaría de Pesca.  
Departamento del Distrito Federal. (29)

Las Secretarías de Estado antes mencionadas integran la Administración Pública Centralizada y entre ellas no hay diferencia de rango; todas ellas tienen la misma jerarquía, pero cada una va a actuar sólo dentro de su esfera de competencia.

Al lado de la Administración Pública Centralizada, -- existe otro tipo de administración pública que es la Administración Pública Paraestatal, regida también por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero sin depender directamente del Ejecutivo Federal ya que éste solamente se va a auxiliar de la Administración Pública Paraestatal. Los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, o bien, puede ser por decreto del Ejecutivo Federal; estos organismos tienen personalidad jurídica propia, patrimonio propio independientemente de la estructura legal -- que adopten. Con base en lo anterior se puede decir que las empresas de la Administración Pública Paraestatal tienen cierta independencia; digo cierta independencia porque a pesar de no estar directamente bajo la tutela del Ejecutivo Federal, es él, quien nombra a los directores de dicha administración.

---

29 Leyes y Códigos de México; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ed. Porrúa, S.A., México, 1986, 16a edición, pp. 13-14

La Administración Pública Paraestatal se agrupa para el desarrollo de sus actividades por sectores y éstos, van a ser coordinados por la dependencia gubernamental que le corresponda según sea el ramo.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (30)

Gracias a las reformas de 1981 al artículo 90 constitucional,<sup>27</sup> adquiere carta de naturalización en este supremo peldaño normativo de la Administración Pública Paraestatal, al lado de la centralizada, en la que se congregan propiamente las funciones de gobierno. Así, ambas se encuentran regidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (sin perjuicio, como es obvio, de los preceptos aplicables contenidos en otros cuerpos jurídicos). Acertadamente se denomina "orgánica" a dicha ley, en cuanto que su propósito central precisamente es "organizar" a la administración. Este ordenamiento de 1976, con precedentes y apoyos en la legislación sobre el control del sector paraestatal, analiza a éste bajo las formas de la descentralización, la sociedad mercantil, la asociación y las sociedades civiles y los fideicomisos. (31)

- 
- 30 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, Art.90 parte final, p. 78
- 31 Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez: Las Empresas Públicas en México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S. A., México, 1983, p. 15

Como ya lo habíamos comentado anteriormente, este sector no depende del Ejecutivo Federal directamente, por lo mismo, ya no nos ocuparemos de él.

Volviendo a nuestro tema central, vemos que para el maestro Enrique Sayagués Laso, el Poder Ejecutivo es el principal órgano en la administración del Estado.

574. Estructura. El Poder Ejecutivo es el órgano principal de administración del Estado y por eso le está encomendada la función administrativa en el ámbito nacional, salvo las limitaciones que resultan de la --- Constitución, según explicamos en el párrafo anterior.  
(32)

Como consecuencia de que vivimos en un estado de derecho, encontramos las bases de la administración pública en --- nuestra Carta Magna.

Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica -- que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de Creación de las -- entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. (33)

- 
- 32 Enrique Sayagués Laso: Tratado de Derecho Administrativo; Talleres Gráficos Bareiro y Ramos, S.A., Montevideo, 1974, - 3a. edición, T. II, p. 133
- 33 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, Art. 90 parte primera, p. 78

Desde el punto de vista legal, los tres Poderes están en el mismo orden de jerarquía; pero desde el punto de vista político, el Poder Ejecutivo es superior a los otros dos poderes en virtud de que el Poder Ejecutivo está representado por el Presidente de la República que a su vez, asume la responsabilidad tanto de jefe del Estado como también del Poder Ejecutivo. Como la administración pública le está encomendada al Poder Ejecutivo, vemos cómo gozan de mayor autoridad todos --- aquéllos que forman parte de la misma.

Es imprescindible que dentro de la organización plural del Estado haya un órgano que exprese, represente y garantice su unidad, tanto desde el punto de -- vista nacional como del internacional. Que coordine las labores de todos los órganos e imprima las orientaciones fundamentales que el Estado ha de seguir. - Que lo haga ejerciendo la necesaria autoridad formal para que las funciones del ejecutivo supremo y de -- sus organismos subalternos y descentralizados, no -- sean decorativas o simbólicas, sino propiciadoras del bienestar para la comunidad; motivadoras del interés responsable en el servicio público de parte de los - funcionarios y empleados del Gobierno. Que el jefe\_ del Ejecutivo encarne la unidad de decisión política y de voluntad de quienes constituyen la comunidad y\_ sin la cual no hay verdadero y sostenido desarrollo\_ integral. (34)

---

34 Wilburg Jiménez Castro: Administración Pública para el Desarrollo Integral; Fondo de Cultura Económica, México, 1975 p. 176

Existe de hecho dentro del gobierno contemporáneo -- una primacía del órgano Ejecutivo con relación a los otros dos, constituyendo el "... mayor centro estatal de irradiación de poder, a la vez que monopolizador de la acción del Gobierno...".

"El Ejecutivo es el natural detentador del poder del Estado". Quiérese decir que siempre existe una pre-sunción iuris tantum de competencia de poder en favor del Ejecutivo. (35)

#### 1.1. CONCEPTO Y DEFINICION

La administración pública es toda actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo Federal, dentro de un cause preestablecido por un conjunto de normas del Derecho Administrativo en el ámbito del Derecho Público; actividad que se avoca a satisfacer las necesidades de interés general incluso, si es necesario, mediante la fuerza pública. Desde el punto de vista orgánico, la administración pública, implica el conjunto de órganos del Estado que dependen directamente del Ejecutivo Federal y que están encargados de dicha actividad.

Así pues, podemos decir que la administración pública es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general; se ocupa, en consecuencia, de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Desde

el punto de vista orgánico, diremos que la administración pública es el órgano del Estado encargado de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. (36)

"La Administración Pública, dice Jean Rivero, aparece como la actividad por la cual las autoridades públicas proveen utilizando si se presenta el caso, -- las prerrogativas del poder público". (37)

Respecto del concepto de Administración Pública para el Desarrollo, primeramente nos explica Wilburg Jiménez Castro que es un concepto que aún no se ha explorado ampliamente y -- que hay quienes lo utilizan nada más para darle un toque de sofisticación al concepto de administración pública, el cual resulta menos sonoro.

"Administración Pública para el Desarrollo Integral", entendido éste como el conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos --- ellos. (38)

---

36 Francisco Javier Osornio: ob.cit., p. 4

37 Andrés Serra Rojas: ob.cit., p. 67

38 Wilburg Jiménez Castro: ob.cit., pp. 220-221

La Administración Pública para el Desarrollo, es distinta para los Estados subdesarrollados que para los más avanzados, en virtud de que mientras los primeros necesitan ir superando peldaño a peldaño, los segundos solamente deberán conservar el nivel alcanzado.

Consideramos como Administración Pública, la actividad que realizan los órganos del sector público para cumplir con los objetivos que se hayan fijado. (39)

## 2. LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Las relaciones laborales que se dan entre los servidores públicos y el Estado tienen ciertas características que las hacen complejas porque, por un lado, hay que atender a la situación que da origen a la prestación de servicios a la colectividad; esto es, hay que atender al interés general y por el otro lado, hay que atender al interés del particular como trabajador respetando sus derechos laborales, tratando de que haya un equilibrio entre ambos intereses. En atención a la naturaleza del nombramiento de los servidores públicos, Sergio Ruiz Lugo, en su tesis doctoral, siguiendo el criterio de Francisco Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán, desarrolla las siguientes teorías:

---

39 Zorrilla: La Administración Pública Federal; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972, p. 71



a) TEORIA CIVILISTA, que considera el acto en cuestión como un contrato de derecho civil.

Esta concepción es del todo inaceptable, porque carece tanto de actualidad y raíces históricas, como de fundamento lógico y jurídico.

Carece de actualidad porque el moderno derecho laboral tiene sus propias instituciones. así como autonomía científica y legislativa y no se nutre de figuras que pertenezcan al derecho privado; por ello el nombramiento no está codificado en ordenamiento civil alguno y sí, en cambio, tiene su base constitucional en el artículo 123 de nuestra Carta fundamental, que contempla garantías sociales, así como en el 89, fracción II, que alude a cuestiones que de ningún modo están circunscritas en el derecho civil.

Carece de raíces históricas este criterio, porque originalmente la relación de trabajo en el sector público, se regía por el derecho administrativo, después por el derecho laboral burocrático, pero en ningún momento por el derecho civil.

Carece de fundamento lógico y jurídico, porque el derecho laboral, a cuyo ámbito pertenece el nombramiento, tiene —como hemos aseverado— autonomía científica y legislativa, no se nutre de figuras correspondientes a otras ramas del derecho y sobretodo, no es posible que lo haga, cuando tales figuras no existen en esas otras ramas, como es el nombramiento con respecto al derecho civil.

b) TEORIA DEL ACTO UNILATERAL DEL ESTADO. Según esta teoría, el Estado tiene la facultad de crear y reglamentar unilateralmente los empleos necesarios pa-

ra desempeñar sus funciones y, por consiguiente, designar a quienes hayan de ocuparlos.

De acuerdo con lo anterior, el nombramiento se ubica en el ámbito del derecho administrativo.

Este criterio, si bien tiene cierta raíz histórica, le falta fundamento lógico y jurídico, así como actualidad.

En efecto, de acuerdo con el actual derecho burocrático del trabajo, el nombramiento no emana de una imposición; de lo contrario resultaría violatorio del artículo 5º constitucional, pues nadie puede ni debe ser obligado a servir contra su voluntad, salvo en los casos que la misma Constitución lo dispone; por ello el artículo 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se refiere a la aceptación del nombramiento como supuesto indispensable de su obligatoriedad.

c) TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Reconoce que el nombramiento implica un acuerdo de voluntades, aunque inmerso en el derecho administrativo, porque el empleador es el Estado, sujeto eminentemente de derecho administrativo. Esta concepción, como la que inmediatamente antecede, tiene cierta raíz en la historia pero, como todas las anteriores, no tiene actualidad, así como tampoco fundamento lógico y jurídico.

Al parecer, este criterio doctrinario se orienta conforme a una de las teorías creadas para distinguir entre derecho público y derecho privado, misma que se conoce como doctrina de la naturaleza de los sujetos, según la cual, la relación jurídica es de derecho

público o privado conforme pertenezcan a uno u otro ámbito los sujetos que en ella intervienen.

Por consiguiente, las críticas que admite tal doctrina son aplicables también al concepto de nombramiento como contrato administrativo, pues si bien el Estado empleador es eminentemente sujeto de derecho público, resulta muy discutible que también lo sea el trabajador como tal.

d) TEORIA DEL ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO. En el comentario de Francisco Herrón Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán con respecto al artículo 12 del ordenamiento laboral burocrático, se adopta el criterio de Miguel Acosta Romero. (41) Dicho tratadista considera el nombramiento como el acto de donde nace la relación entre el Estado y sus servidores o trabajadores y lo define como un acto materialmente administrativo que permite la aplicación de leyes conducentes al personal y en el cual concurren las voluntades del Estado y del trabajador.

El nombramiento ciertamente se ubica en la categoría de un acto administrativo si lo examinamos a la luz de la definición expuesta por Gabina Fraga (42) en lo referente a la función administrativa, misma que considera como "... La que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

A fin de que no se confunda lo anterior con la función jurisdiccional, añade Gabino Fraga que ésta supone una situación preexistente de conflicto, no así la de carácter administrativo.

A nuestro juicio, el criterio del Dr. Miguel Acosta Romero, tiene grandes aciertos porque el nombramiento, en efecto, asume algunas características de acto administrativo, aunque consideramos que predominan - en él las de tipo laboral desde el momento en que -- origina una relación de trabajo; con todas las consecuencias de hecho y de derecho que ello trae aparejadas. (40)

### 2.1. CONCEPTO Y DEFINICION

La relación laboral de los servidores públicos es toda actividad prestada al Estado por persona física, en virtud de nombramiento expedido por funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales o por tiempo fijo. Como podemos observar, la relación laboral de los servidores públicos implica una subordinación laboral por parte de los trabajadores al Estado. Esta subordinación da origen a una serie de derechos y obligaciones correlativos entre el Estado y sus servidores.

### 3. LAS RELACIONES LABORALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Como ya dijimos anteriormente que en virtud de la necesidad que el Estado tiene de cumplir con sus fines, éste ne-

---

40 Sergio Ruiz Lugo: Derecho Rescisorio del Servidor Público; México, 1989, pp. 89-93

cesita de la participación de los particulares que mediante el pago del sueldo correspondiente, colaboren en el desempeño de sus funciones, que bien pueden ser desde el punto de vista preponderante, trabajo físico en el que el grado de preparación es mínimo como por ejemplo: intendentes, conductores, vigilantes, etc., o bien pueden ser empleados con un grado de preparación mucho mayor como son todos los técnicos. A todo este sector de trabajadores se le ha llamado burocracia.

La burocracia no es sino el gobierno del Estado realizado a través de técnicos no electos por el pueblo. Técnicos buenos o técnicos malos, pero al fin y al cabo la explicación de la burocracia la da el carácter técnico de la Administración contemporánea. Por esto uno de los mayores críticos de la burocracia, - Stuart Mill, decía que, como forma del Estado moderno, la burocracia está en constante peligro de convertirse en la "pedantocracia" de los técnicos. (41)

Las relaciones laborales en la administración pública como ya lo mencionamos, están reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución mexicana en su apartado "B". Afortunadamente para los servidores públicos las relaciones de trabajo entre el Estado y ellos, han mejorado, pues anteriormente no se contemplaban dentro de la Constitución.

---

41 Antonio Carrillo Flores: La Justicia Social y la Administración Pública; Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, 2a. edición, p. 57

Por efecto de crisis o por virtud de la evolución social, se ha reconocido ya la dignidad de la persona humana del burócrata, como sujeto de derecho laboral, de manera que dentro de las ficciones de la vida política y social existen estatutos que, aunque sean románticamente, proclaman esa dignidad del servidor público y limitan en algo las arbitrariedades de los que detentan el poder, hasta que algún día, tal vez no muy lejano, los estatutos se cumplan en toda su integridad, más es de justicia dejar constancia escrita de que se respetan muchos derechos del burócrata y que el gobierno se preocupa por su seguridad social dentro de las modalidades típicas del Estado mexicano: cuando los titulares quieren cumplen la ley a su modo y cuando no, no hay quien los obligue... - (42)

Ahora bien, considero que en virtud de que vivimos -- dentro de un marco de derecho y como la ley que regula las relaciones de los servidores públicos se localiza dentro del artículo 123 constitucional, es un derecho laboral; laboral burocrático ya que pudiera alcanzar cierta autonomía, pero laboral al fin. Por lo tanto, la relación de trabajo que se da en la administración pública es una relación de trabajo regulada por un derecho laboral especial.

Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la

---

42 Alberto Trueba Urbina: Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo; Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, p. 728

Suprema Corte de Justicia de la Nación; 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. (43)

### 3.1. CONCEPTO Y DEFINICION

La relación laboral en la administración pública es aquella que se da entre el Estado patrón y sus servidores públicos, regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Volveremos a insistir diciendo que sus características son especiales, por ejemplo: para que el empleado pruebe que hay relación laboral es necesario que cuente con nombramiento escrito que lo habrá expedido la dependencia gubernamental correspondiente; otra característica especial es cuando el patrón despide al trabajador, éste tiene derecho a elegir entre la indemnización o la reinstalación; es decir, al patrón se le obliga a aceptar nuevamente al empleado, cosa que no ocurre con los trabajadores a los cuales tutela sus derechos la Ley Federal del Trabajo que tiene su fundamento en el Apartado "A" de la Constitución Mexicana.

#### CAPITULO IV

#### UBICACION DE LA RAMA DEL DERECHO QUE REGULA LAS RELACIONES LABORALES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.

A consecuencia de que uno de los intereses que se regula en la relación laboral de los servidores públicos es el interés general, representado por el Estado y el otro es el interés particular de los trabajadores, el Estado no debe perder de vista que es menester que asegure la satisfacción de las necesidades de la sociedad y para ello, necesita del trabajador al servicio público; el trabajador debe contar con un ordenamiento jurídico que tutele sus derechos como tal. Por lo tanto, se debe tratar de armonizar a los dos derechos. Aunado a que de manera internacional no se ha logrado unos lineamientos generales para que se avance conjuntamente el Estado patrón y sus trabajadores. Creemos que es por esto que hay diversidad de criterios en cuanto a la ubicación de la rama del derecho que protege las relaciones laborales de los servidores públicos.

#### 1. DOCTRINAS QUE CONSIDERAN LA RELACION LABORAL BUROCRATICA - COMO DEL DERECHO DEL TRABAJO.

Es cierto que vivimos en un marco de derecho y a pesar de ello, no creemos que sea razón suficiente para considerar a la relación laboral del servidor público dentro del derecho laboral; tampoco debemos olvidar que lo que ese ordenamien



to jurídico está protegiendo, es precisamente la actividad o - relación laboral, y que, al obtener alguien un nombramiento -- que lo acredite como empleado federal o aparecer en las listas de raya, tiene de inmediato su protección como trabajador.

Respecto del criterio formalista pensamos que no debe tomarse en consideración para determinar la naturaleza de esta rama del Derecho, pues el hecho de -- que en la Constitución se regule en un artículo, determinado aspecto de la vida social, no quiere ello\_ decir que por su ubicación dentro del articulado del código fundamental, necesariamente esas normas deben formar parte de una rama del Derecho; así ya hicimos la crítica de que, aun cuando el Procurador General\_ de la República se prevea en el artículo 102 de la - Constitución no forma parte del Poder Judicial, ni - tampoco el Gobierno del Distrito Federal que está -- previsto en el artículo 73, fracción VI, de la Constitución, que otorga facultades al Congreso de la -- Unión, se va a considerar que forma parte del Poder\_ Legislativo.

Si bien es cierto que el derecho al que nos referi-- mos, regula un aspecto del trabajo humano, también lo es que no se le pueden aplicar exactamente los mis-- mos principios y metodología que el Derecho del Trabajo ordinario, puesto que con él no se busca ningún equilibrio de los factores de producción, ni es un - derecho de lucha de clases y ello se puede comprobar estudiando comparadamente los diversos sistemas le--

gislativos que rigen esta materia en el mundo. (44)

2. DOCTRINAS QUE ESTIMAN QUE LA RELACION LABORAL BUROCRATICA -  
CORRESPONDE AL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Ciertamente la relación laboral del servidor público abarca aspectos administrativos como es la expedición del nombramiento, pero con sus efectos de un contrato de trabajo. Por lo tanto, no podemos decir tajantemente que la relación laboral de los servidores públicos pertenece al derecho administrativo ya que regula el trabajo burocrático.

Gran parte de la teoría administrativa también estudia esta relación y efectivamente abarca grandes sectores de aspectos puramente administrativos, según vamos a ver más adelante; sin embargo, no se puede negar que también tiene en su contenido partes que regulan el trabajo entre el Estado y sus servidores.

El profesor Alfredo Sánchez Alvarado<sup>1</sup>, opina sobre el particular lo siguiente: "El Derecho del Trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha desligado del Derecho Administrativo, por el contrario, en el devenir histórico nos enseña que existe una relación muy íntima entre nuestra disciplina y el Derecho Administrativo y a medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más estrecha, debiendo llegar un día en que las relaciones laborales se rijan por el Derecho Administrativo. (45)

---

44 Miguel Acosta Romero: Tratado General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 5ª. edición, pp.665-666

45 Miguel Acosta Romero: Ibidem., p. 666

### 3. DOCTRINAS QUE UBICAN A LA RELACION LABORAL BUROCRATICA CON CARACTERISTICAS DE DERECHO AUTONOMO

Siguiendo el criterio de Acosta Romero, consideramos que el derecho que regula las relaciones laborales de los servidores públicos debe ser independiente, ya que aunque regula una parte del trabajo humano, realmente no se busca un equilibrio entre los factores de la producción, ni existe lucha de clases y tampoco persigue el Estado un fin de lucro. En virtud de lo anteriormente mencionado, sí requiere de principios básicos independientes, pues el Estado tiene un interés que -- salvaguardar que es el interés que la sociedad ha depositado -- en él; de esta manera observamos que los trabajadores necesitan un orden normativo que proteja sus derechos laborales.

Estimamos que el Derecho que regula las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objetivo, finalidad y metodología, deben ser propios. En México, durante mucho tiempo, aún en las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios de Derecho del Trabajo; sin embargo, es evidente, como ya se indicó, que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que, --

justificadamente, pretenden tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general -- que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común. De ello debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teórico-prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza. (46)

#### 4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA RELACION LABORAL BUROCRATICA

Como lo menciona Acosta Romero, hay aspectos administrativos que debe estudiar el Derecho Administrativo: el nombramiento, la selección, preparación y adscripción, los aspectos presupuestales, las normas disciplinarias y la administración misma del personal. Pero creemos que el Derecho Administrativo debe auxiliar al conjunto de normas que regulan a esta parte especial del derecho del trabajo, así como todas las ramas del saber humano se auxilian entre sí, para lograr un avance mayor, pues no se adelantaría igual si queremos mantener -- una rama o parte del conocimiento del hombre aislada del resto del conocimiento.

En virtud de lo anteriormente explicado, no queremos indicar que esto signifique que el trabajo burocrático debe -- ser regulado por el Derecho Administrativo.

---

46 Miguel Acosta Romero: ob.cit., pp. 666-667

Hay aspectos administrativos que son muy importantes y que consideramos debe estudiar el Derecho Administrativo, que son el nombramiento, la preparación del personal, su adscripción, los aspectos presupuestales, las normas disciplinarias y la administración misma del personal, que en fechas recientes se le ha dado el nombre de administración, desarrollo y capacitación de los recursos humanos del sector público.  
(47)

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## CAPITULO V

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RELACIONES LABORALES DE LOS -- SERVIDORES PUBLICOS

#### I. ANTECEDENTES HISTORICOS

En este capítulo haremos una reiteración de los antecedentes históricos que mencionamos en el primer capítulo. Como lo hemos venido mencionando, el Estado necesita de los servicios del particular para poder cumplir con sus tareas, encaminadas a la satisfacción de las necesidades de la sociedad; - tareas que la misma sociedad le impuso a cambio del sacrificio de parte de su soberanía, de su libertad. Esto ha sucedido -- desde las épocas más remotas de la aparición del Estado; nada\_ más que ha ido evolucionando con el paso del tiempo, en virtud del avance social; el Estado tiene que responder a ese avance, a esos cambios sociales.

A nivel nacional los antecedentes históricos se han dividido de la siguiente manera:

1. Epoca Colonial.
2. Epoca del México Independiente, que abarca de 1824 a 1917, y
3. Epoca Contemporánea, que abarca o comprende de --- 1917 a 1981.

#### 1. EPOCA COLONIAL

En la época colonial las disposiciones legales arran-

can con la legislación de Indias. Pero en mi concepto no eran disposiciones propiamente que regularan el trabajo, sino que nada más eran disposiciones aisladas que regulaban alguna situación o posición de algunos empleados como lo menciona Acosta Romero.

Felipe II en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios; Felipe III, en 1614, condenaba con la inhabilitación y otras penas, para el que empleara dádivas o promesas.

En 1785, Carlos III, ordenaba que se atendiera preferentemente las solicitudes de los postulantes a la corte, que hicieran sus solicitudes desde sus destinos; denegando a aquellos que las hacían personalmente ya que perturbaban a los ministros y entorpecían las labores que debían de cumplir.

En 1799 y 1801, Carlos IV dispuso que no se aceptaran las solicitudes de las mujeres y de los hijos de los que pretendieran un empleo.

## 2. MEXICO INDEPENDIENTE

- a). El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

En su artículo 25 establecía que ningún ciudadano podía obtener más ventajas que las que mereciera por --

servicios hechos al Estado y no aceptaba la idea de que un hombre naciera magistrado o legislador.

En su artículo 26 establecía la temporaneidad de los empleados públicos, y que el pueblo podía hacer que volvieran a la vida privada.

El artículo 159 facultaba al Supremo Gobierno, para suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso en caso de sospecha de infidencia; se les se paraba del empleo mediante una especie de juicio ante Tribunal competente o ante el congreso, según fuese el caso.

En 1818 se reglamentó el abono de los sueldos a los empleados que gozaran de licencias para restablecer su salud.

En el mismo año se prohíbe disponer del caudal de la Nación a quienes lo manejen y se impone una pena para quien no cumpliera con un decreto y orden.

b). La Constitución de 1824.

En su artículo 110, afirmaba respecto a las atribuciones del Presidente:

"Fracción III. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho".

"Fracción IV. Nombrar a los jefes de las Oficinas de Hacienda, los de las Comisarias Generales, los envia-



dos diplomáticos y Cónsules, los Coroneles y demás --  
ficiales superiores del Ejército permanente, milicia\_  
activa y armada con aprobación del Senado y en sus re\_  
cesos del Consejo de Gobierno".

"Fracción VII. Nombrar a los demás empleados del ejér\_  
cito permanente, armada y milicia activa, y de las o\_  
ficinas de la Federación, arreglándose a lo que dis--  
pongan las leyes".

"Fracción 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 in--  
fractores de las órdenes o decretos; y en los casos -  
que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará  
los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo".  
En 1828, se expide circular para cubrir las vacantes, y  
se otorga pensión a los trabajadores de la Casa de Mo\_  
neda en el mismo año.

En 1829, se expide una ley donde indica no trabajar -  
los días de fiesta nacional.

En 1831, fue dictada una ley sobre descuentos a suel-  
dos y otra sobre viáticos a familias de diputados.

En 1835, se dicta una ley sobre la pensión que deben\_  
disfrutar los empleados diplomáticos al ser cesados -  
en su cargo y en quienes deben preverse las vacantes.

Se consagra en otra ley el sueldo del que disfrutará el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, los -- Consejeros, Senadores y Diputados.

c). Bases Constitucionales de 1836.

El artículo 15 establecía: "Son prerrogativas del Presidente de la República . . . VI. Nombrar libremente a los Secretarios del Despacho y poderlos remover --- siempre que lo crea conveniente".

En 1848, se ordenaba no enajenar los sueldos de los - empleados.

En 1852, se declaró la amovilidad de los empleados -- nombrados en lo sucesivo.

En 1854, por decreto se ordenaba cese al fuero del -- que disfrutaban los funcionarios de los Estados y el ministerio de Hacienda prohíbe los juegos de azar a - los funcionarios y empleados públicos.

d). La Constitución de 1857.

En su artículo 85 ordenaba al enumerar las facultades y obligaciones del Presidente de la República:

"... 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 en otro modo en la -  
Constitución o en las leyes".

En 1870, se expide una ley sobre delitos oficiales de  
los altos funcionarios de la Federación.

### 3. EPOCA CONTEMPORANEA

En su texto original la Constitución de 1917, no pre-  
vé las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos. -  
En 1920, se intenta crear una Ley del Servicio Civil del Poder  
Legislativo, sin resultado.

La Ley Federal del Trabajo no incluía a los trabajadores  
al servicio del Estado, al disponer que éstos se regirían\_  
por Leyes del Servicio Civil.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sienta ju-  
risprudencia excluyendo a los servidores públicos del artículo  
123 constitucional, ya que entre el Estado y éstos no se busca\_  
ba el equilibrio, como factores de la producción.

En 1934, se publica en el Diario Oficial de la Federación  
el Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley  
del Servicio Civil.

En 1938, el movimiento organizado de los burócratas -  
culmina con el Estatuto de 1938, para tutelar sus derechos.

La Constitución de 1917, estableció una serie de modalidades en su artículo 89, facultando discrecionalmente al Presidente de la República, para designar a sus colaboradores más cercanos y a los altos funcionarios de la Federación.

En los artículos 108 a 113 constitucionales, se establecen las bases para responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación, por la comisión de delitos oficiales o del -fuero común y se establece el Juicio Político ante las Cámaras.

En 1941 se expide un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual en su artículo 3o., establecía que la relación jurídica de trabajo se entendía entre - los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores. Estableció el carácter supletorio de la Ley Federal del Trabajo; dividió a los trabajadores en: de base y de confianza, excluyendo del mismo régimen a los trabajadores de confianza.

Continúa adelante la lucha de los trabajadores buró--crátas y es en 1959, el 28 de diciembre, cuando mediante decreto se crea la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada el 30 del mismo mes y año.

Como los Estatutos de 1938 y 1941 fueron objeto--dos de inconstitucionales, el 5 de diciembre de\_\_

1960, se adicionó con el apartado B) el artículo 123 constitucional.

La iniciativa del entonces Presidente licenciado Adolfo López Mateos, entre otros aspectos, señalaba: "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no hablan disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado. (48)

Por último, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue promulgada el 27 de diciembre de 1963, publicándose al día siguiente, y es la que actualmente está vigente, pero es urgente que los trabajadores al servicio del Estado luchen por más avances, puesto que a los trabajadores de confianza, como en repetidas ocasiones lo hemos mencionado, no

---

48 Jorge Olivera Toro: Manual de Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S.A., México, 1976, 4a. edición, pp. 348 y 349

se les protege en todos sus derechos laborales, sino nada más disfrutaban de la garantía del sueldo y de la seguridad social - como lo establece el artículo 123 de la Constitución en su apartado B, fracción XIV.

Cuando los trabajadores de confianza al servicio del Estado tratan de hacer valer sus derechos laborales, tanto en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como en la Junta Local, por resoluciones de incompetencia, se les ha negado la posibilidad de que diriman sus conflictos relacionados con esa garantía constitucional, y se les remite a simples tribunales ordinarios federales, menospreciando así su trabajo y considerándolo como simple mercancía.

## 2. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA NECESIDAD DE LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS

La Administración Pública Central, forma parte del Poder Ejecutivo Federal, y es aquella el organismo más importante de él. Hablar de Administración Pública, entraña hablar de Derecho Administrativo, ya que siempre la Administración Pública se va a dar dentro del cause del Derecho Administrativo como parte del Derecho Público.

Anteriormente la Administración Pública tenía un campo o esfera de competencia menor, pero a medida que la sociedad ha ido progresando y que sus necesidades son mayores y más

complejas, la Administración Pública también ha ido evolucionando y se ha tornado más compleja a la vez que más extensa. - Con esto estamos diciendo que es la sociedad que en su carrera evolutiva obliga a grandes cambios a la Administración Pública, en virtud de que con este fin creó la sociedad al Estado y la Administración Pública forma parte de éste. Son tantas las necesidades colectivas de la sociedad que la Administración Pública ya no es sólo Central, sino que surgió una Administra---ción Pública Paraestatal, donde participan los particulares, a raíz de que el cúmulo de necesidades colectivas ya no era sa--tisfecho por la Administración Pública Central.

La administración pública federal es una organiza---ción que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y secaracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción paraestatales, --que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos. (49)

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalanal Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación. (50)

Por lo que hace al sistema adoptado por la legislación mexicana, debemos decir que en principio ella sanciona la teoría sobre el origen legal de la competencia, pues reconocida ésta como la aptitud de realizar actos jurídicos, sólo una determinación expresa de la ley puede consignarla.

Sin embargo de que en un principio es exacta la aseveración que hacemos sobre el origen legal de la competencia, nuestro sistema legal admite la teoría de la delegación.

Así, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se previene que el despacho y resolución de los asuntos en estas dependencias corresponderá originalmente a los titulares de las mismas; pero que para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades excepto aquellas que por la ley o por disposiciones del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares (art. 16).

Es de notarse que, aun en el caso de la delegación admitida por la citada Ley, es ella misma, y no la voluntad de los funcionarios respectivos, la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros funcionarios, lo cual equivale a que sea la propia ley el origen y fundamento de la competencia delegada. (51)

---

51 Gabino Fraga: Derecho Administrativo: Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, 28a., edición, p. 125



A consecuencia de la gran cantidad de actividades que se le presentaron a la administración pública central, le fue necesario la creación de otro régimen administrativo originado de ella misma y es la administración pública descentralizada; ésta se encarga de llevar a cabo asuntos específicos en toda la República, guardando una estrecha relación con la administración pública central, ya que como lo hemos mencionado, de ella es de quien se origina; pero no es una relación de jerarquía, sino más bien de coordinación para la eficaz prestación de los servicios públicos que la administración está obligada a prestar satisfactoriamente a la sociedad.

Para dicha prestación de servicios públicos, la administración pública, se va a encargar de la ejecución de las leyes que previamente hayan creado el Ejecutivo mediante decreto o bien, el Congreso de la Unión, mediante ley o decreto.

Los actos que lleva a cabo la administración pública en todas sus actividades están sujetos a recursos y revisión jurisdiccionales.

La administración pública selecciona adecuadamente al personal técnico necesario para poder prestar eficazmente un servicio público. Esta selección, administración e incluso la capacitación de los recursos humanos implican actos administrativos.

Gracias a la descentralización administrativa, el Estado por medio de la administración pública, puede llevar hasta los lugares más apartados de la República, los servicios públicos; para ello delega en organismos paralelos a los órganos centrales las funciones de servir, de proveer a las comunidades los satisfactores de interés general.

Como hemos explicado los servicios públicos cada día son más; ha ido creciendo así, el número de empleados públicos como lo explicaremos más adelante.

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

El régimen que regula las relaciones entre el poder central y los entes descentralizados, es muy variado y sujeto a las modalidades que le señalen sus leyes de organización, pretender preferirse en nuestra legislación a una forma pura de centralización o de descentralización, es sólo un escarceo literario, mas no una realidad.

Los organismos centralizados o descentralizados administrativamente, que cumplen con sus funciones con eficaz diligencia, mañana pueden no responder a los propósitos de sus creadores. La sabiduría del legis

dor debe limitarse a crear estructuras administrativas útiles o necesarias para realizar los fines del Estado. Es posible que más adelante, con una mayor educación administrativa de gobernantes y gobernados, pueda triunfar una institución que ha fracasado o se crearán nuevos moldes jurídicos para problemas cada vez más complejos.

Las formas de organización administrativa paraestatales estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas deben emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.

El signo de los tiempos que corren —amenazantes y atormentados—, se manifiesta en una fuerte centralización en el orden político, frente a una creciente descentralización en el orden administrativo, que no entorpezca la acción inmediata de los poderes públicos. Por otra parte, empieza a presentarse una descentralización económica que comprende el manejo de grandes actividades de la economía nacional, a través de la empresa pública, la sociedad anónima de Estado, la empresa de participación estatal, los fideicomisos y otras formas recientes. (52)

La administración pública centralizada perjudicaba el desarrollo del país en general, porque anteriormente había que desplazarse desde cualquier lugar de la República para la capital a arreglar todos los asuntos relacionados con la administración pública, esto ocasionaba que los particulares desatendieran sus negocios, oficios o sus profesiones por arreglar aspectos administrativos; es aquí donde se ve el gran beneficio de la administración pública al descentralizarse, creando organismos que paralelamente con las oficinas centrales dan los mismos servicios en cada entidad federativa.

... "tanto mediante la celebración de convenios con las entidades federativas como con la creación de dependencias regionales" se ha procurado acercar la estructura administrativa al lugar mismo en que se generan los asuntos, con beneficio del despacho y del ciudadano a quien evita el trato de los mismos en la capital de la República. Con tal objeto se han establecido en el centro de determinadas circunscripciones territoriales, Administraciones Fiscales Regionales con facultades en materia de impuestos sobre la renta, ingresos mercantiles, auditoría fiscal, en su caso aduanas, Tesorería de la Federación, etc.

Se han venido también desconcentrando facultades en delegaciones forestales regionales; en oficinas en Guadalajara y Monterrey para la expedición de pasaportes de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en oficinas regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de otras depen-

dencias del Ejecutivo.

Por último han sido muy frecuentes los convenios de coordinación con los Estados, como son entre otros - los celebrados en materia fiscal. (53)

La descentralización administrativa. La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin -- que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de Poder.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes estatales frente a los Poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el Poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que -- crean el Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estado miembros.

---

53 Gabino Fraga: Ob.cit., p. 199

La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para la cual el Estado constituye autoridades administrati--vas cuyos titulares se eligen por los mismos indivi--duos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la Administración, la --- obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de - los funcionarios y empleados centralizados y los en--comienda a los elementos que tengan la preparación - suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algu--nas de sus labores, encomendando facultades de con--sulta, de decisión o de ejecución a ciertos organis--mos constituidos por elementos particulares que no - forman parte de la misma Administración. (54)

En un sistema liberal de legalidad administrativa, - la acción individual es la regla, limitada solamente y de manera expresa por aquellas acciones que se con--sideran lesivas a la libertad de otros individuos o a la paz social. Por su parte, la acción pública es la excepción; es considerada como "un mal necesario" y, por lo tanto, debe reglamentarse cuidadosamente, - para garantizar que sólo realice aquellas acciones - que expresamente le autoriza la sociedad. La admi--nistración no puede hacer sino aquello que le está -

expresamente autorizado.

Aquí el derecho desempeña un papel de fundamental importancia, pues a través de las normas jurídicas se regulará la acción de la administración, sus relaciones con los particulares y, en general, se definirán los derechos, obligaciones y prerrogativas de todos los miembros de la sociedad, sea civil o política.

Esto quiere decir que la administración encontrará en el derecho su marco de referencia y el fundamento de su acción. La norma jurídica es la encargada de señalar la extensión y las limitantes de la acción administrativa. El hecho de subordinar la actividad de la administración al mando de la ley, constituye lo que se conoce como la "legalidad administrativa", propia de todo estado de derecho.

De esta manera, el derecho define la "competencia" de la administración. Es decir, define no solamente su organización y estructura, sino también sus atribuciones y los límites de su acción. La legalidad administrativa es pues, fuente de seguridad jurídica para los gobernados e incluso para las otras autoridades, ya que define con claridad cómo, cuándo y dónde puede actuar la administración.

Al conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funciones de la Administración Pública y de sus relaciones con los particulares lo conocemos como "derecho administrativo". (55)

---

55 Francisco Javier Osornio Corres: La Administración Pública en el Mundo. "Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas" Universidad Nacional Autónoma de México, p. 7

### 3. EL SERVIDOR PUBLICO Y LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS A LA - ADMINISTRACION PUBLICA

Con el término servidor público, abarcamos tanto a -- los altos funcionarios que ocupan puestos de confianza y que -- además tienen en sus manos las funciones de dirección y admi-- nistración, como a los empleados públicos que en general ocu-- pan puestos de base, pero que no tienen facultades de adminis-- tración y dirección, sino que sólo se concretan a realizar las actividades que los primeros les encomiendan.

Pero Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros - hacen una distinción entre los funcionarios públicos y los em-- pleados públicos. Dicen que es funcionario público todo aquel que se incorpora de manera voluntaria al organismo del Estado, y que el empleado público es aquel que se incorpora al organis-- mo del Estado, haciendo del ejercicio de la función encomenda-- da el objeto principal de las actividades y de su vida.

Dichos conceptos coinciden en que tanto el funciona-- rio como el empleado se incorporan o forman parte del Estado - por un proceso de determinación voluntaria.

En el derecho español la Ley de Funcionarios Civiles\_ del Estado, del 7 de febrero de 1964, estableció en su artícu-- lo primero que los funcionarios de la administración pública - son las personas incorporadas a la misma por una relación de - servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo.



Los funcionarios de hecho son aquellos que sin investidura regular y nada más con el espíritu cívico asumen en forma espontánea el desempeño de funciones públicas, por la mera necesidad de que esas funciones públicas no se suspendan, porque el interés social así lo requiere, ésto justifica dicha actuación.

La doctrina también incluye en estos funcionarios de hecho a aquellos que contando con nombramiento éste, está viciado ya sea por falta de competencia de quien lo nombró, por falta de capacidad del empleado nombrado o por defecto de procedimiento en el nombramiento.

En las hipótesis anteriores la ciencia jurídico-administrativa anglosajona, impone un criterio de justicia para -- que no se perjudique a los terceros que confiaron en que el -- funcionario público tenía facultades para obrar como tal, y en tal virtud, otorga validez a dichos actos.

Aunque en estricto rigor, dichos funcionarios irregulares no pueden actuar válidamente en nombre del Poder Público, ya que no se han llenado las condiciones para que adquieran la competencia inherentes al cargo, se ha admitido, sin embargo, que tratándose de algunos de estos funcionarios irregulares hay que reconocer dentro de ciertas limitaciones la validez de sus actos, pues el interés público así lo exige -- para dar seguridad a las relaciones jurídicas. En efecto, razones de equidad, de necesidad, obligan a

considerar que deben sostener ciertos actos de aquellos funcionarios, pues es necesario proteger a las personas que se han visto obligadas a tratar con un funcionario que tiene todas apariencias de funcionario legítimo, y respecto del cual sería razonable, y si él le reclame previamente a su intervención la demostración de que ha llenado todos los requisitos de ley para adquirir la investidura en el cargo que de hecho está desempeñando. (56)

... al derecho administrativo interesa fundamentalmente el problema de los funcionarios de hecho, tanto porque en dicho derecho se regula la relación de la función pública y en consecuencia la sanción de las irregularidades en la investidura del titular de un órgano de la Administración, como por lo que se refiere a las consecuencias que para los particulares y para la misma Administración tienen los actos realizados por los funcionario de hecho.

De acuerdo con la doctrina norteamericana, el funcionario de hecho existe en los cuatro casos siguientes: a) cuando sin nombramiento ni elección conocidos, un individuo desempeña un puesto público bajo tales circunstancias de reputación o aquiescencia que inducen al público a considerarlo como funcionario legítimo; b) cuando la elección o el nombramiento, han existido y son válidos, pero el funcionario ha dejado de cumplir un requisito o condición legal; c) cuando ha habido elección o nombramiento, pero el funcionario es inelegible, o falta competencia al órgano que lo

nombró o eligió o hubo irregularidad o defecto en el ejercicio de la competencia, y esas circunstancias - son desconocidas por el público, y d) cuando el nombramiento o elección se han hecho de acuerdo con una ley que más tarde es declarada inconstitucional. (57)

La vinculación jurídica entre el Estado y los servidores públicos origina una serie de obligaciones y deberes, como son los siguientes:

El deber de prestar la protesta legal:

La Constitución en su artículo 128 establece: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

En México se utilizó el juramento, que consistía en invocar a Dios como testigo de que era verdad lo que se estaba aseverando. Actualmente los altos funcionarios rinden la protesta solemne al tomar posesión de sus cargos. Por ejemplo, el Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los casos de recesos del primero, rinde la protesta que la misma ley señala: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo -

de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, - mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si -- así no lo hiciere que la nación me lo demande".

La obligación de ejercer las funciones:

El empleado público es la persona física que concretiza - los fines de los órganos administrativos. Por tal motivo el - principal deber del trabajador es el deber de obediencia o de- ber de desempeñar sus funciones.

Este deber implica entre otras, la obligación de desempe- ño personal de sus funciones, solamente la ley puede señalar - en qué casos puede ser delegable el cargo, en virtud de que -- una persona es designada atendiendo a su capacidad, competen- - cia, moralidad y actividad. Por lo tanto, si una persona en- - carga sus actividades a otra persona ajena, incurre en falta - de probidad y honradez, violando los deberes de la función pú- blica.

Obligación de ejercer el puesto con responsabilidad:

El empleado sujetándose a la dirección de sus jefes, le- - yes y reglamentos respectivos. Si un empleado desobedece rei- - teradamente a sus jefes sin causa de justificación, incurre en causa de cese justificado

Obligación de prestar el cargo durante el tiempo que señalan - los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposicio--

nes administrativas que así lo fijan:

Debe asistir puntualmente al desarrollo de sus actividades. El empleado sólo puede desempeñar, dentro de horas de servicio, aquellas actividades que le fueron señaladas.

La obligación de desempeñar el cargo con moralidad, implica la obediencia jerárquica, la discreción y la lealtad.

Deber de diligencia:

El artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123, señala varios casos relacionados con el deber de diligencia; implica prestar sus servicios personalmente en el horario señalado, asistiendo regularmente, con la intensidad necesaria, con el cuidado y esmero apropiados, y sujetándose a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

Deber de obediencia:

El empleado debe someterse a la dirección de sus jefes y obedecer a sus superiores; asimismo, debe cumplir con lo que señale el reglamento interior de su trabajo al respecto.

El poder de los superiores de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico e implica el poder de anular o reformar los actos del inferior. Todos los funcionarios y empleados que se encuentran en una relación de jerarquía tienen el deber de obediencia.

Los organismos descentralizados se encuentran implicados\_ en este mismo deber, quedando en consecuencia, sujetos a las - disposiciones de las leyes respectivas.

Deber de discreción y de secreto profesional:

Este deber se refiere a la reserva que deben guardar to-- dos los empleados y funcionarios de los asuntos que con motivo de su cargo tengan conocimiento.

Deber de seguridad:

El manejo de armas, explosivos, sustancias y demás elemen-- tos exigen un especial cuidado en su manejo; el artículo 44, - fracción V, de la ley citada, establece como obligación buro-- crática: "Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro \_ su seguridad y la de sus compañeros".

Deber de lealtad o fidelidad a la Nación Mexicana:

Este deber implica una exaltación patriótica de orgullo, - desinterés y nobleza del funcionario y del empleado para ser-- vir a su patria, a la cual desea ver grande y respetada.

Deber de residencia:

Se refiere a la obligación que tiene el empleado de resi-- dir en el lugar que preste sus servicios; en el nombramiento - se señala en qué lugar prestará sus servicios. Existen casos \_ graves de emergencia y calamidades públicas en los cuales la - administración pública sí puede movilizar a su personal y hay\_

que diferenciar a éstos de los casos normales en los cuales se exige una residencia fija de acuerdo con el servicio.

Así como los servidores públicos al incorporarse al Estado como tales, tienen deberes y obligaciones que el mismo Estado impone mediante sus leyes para el desarrollo de la función pública, correlativamente los servidores públicos tienen una serie de derechos a los cuales nos vamos a referir enseguida.

Derecho al cargo o empleo o derecho a la estabilidad:

El artículo 60., de la Ley burocrática señala el carácter de inamovilidad para los empleados de base y señala los casos en los que sí pueden ser removidos; la base de los derechos de los empleados públicos en la inamovilidad y la estabilidad.

El derecho al cargo está en relación directa con el presupuesto de egresos, ya que ahí es precisamente donde los puestos están autorizados; nadie puede obligar al Estado a crear puestos que no considere necesarios, pues éste los crea precisamente en función de la necesidad para poder cumplir con los fines que le han sido encomendados por la sociedad.

Como lo decíamos anteriormente, la inamovilidad es para los trabajadores de base porque, por ejemplo, el artículo 89, fracción II, de la Constitución, señala en qué casos el Presidente de la República puede remover libremente a los funcionarios públicos, sin responsabilidad alguna para el Estado, en virtud de que tales funcionarios son de confianza y no de base.

#### Derecho al ascenso:

Tomando en cuenta las condiciones de aptitud, moral y técnica para el desempeño de la función pública, los trabajadores tienen derecho a que se les mejore su condición laboral; con fundamento en el artículo 123, apartado B, Fracción VIII, el Estado organizará escuelas de Administración Pública; los ascensos deben ser mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. No solamente estos aspectos deben tomarse en cuenta para el ascenso por medio de escalafón, sino que también será importante la antigüedad.

La capacidad técnica, aptitudes y antigüedad son tomadas en cuenta para el ascenso del trabajador porque va a redundar principalmente en una mejor remuneración y porque el Estado tiene que asegurarse de que cuenta con empleados que van a colaborar en un desempeño adecuado de los servicios públicos.

#### Sistemas de selección de los funcionarios públicos:

El artículo 123, apartado B, fracción VII, señala que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, además de que, por otra parte, el Estado organizará escuelas de Administración Pública, que atiendan a este fin.

En general se toma en cuenta una buena condición física y moral aunada a una capacidad adecuada. Puede exigirse en algunos casos requisitos de edad, de antigüedad, de aptitud física y de



aptitud técnica o de mérito.

Derecho al sueldo o salario:

El artículo 123, apartado B, señala las bases fundamentales en relación al sueldo o salario en las siguientes fracciones:

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

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

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

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

El artículo 5o., constitucional establece que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial, y además que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución.

Derechos a licencias, vacaciones y descansos:

La Constitución en su artículo 123, apartado B, fracciones siguientes, señala:

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

El mismo artículo en su fracción XI, inciso C, señala que las mujeres gozarán de un mes de descanso antes del parto y -- dos después de él.

El artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al - Servicio del Estado, dispone en su fracción VIII: Conceder li- cencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y an- tigiüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Tra- bajo, en los siguientes casos:

- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de - otras comisiones, en dependencia diferente a la de su - adscripción.
- c) Para desempeñar cargos de elección popular.
- d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesiona-- les, en los términos del artículo 3o., de la presente - Ley, y
- e) Por razones de carácter personal del trabajador.

Con motivo del desempeño de sus funciones los servido res públicos pueden incurrir en responsabilidad. El artículo - 108 constitucional, establece quienes son servidores públicos - para este efecto.

Art. 108. Para los efectos de las responsabilidades - a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, - a los miembros de los Poderes Judicial Federal, y --

Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República -- precisarán, en los términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. (58)

Y con fundamento en el anterior artículo constitucional el Congreso de la Unión decretó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1982. Con fundamento en el artículo 2o., de esta ley se establece que --

---

58 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, 87a., edición, pp. 96 y 97

son sujetos de la misma los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, - es decir, los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona\_ que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; los gobernadores a los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y en general toda persona que maneje\_ o aplique recursos económicos Federales.

Con el fin de proteger el patrimonio nacional y que - los funcionarios no hagan mal uso de él o lo desvíen para otros fines, se creó el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, ya que, como es sabido, el hombre en general es susceptible de corrupción; es por eso que el Registro Nacional se creó con el fin de que haya un control acerca de qué bienes tenía - el servidor público antes de su encargo y cuáles posee después de que lo hubiese desempeñado.

Anteriormente no era necesario tanto control sobre -- los bienes que manejaban los servidores públicos como ahora, - ya que de igual forma como ha aumentado la sociedad y con ella la necesidad de más servicios públicos igualmente ha aumentado la masa burocrática, en virtud de que cada vez son más los ser

vidores públicos necesarios para la satisfacción del interés general; así vemos cómo en cada Estado o entidad federativa se han formado organizaciones de los trabajadores al servicio del Estado, en busca de cada vez mejores condiciones de vida; de esta manera han nacido organizaciones sindicales que aparentemente luchan por los derechos de los trabajadores, pero que en realidad, considero que no son más que organizaciones de algunos de los mismos trabajadores que viven a costa de los demás trabajadores públicos, pues en ocasiones sólo funcionan como gestores, gestores buenos o malos, pero sólo gestores y no es este el objeto con el que nacieron los sindicatos.

Claro que no es nada más culpa del sindicato, en virtud de que los sindicatos nacionales en cada dependencia gubernamental existen porque con fundamento en el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción X, es mero requisito formal; pero no tienen la fuerza necesaria para luchar por los empleados públicos.

Son los trabajadores al servicio del Estado los que conjuntamente con su sindicato deben luchar por reformar la Constitución en esta parte para que entonces, sí tenga la fuerza de un verdadero sindicato y pueda luchar por los intereses de sus agremiados.

Por ejemplo, no es humanamente posible desde el punto de vista legal que se den los requisitos que exige la constitu

ción para una huelga, ya que establece que la violación a sus derechos sea general y sistemática; esto es, que se deben violar todos los derechos que tutela el artículo 123 constitucional en su apartado B, a todos los trabajadores al servicio del Estado, y por lo tanto el derecho a la huelga para estos trabajadores no existe.

León Duguit expresó a propósito del sindicalismo público, que "el sindicalismo de los funcionarios es una manifestación del gran movimiento sindicalista, pero tiene su dominio propio, por los funcionarios que están encargados de asegurar el funcionamiento de los servidores públicos, constituyen una clase enteramente diferente de los trabajadores de la industria privada, sería falsear completamente el movimiento el pretender asociarlo al movimiento obrero propiamente dicho. El querer federalizar sus asociaciones con las de los sindicatos obreros, es desconocer completamente sus intereses".

El derecho de asociación sindical de los trabajadores públicos es un derecho indiscutible, por lo que estimamos justa la posición de nuestra Constitución y de la legislación regulando tan importante actividad relacionada con la Administración Pública. (59)

La acepción del derecho de huelga de los servidores del Estado es la consecuencia de un largo proceso de luchas sociales, que ha considerado que no deben negarse a los funcionarios y empleados públicos los --

mismos derechos que han conquistado los demás trabajadores. Sin embargo, no ha sido posible por la naturaleza especial y delicada de la función pública, -- equiparar totalmente la situación obrero-patronal a la de la Administración Pública.

Como se ha analizado antes, el Estado no es un Estado-patrón, sino un Estado servidor de los intereses generales. Sus actos están desprovistos del espíritu de lucro y las actividades comerciales e industriales que realizan, se hacen motivadas por muy serias razones económicas. La huelga en los servicios de drenaje, de agua, de cementerios, de hospitales, acarrea muy graves consecuencias que deben considerarse serenamente.

Nadie ha objetado con más firmeza el derecho de huelga de los trabajadores del Estado que Gastón Jeze, - en su obra Principios Generales del Derecho Administrativo: "Si el Estado es un todo armónico, único e indivisible, un ente armónico que tiene como fin --- esencial el servicio público, no se concibe que pueda haber una discrepancia de intereses entre sus partes constitutivas, y la huelga no es otra cosa más - que una discrepancia en su manifestación dinámica; - la tesis del servicio público impone a los agentes - la prohibición de todos aquellos actos que pueden paralizar o entorpecer el funcionamiento regular y continuo del servicio público. La huelga de los agentes públicos propiamente dichos constituye siempre, - sean las que fueren las circunstancias, una falta -- grave. Huelga y servicio público son ideas antitéticas. La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento del servicio público, es decir, la satisfac

ción de un interés general a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que sean esos intereses particulares, no pueden prevalecer sobre el interés general que representa el servicio público. El régimen del servicio público se basa en la supremacía del interés general. (60)

Como podemos ver, Gastón Jezu ataca fuertemente el derecho de huelga argumentando que es primero el interés general que el interés particular; pues bien esto es cierto, pero el Estado en virtud de gozar de una parte de la soberanía, de la libertad de los individuos, también está obligado a respetar a sus trabajadores en todos sus derechos.

En la práctica podemos ver que existe bastante descontento entre los trabajadores al servicio público y el Estado que es su patrón; por lo tanto, no es verdad que el Estado es un todo armónico. Ahora bien, si el Estado es respetuoso de los derechos laborales de sus trabajadores, en nada le afecta que exista un derecho de huelga tutelado en la Carta Magna y en las leyes correspondientes porque los trabajadores al servicio del Estado no harán uso de él. Pero si, por el contrario, dicho Estado no es respetuoso de los derechos laborales de sus servidores, éstos como parte integrante también de la sociedad y por el hecho de haber sacrificado parte de su libertad en --



favor del Estado para que éste velara por sus intereses, tienen el derecho de exigir que se les respeten sus derechos y de qué otra manera pueden hacerlo si no es presionando al Estado, para ello mediante el ejercicio del derecho de huelga. Pero - que realmente se consagrara un derecho de huelga de tal forma - que, como ya lo mencionábamos antes, sea posible cumplir con - los requisitos que se establezcan, puesto que de lo contrario, es un derecho de huelga nulo.

Artículo 92. Huelga es la suspensión temporal del -- trabajo como resultado de una coalición de trabajado -- res, decretada en la forma y términos que esta Ley - establece.

Artículo 93. Declaración de huelga es la manifiesta -- ción de la voluntad de la mayoría de los trabajado -- res de una dependencia de suspender las labores de - acuerdo con los requisitos que establece esta Ley, - si el titular de la misma no accede a sus demandas.

Artículo 94. Los trabajadores podrán hacer uso del - derecho de huelga respecto de una o varias dependen -- cias de los Poderes Públicos, cuando se violen de ma -- nera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional. (61)

La huelga, es el ejercicio de la facultad legal de - las mayorías obreras para suspender las labores en - las empresas, previa observancia de las formalidades

---

61 Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera: Legislación Federal del Trabajo Burocrático; Editorial Porrúa, S. A., - México, 1989, 26a., edición, pp. 51 y 52

legales, para obtener el equilibrio de los derechos\_ o intereses colectivos de los trabajadores y patrones. (62)

Es claro que para Mario de la Cueva, los trabajadores al servicio del Estado no tienen derecho al uso del derecho de la huelga al señalar en su definición que es facultad legal de las mayorías obreras y en ningún momento alude a los trabajadores al servicio del Estado. Pero no hay que olvidar que en el tiempo en que él elaboró su obra, aun no se incorporaban en -- nuestra Carta Magna los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

#### 4. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El derecho administrativo es la rama del derecho público interno que determina la organización y funcionamiento -- de todas las dependencias de la administración pública tanto -- centralizada como paraestatal.

Señala Serra Rojas que al derecho administrativo lo -- forman el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento; también está integrado por los principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que inspira, funda y explica la naturaleza\_

---

62 Mario de la Cueva: Derecho Mexicano del Trabajo: Editorial Porrúa, S.A., México, 1949, t. II, p. 810

jurídica de la legislación administrativa, su organización y - las decisiones de la administración pública.

Como podemos ver, no es posible que exista administración pública sin derecho administrativo. Y como la administración pública no puede existir sin que haya función pública, es de aquí de donde surge naturalmente la relación entre el derecho administrativo y la prestación de servicios de los trabajadores públicos. Por lo tanto, el derecho administrativo es el medio esencial para el ejercicio de la función administrativa.

El derecho administrativo tiene estrecha relación con las relaciones laborales de los servidores públicos, ya que en el momento de extender el nombramiento a los trabajadores públicos, esto implica un acto administrativo regulado por el derecho administrativo; es más, la misma administración de los recursos humanos en las dependencias gubernamentales es materia del derecho administrativo.

El derecho administrativo, como ya lo dijimos antes, forma parte del derecho público y viene a regular a la administración pública que es uno de los órganos del Poder Ejecutivo Federal. De ahí que el derecho administrativo sea de suma importancia.

El derecho administrativo, como todas las ramas del derecho, tiene su fundamento en la Constitución.

Todo problema de derecho administrativo comienza, -- por regla general, siendo un problema de derecho --- constitucional. Determinada la situación jurídica - constitucional, su desarrollo pormenorizado cae en - el campo del derecho administrativo. El derecho --- constitucional establece la base indestructible, el\_ derecho administrativo su ulterior evolución.

Es a este derecho al que corresponde la descripción\_ y análisis de la Administración Pública, como órgano fundamental del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo - con el Título Tercero, Capítulo III, artículos 80 a\_ 93 de nuestra Constitución. {63}

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

1. Durante la época colonial y el México independiente, si hubieron algunas disposiciones que se referían a las relaciones laborales de los servidores públicos. Pero ésto no ocurrió en los principios de la época contemporánea.
2. La Constitución de 1917 no incluyó ninguna regulación - laboral para los servidores públicos; incluso a toda -- persona que se empleara en el gobierno se le veía mal - por ese solo hecho. Es hasta 1960 que después de toda\_ una evolución se logra que se inserte en el artículo -- 123 de la Constitución los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.
3. La administración pública es el órgano del Poder Ejecutivo que más vemos reflejada en todos los hogares, tanto de la capital como en los lugares más apartados de - nuestro país, en virtud de avocarse a la prestación de\_ los servicios públicos.
4. Para que una persona se considere empleado de la admi-- nistración pública es necesario de que cuente con nom-- bramiento hecho por funcionario autorizado para ello, o que aparezca en las listas de raya.
5. En virtud de que vivimos en un Estado de Derecho, la ad

ministración pública siempre se va a dar dentro del cauce del derecho y es el derecho administrativo quien se va a ocupar de la administración pública.

6. Desde el punto de vista formal los tres poderes del Estado son iguales. Pero desde el punto de vista político el Poder Ejecutivo es el más importante, en virtud de estar representado por el Presidente de la República. Por lo tanto, como la administración pública es el órgano más importante del Poder Ejecutivo, es el órgano más importante del Estado, políticamente hablando.
7. Considero que la relación laboral burocrática sí requiere de principios básicos independientes, en virtud de que no se busca un equilibrio entre los factores de la producción, ni existe lucha de clases y tampoco el Estado persigue un fin de lucro; pero sí representa una gran parte del trabajo humano y debe regularse de tal manera que se armonicen los intereses del Estado y los intereses de los trabajadores al servicio del Estado.
8. Es menester que los trabajadores al servicio del Estado luchen por reformar el apartado B, principalmente en lo que a huelga se refiere, pues el requisito que se exige es materialmente imposible que se cumpla y por lo mismo los empleados públicos permanecen maniatados, por así decirlo, sin poder exigir mejoras laborales.

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

- ACOSTA Romero, Miguel: Tratado General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S. A., México, 1983
- CANTON M. Miguel: Derecho del Trabajo Burocrático; Editorial -- Pac, México, 1988
- CARRILLO Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez: Las Empresas Públicas en México; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S. A., México, 1983
- CARRILLO Flores, Antonio: La Justicia Social y la Administración Pública; Editorial Porrúa, S. A., México, 1973, 2da., edición.
- CAVAZOS Flores, Baltasar: Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada; Editorial Trillas, México, 1984, 15a edición.
- DAVALOS, José: Derecho del Trabajo; Editorial Porrúa, S. A., México, 1985
- DE LA CUEVA, Mario: Derecho Mexicano del Trabajo; Editorial Porrúa, S. A., México, 1949, Tomo II
- DIAZ, Luis Miguel: Responsabilidad del Estado y Contaminación; Editorial Porrúa, S. A., México, 1982
- ENTRENA Cuesta, Rafael: Curso de Derecho Administrativo; Editorial Técnos, Madrid, 1976, 5a. edición.
- FAYA Viesca, Jacinto: Administración Pública Federal; Editorial Porrúa, S. A., México, 1976
- FRAGA Gabino: Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, 28a., edición.
- GARCIA Pacual, Pedro: Los Cuerpos de Funcionarios de la Administración Pública Española; Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, -- 1960
- GARCIA Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros: Derecho Administrativo; Editorial E.I.S.A., España, Tomo I, 9a. edición.
- OLIVERO Toro, Jorge: Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, 4a. edición.
- OSORNIO Corres, Francisco Javier: La Administración Pública en el Mundo - Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Universidad Autónoma de México, 1989

- RUIZ Lugo, Sergio: Derecho Rescisorio del Servidor Público; Tesis Doctoral, México, 1990
- SAYAGUEZ Laso, Enrique: Tratado de Derecho Administrativo; Talleres Gráficos Bareiro y Ramos, S. A., Montevideo, 1974, Tomo I, 3a., edición.
- SERRA Rojas, Andrés: Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S. A., México, 1985, Tomo I, 13a., edición.
- SERRA Rojas, Andrés: Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S. A., México, 1985, Tomo II, 13a., edición.
- TRUEBA Urbina, Alberto: Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S. A., México, 1965
- WILBURG Jiménez, Castro: Administración Pública para el Desarrollo Integral; Fondo de Cultura Económica, México, 1975
- ZORRILA: La Administración Pública Federal; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972

#### LEGISLACION

- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, 87a., edición.
- HERRAN Salvatti, Mariano y F. Quintana Roldán Carlos: Legislación Burocrática Federal; Editorial Porrúa, S. A., México, 1986
- JURISPRUDENCIA de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- LEYES y Códigos de México - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S. A., México, 1986, 16a., edición.
- TRUEBA Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera: Ley Federal del Trabajo - Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía; Editorial Porrúa, S. A., México, 1986, 61a., edición.
- TRUEBA Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera: Legislación Federal del Derecho Burocrático; Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, 26a., edición.

#### DICCIONARIOS

- DE PINA y De Pina Vara Rafael: Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984
- PEQUEÑO Larousse - García Pelayo y Cross, Talleres de Heraclio Fournier, S. A., México, 1981.