

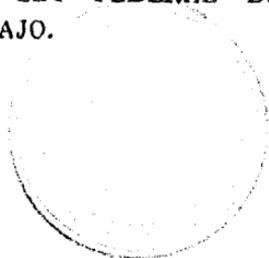
114  
227



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

INTEGRACION DE LA RELACION LABORAL  
BUROCRATICA A LA LEY FEDERAL DEL  
TRABAJO.



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

MANUEL GARCIA ROJAS LARA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Sta. Cruz Acatlán, Edo. de Méx.  
Marzo de 1991



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

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

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

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

## I N D I C E

|              |   |
|--------------|---|
| PROLOGO..... | 1 |
|--------------|---|

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RELACION LABORAL BOROCRÁTICA.

|   |    |
|---|----|
| 1.- INTRODUCCION.....   | 4  |
| 2.- DE LA INDEPENDENCIA A LA REVOLUCION (1810-1910).....                                    | 8  |
| A) Ordenamientos Jurídicos.....   | 9  |
| B) Aspectos Doctrinales.....  | 19 |
| 3.- DE LA REVOLUCION A LA PRIMERA LEY FEDERAL DEL TRABA-<br>jo (1910-1931).....             | 23 |
| A) Ordenamientos Jurídicos.....   | 24 |
| B) Conceptos Doctrinales.....   | 31 |
| C) Proyecto de Ley del Servicio Civil de 1929-1930....                                      | 34 |
| 4.- DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 A NUESTROS ---<br>DIAS.....                       | 37 |
| A) Ordenamientos Legales.....   | 38 |
| a) Acuerdo de 1934 de Abalardo L. Rodríguez.....  | 38 |
| b) Estatuto de 1938 y 1941.....   | 41 |
| c) Apartado "B" del artículo 123 Constitucional -<br>y su respectiva Ley Reglamentaria..... | 43 |
| d) Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.....   | 50 |
| B) Jurisprudencia.....  | 51 |

### CAPITULO II

#### NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 1.- TEORIA DEL DERECHO PRIVADO..... | 58 |
|-------------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| A) Teoría Civilista.....                      | 61 |
| B) Crítica.....                               | 62 |
| 2.- REORIAS DEL DERECHO PUBLICO.....          | 63 |
| A) Teoría del Servicio Civil.....             | 65 |
| B) Teoría del Acto Unión.....                 | 67 |
| C) Teoría del Acto Unilateral del Estado..... | 69 |
| D) Teoría del Contrato Administrativo.....    | 71 |
| E) Teoría Estatutaria.....                    | 74 |
| F) Teoría del Derecho Vigente.....            | 76 |
| 3.- TEORIAS DEL DERECHO SOCIAL.....           | 78 |
| A) Teoría Independentista.....                | 82 |
| B) Teoría del Derecho Laboral.....            | 85 |
| 4.- DERECHO COMPARADO.....                    | 90 |
| A) Estados Unidos de America.....             | 90 |
| B) Inglaterra.....                            | 92 |
| C) Francia.....                               | 93 |
| D) Alemania.....                              | 94 |
| E) Italia.....                                | 95 |
| F) México.....                                | 96 |

### CAPITULO III

#### LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN LA LEGISLACION MEXICANA.

|   |     |
|---|-----|
| 1.- DIVERSIFICACION DE LOS REGIMENES EXISTENTES.....                              | 106 |
| 2.- LOS SUJETOS DE LA RELACION LABORAL.....                                       | 110 |
| A) Generalidades.....   | 113 |
| a) La naturaleza personal y subordinada de la ---<br>prestación del servicio..... | 113 |
| b) El concepto de empleado.....   | 117 |

|  |     |
|--|-----|
| B) Los Trabajadores.....   | 120 |
| a) Los Trabajadores al Servicio del Estado.....                      | 122 |
| b) Los veteranos de la Revolución como servidores<br>del Estado..... | 141 |
| C) Los Patrones.....   | 143 |
| a) El Estado como patrón.....  | 143 |
| b) Identificación de patronos.....                                   | 151 |

CAPITULO IV

ASIMILACION DE LOS BUROCRATAS  
A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

|  |     |
|--|-----|
| 1.- PLANTEAMIENTO GENERAL.....   | 155 |
| 2.- LA TEORIA INTEGRAL.....  | 158 |
| A) Fuente de la Teoría Integral.....   | 162 |
| a) los trabajos especiales en base a la Teoría --<br>Integral.....                   | 168 |
| B) Los Burócratas a la luz de la Teoría Integral.....                                | 173 |
| 3.- LA TEORIA EXPANSIVA.....   | 175 |
| A) Funcionamiento de la Teoría Expansiva.....  | 178 |
| a) Los trabajos especiales en base a la Teoría --<br>Expansiva.....                  | 180 |
| B) Los Burocratas vistos desde la Teoría Expansiva....                               | 181 |
| 4.- INCLUSION DE UN NUEVO CAPITULO ESPECIAL EN LA LEY --<br>FEDERAL DEL TRABAJO..... | 183 |
| CONCLUSIONES.....  | 191 |
| BIBLIOGRAFIA.....  | 196 |

PROLOGO

Atravez de la Historia de la humanidad, nos encontramos con la incesante lucha de clases, siendo el fundamento de ésta cuestión social la desigualdad de los individuos, básicamente la existencia de ricos y pobres constituye el binomio tragico que nace desde las primeras sociedades, que conlleva necesariamente como consecuencia la lucha de clases,--- misma que ha evolucionado, pasando de la lucha de los menos aptos e inteligentes que desempeñaban los trabajos más difíciles, contra los más aptos, diestros e inteligentes que hacían los trabajos menos rudos y con mayor facilidad, de aquellas sociedades primitivas en donde se da el combate violento e incesante establecido entre los que ocupan una posición inferior en el orden social y los que poseyendo los beneficios y privilegios de una mayor capacidad, se niegan a declinar su predominio sobre los otros hombres; llegando hasta el actual combate al que asistimos y del cual participamos, y que tiene por protagonistas a los burgueses y a los proletarios, aquellos que tienen una posición privilegiada por ser los detentadores de los medios de producción quienes tienen todos los privilegios sociales derivados de la posición social en que se colocan por ser los propietarios de los bienes de producción, y los segundos que con el único patrimonio con que cuentan es con su fuerza de trabajo y que por lo mismo son colocados en los últimos peldaños de la escalera social.

Esta situación nos lleva como resultado a un estado de violencia constante en el que para mantener un orden y evitar un Estado de anarquía total es como se hace imperante la creación de un régimen de control social, para balancear las desigualdades existentes, siendo así como se hace imperante - la necesidad de la creación del derecho social, dentro del -- cual encontramos al Derecho del Trabajo, reivindicador y proteccionista de la clase trabajadora, correspondiéndole al Estado el aplicarlo y hacerlo respetar para establecer un orden y un equilibrio entre esas dos fuerzas contrarias y desiguales que son el proletariado y la burguesía.

Por lo tanto siendo el mismo Estado a quien le corresponde ser el que medie entre los individuos estableciendo un orden, reivindicando y protegiendo los derechos de los trabajadores, debe de corresponderle poner el ejemplo dando el - trato que debe a sus propios trabajadores, pues él aún cuando tiene su poder de imperio sobre sus miembros que lo conforman, también tiene las mismas obligaciones que le son derivadas de la ley por colocarse en la calidad de patrón.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RELACION LABORAL BUROCRATICA.

#### 1.- INTRODUCCION.

#### 2.- DE LA INDEPENDENCIA A LA REVOLUCION (1810-1910).

- A) Ordenamientos Jurídicos.
- B) Aspectos Doctrinal@s.

#### 3.- DE LA REVOLUCION A LA PRIMERA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (1910-1931).

- A) Ordenamientos Jurídicos.
- B) Conceptos Doctrinales.
- C) Proyecto de Ley del Servicio Civil de 1929-1930.

#### 4.- DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 A NUESTROS DIAS.

- A) Ordenamientos Legales;
  - a) Acuerdo de 1934 de Abelardo L. Rodríguez.
  - b) Estatutos de 1938 y 1941.
  - c) Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su respectiva Ley Reglamentaria.
  - d) Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.
- B) Jurisprudencia.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE  
LA RELACION LABORAL BUROCRATICA.

## 1.- INTRODUCCION.

Debemos remitirnos a la antigüedad en la búsqueda de los antecedentes históricos de la relación laboral burocrática, pues hay que tomar en cuenta que la burocracia es siempre una expresión del poder público, puesto que al nacer el Estado organizado, los soberanos tuvieron la necesidad de servir de intermediarios, para poder realizar todos sus cometidos y poder mantener un buen funcionamiento del gobierno.

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

En Atenas y Esparta, así como en otras ciudades estatales de la antigua Grecia, las diversas funciones o magistraturas eran desempeñadas por ciudadanos, considerando como tal, al hombre nacido en la ciudad. La designación era hecha por lo común, valiéndose de un sorteo y duraba generalmente un año, la función de tesorero y los estrategas se exceptuaban de la designación por sorteo, pues por razones de morali-

dad, eran designados de entre las clases pudientes y de propietarios, por ser estos los más interesados en la defensa de la tierra.

Tales funciones no recibían remuneración alguna y-- estaban obligados a rendir cuenta detallada de su gestión al terminar su mandato. El gusto natural del hombre por el poder y por la celebridad pública, ya que eran cargos altamente honoríficos, explica que hubiera siempre candidatos dispuestos a aceptar estos cargos, que en realidad eran cargos para quienes los desempeñaban.

Ya desde el tiempo de Pericles se instauró el pago de una retribución, denominada *misthos*, la cual se daba a los gobernantes, a los miembros de los tribunales y a los soldados.

Al extenderse el sistema monárquico, el monarca se-- rodea de una serie de íntimos o cortezanos, que cabe dividir en dos grupos: los simplemente amigos del monarca, que no dejan de ser por eso espontáneos y gratuitos consejeros, y los funcionarios, a los que se les asignan tareas permanentes de gobierno, de economía, legislativas, judiciales, militares,-- de policía, abastecimiento y otras. Existe una administración pública definida, retribuida, con cierta estabilidad y colaboración jerárquicamente descendente, puede hablarse en este momento de una verdadera burocracia.

En Roma se conoce pronto una serie de instituciones y de cargos públicos, que van multiplicándose durante la República, esto como una consecuencia del ascenso político y social de los plebeyos, que poco a poco van conquistando su igualdad con los patricios, aunado a esto tenemos el desprecio de los romanos por los trabajos manuales y la magnitud especial del imperio romano, que propició un gran desenvolvimiento de una amplia red de subordinados, encargados del gobierno de las diversas provincias.

Se atribuye a Claudio el haber dado estabilización jerárquica al régimen de los funcionarios, que posteriormente ratificaron Adriano y Septimio Severo.

La administración romana se ocupaba de los impuestos de los caminos, de las comunicaciones, de la justicia y en lo militar, de conservar y ampliar el territorio del Imperio. El funcionario público presenta ya muchas de las características que hoy tienen los servidores públicos.

Los bárbaros, desde el siglo III, comienzan a avanzar sobre las fronteras del Imperio, y antes de concluir el siglo V terminan con el Imperio y con su burocracia.

Naturalmente cuando los pueblos bárbaros se instalan en las posesiones romanas, se mezclan con los núcleos romanos y asimilan su cultura y sus instituciones, volviéndose así a instaurar un nuevo aparato burocrático, aunque menos nu

meroso, mas local y algo más austero, por la menor distancia-- entre los monarcas y sus delegados.

En la edad media las leyes fundamentales no vienen a ser sino una repetición del Corpus Iuris romano, adaptado-- al sentir político del momento y sobre todo, sujeto al inte-- res individualista de quien detentaba el poder, en ésta época se convierte la función pública en clasiciista y hereditaria.

Poco a poco las cortes de los distintos Estados eu-- ropeos van creando sus estructuras administrativas y una red-- burocrática progresivamente más densa, a medida que el poder-- real se va reafirmando sobre la jurisdicción de los feudos y-- señorios.

Ya en el siglo XVIII el concepto de funcionarios,-- se difundio ya desligado de la casta, y con la Revolución --- francesa radicalmente la función pública deja de ser un privi-- legio.

Otra etapa burocrática se inicia con el imperio Na-- poleónico, donde se da una subdivisión en ministerios, los -- cuales se dividian a su vez en secretarías y subsecretarías y toda la gama de dependencias públicas que desde entonces co-- mienzan a propagarse en Francia y en todos los países por don-- de se realizaron las campañas napoleónicas y el ideario de la revolución francesa se difundio.

Al fortalecerse la posición financiera del Estado, le permiten y al mismo tiempo le obligan a la multiplicación de sus servidores. Sólo que frente a los trabajadores particulares que empizan a agremiarse para la defensa de sus derechos, los servidores públicos siguen obligados a permanecer relegados esgrimiendo el criterio de ser los representantes del Estado y se llegan a encontrar generalmente en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las empresas privadas.

Con el nacimiento del socialismo, se vienen a reconocer independencia y derechos frente al poder público, a los servidores públicos.

A pesar de que poco a poco, se les van reconociendo derechos y privilegios a los trabajadores al servicio del Estado aún en la actualidad, se sigue dando un tratamiento deficiente a los burocratas, puesto que se sigue viendo la relación desde el punto de vista del servicio civil y la función administrativa, sin tomar en cuenta que a pesar de la función realizada, no son mas que personas físicas que prestan un trabajo personal subordinado, a cambio de una retribución y como tales merecen recibir el mismo tratamiento que les da a los trabajadores en general.

Introducidos ya en la cuestión laboral burocrática- y habiendo hecho un rapido recorrido histórico por la antigüedad, hasta llegar a la actualidad, debemos ahora tratar el as pecto específico de la burocracia en México, por lo que tenemos que hacer un estudio de la historia y evolución de la relación laboral burocrática mexicana.

Es importante conocer la forma en que ha sido trata do el problema del burocrata en la legislación de México, desde el inicio del movimiento independentista, que aún cuando-- no existía un ordenamiento específico que tratara la cuestión burocrática, en las diversas leyes expedidas existían algunas menciones alusivas a los empleos públicos, que nos permiten-- darnos cuenta de como era tratado el problema, y así conocer-- como es que ha evolucionado la relación laboral burocrática.

#### A) Ordenamientos Jurídicos

En la búsqueda de los ordenamientos jurídicos, encontramos que el más remoto existente, dentro del periodo que nos ocupa, es el que expide Don Ignacio López Rayón en 1811,-- cuando instala en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar la Nueva España en nombre y ausencia del Rey Fernando VII.

Elaboró una constitución, la cual llevo por título-

"Elementos Constitucionales", en la que encontramos tres artículos que hacen alusión a los empleos públicos, en el artículo 22 se expresa lo siguiente:

"Ningún empleo, cuyo Honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía, o le de mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia,-- sino de rigurosa justicia."(1)

En este artículo se ve como ya se desliga el empleo público de las castas, dejando de ser un privilegio otorgado por el Rey; con esto podemos darnos cuenta como es que el ideal de la Revolución francesa influía en el ánimo de nuestros insurgentes.

Otro artículo que encontramos dentro del mismo ordenamiento, que nos muestra la tendencia a la socialización de las leyes en favor de los trabajadores, es el artículo 30, en el cual se establecía que:

"Quedan abolidos los exámenes de artesanos, y solo los calificará el desempeño de ellos."(2)

Otro artículo que encontramos dentro de este ordenamiento y que también nos interesa, es el artículo 23, donde se dice que:

---

(1) BAZARTE Cerdán, Willebaldo.- Revista jurídica veracruzana, Tomo XVI. No.1, p.59, ed. Presidencia del Tribunal;-- 1965.

(2) idem. p. 60.

"Se declaran vacantes los destinos de los europeos, que sean de la clase que fueren, e igualmente los de aquellos que de un modo público, e incontestable hayan influido en sostener la causa de nuestros enemigos." (3)

En este artículo encontramos como es que se trataba de ejercer un cierto control sobre los empleados públicos por parte del Estado, aunque influidos en cierta medida por el espíritu nacionalista existente en esa época.

Más adelante en 1814 encontramos el "Decreto Constitucional Para la Libertad de la America Mexicana", inspirado por Don José María Morelos y Pavón, donde se expresa en su artículo 26 que:

..." los empleos 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, " (4)

Como podemos darnos cuenta, sigue prevaleciendo hasta este momento la inestabilidad en el empleo en perjuicio de los trabajadores al servicio del Estado, también encontramos otro antecedente referente al particular, en los tratados de Cordoba, donde obviamente influido por la situación en que se encontraba el país se expresa en su artículo 16 en referencia

---

(3) idem. p. 59

(4) TENA Ramírez, Felipe., Leyes fundamentales de México 1808 1957, ed. Porrúa, S.A., 1957, p.p.35

a los trabajadores públicos que notoriamente fueran desafectos a la independencia mexicana, ordena que saldrán del país, dentro del término que la regencia les prescribiera, llevando sus bienes, pero pagando los derechos de exportación correspondientes.

Hasta aquí hemos visto como ya se hace referencia a los empleos públicos, aunque de forma un tanto superficial--- pues no trata de una forma directa la cuestión burocrática,-- pues se hace atendiendo al sostenimiento de la causa independentista, tratando de proteger al movimiento, eliminando a--- quienes pudieran influir de una forma negativa la Independencia de México. Pero una vez proclamada la independencia de Méjico empiezan a dictarse normas más concretas, encaminadas a una mejor organización del gobierno, así pues encontramos en el Plan de Iguala una norma que establece:

" Todos los habitantes del país, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo." (5)

Esto se reafirma con lo que se establece en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, expedido en 1822, pues en su artículo 16 se mandó que las diferentes-- clases de estado se conserven con sus respectivas distincio-- nes, sin perjuicio de las cargas públicas, comunes para todos

---

(5) BAZARTE Cerdán, Willebaldo., op.cit., p.p. 60

los ciudadanos, pero lo que más lo reafirma es el párrafo que a la letra dice :

" Las virtudes , servicios, talentos y aptitudes, son los unicos medios que disponen para los empleos de cualquier especie." (6)

Aquí vemos en principio como se reconoce la elegibilidad de cualquier ciudadano mexicano, para ocupar cualquier cargo o empleo público, teniendo como una restricción las aptitudes que para el cargo que debiera desempeñar sean necesarias.

En el plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 1823, se menciona que le corresponde al cuerpo ejecutivo nombrar y remover a los secretarios de Estado, así como a los empleados civiles de la nación.

En el Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, al precisar las atribuciones del ejecutivo, se le atribuye el poder, para hacer los nombramientos necesarios, segun nos podemos dar cuenta al leer esta referida acta, que en su parte conducente dice:

"... para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los empleados de las oficinas generales de hacienda; además se le da la facultad de suspender los empleos hata por la mitad, a los empleados de la ha federación infractores de las órdenes y decretos, y-

en los casos que se crea necesario, se les for-  
mara causa ante los tribunales competentes."-  
(7)

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Me-  
xicanos de 1824, se establece en sus artículos 50 y 110 lo si-  
guiente:

" Art. 50.- Son facultades exclusivas del Con-  
greso General:

XXIII.- Crear o suspender empleos públicos de-  
la federación, señalar, aumentar o disminuir--  
sus dotaciones, retiros y pensiones." (8)

Y en el artículo 110, al precisar las atribuciones-  
del Presidente de la República se enuncian entre sus funcio-  
nes:

" III.- Nombrar y remover libremente a los se-  
cretarios de despacho.

IV.- Nombrar a los jefes de oficinas generales  
de Hacienda, los de las comisarias y demás ofi-  
ciales superiores del Ejército permanente, mi-  
licia activa y armada con aprobación del sena-  
do y en sus recesos, del consejo de Gobierno.

VII.- Nombrar a los demás empleados del ejérci-  
to permanente, armada y milicia activa, y de--  
las oficinas de la federación, arreglandose a-  
lo que dispongan las leyes.

XX.-Suspender de los empleos hasta por tres me-  
ses y privar hasta por la mitad sus sueldos.--  
por el mismo tiempo, a los empleados de la fe-  
deración infractores de las ordenes o decre---

---

(7) *ibid.* dem.

(8) *idem.* p. 62

tos, y en los casos que crea debe tomarse causa a tales empleados, pasara los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo." (9)

Como podemos percatarnos existe ya cierta concordancia con lo expresado en la Constitución de 1824, respecto de disposiciones expedidas con anterioridad; más adelante se van expidiendo diversa disposiciones, las cuales van repitiendo, todo lo dispuesto por las normas que ya vimos, en algunos casos incluso, repitiendolas de manera textual, pero teniendo-- estos antecedentes, poco a poco empiezan a aparecer algunas-- variaciones, otorgando ciertas ventajas a los empleados públicos, como por ejemplo:

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

En 1829, fué expedida una ley para que se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiestas nacionales.

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto: la primera sobre descuentos de sueldos y, la segunda sobre viaticos a familias de diputados.

Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos." (10)

Además de estas disposiciones, en 1835 se dicta una

(9) ACOSTA Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo., ed. Porrúa/ S.A., p.p. 639 y 640.

(10) idem. p. 641

ley sobre pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y a quienes deben otorgarse las vacantes.

En 1836 en las siete leyes constitucionales se establece que le compete al Congreso General crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

Todas estas disposiciones siguen siendo repetidas-- tanto en el primer proyecto de constitución del 25 de agosto de 1842, como en el segundo proyecto de constitución del 3 de noviembre del mismo año.

También en las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, aumentando la facultad de dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y permisos.

En 1852 el presidente Arista, dispuso que todos los empleados de las oficinas de la federación fueran amovibles a voluntad del Gobierno y que no tuviesen derecho a cesantía.-- Además de esto por primera vez se describe un procedimiento-- en el cual se daba la facultad de intervención al interesado, cuando fuere objeto de remoción de su puesto; ésta remoción-- sólo podría ser acordada en junta de ministros, y por mayoría

de votos de estos funcionarios, quien de esta forma podría defenderse, pudiendo en esta forma alegar lo que a su derecho--mejor conviniera.

En la ley Lares expedida en 1853, se instituye como materia propia del procedimiento contencioso administrativo,--la relativa a la destitución y remoción de los empleados pú--blicos. Establecía un tribunal, integrado por el consejo de--ministros, ante el cual defendía a la administración, contra--las pretensiones del promovente, el Procurador de Justicia.

En el proyecto de constitución de 1857; como en la--constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promul--gada el 5 de febrero de 1857, por el Congreso General Consti--tuyente, marca como facultades del Congreso, el crear y supri--mir empleos públicos de la federación, así como también el se--ñalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

También faculta al presidente, para nombrar y remo--ver libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombra--miento o remoción no esten determinados de otro modo en la---constitución.

En el mismo año de 1857, fué expedida una circular--por el Ministerio de Relaciones, otorgando pensiones a los em--pleados del cuerpo diplomático.

En 1870, el Congreso General, expide un decreto sobre delitos oficiales de los funcionarios de la federación.

En 1885, se expide un decreto del ejecutivo, en el cual se reglamentaba la expedición de nombramientos de los empleados públicos. En este mismo año también fueron expedidas diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos, sobresueldos y registro de nombramiento.

En 1890, se autoriza por medio de una circular, a que en cada fallecimiento de algun empleado, la viuda pudiera firmar la nomina para así ella pudiera recibir el sueldo.

En 1896, se expide una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105, de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas y recompensas a los funcionarios de la administración pública, haciendo especial énfasis en la responsabilidad de los altos funcionarios.

Hasta aquí podemos ver como es que poco a poco se van tomando en cuenta a los empleados públicos, sin embargo la mayoría de las disposiciones dictadas, son tendientes a establecer la forma de asignación o destitución de los puestos, y las disposiciones que van encaminadas a otorgar algunos privilegios a los empleados públicos son de carácter individualista, dando estos beneficios sólo a algunos empleados, que--

laboran en áreas específicas de la administración, aunado a-- esto tenemos que éstos beneficios se establecieron por disposiciones que no tenían el carácter de ley, como lo son decretos y circulares que a veces ni siquiera provenían del Ejecutivo, sino de secretarios de Estado; sin embargo, debemos darnos cuenta que ya empiezan a ser tomados en cuenta los trabajadores al servicio del estado aunque es de una forma indirecta, sin tomar en consideración sus derechos como trabajadores que son, aunque también hay que considerar que hasta este momento, todavía no se gestaba nuestra gran Revolución Social, la cual vino a despertar a la conciencia obrera, que conlleva a la lucha por la reivindicación de sus derechos.

#### B) Aspectos Doctrinales.

Como podemos darnos cuenta analizando las diversas disposiciones legales que ya vimos en el apartado anterior,-- en este período histórico que estudiamos, la tendencia predominante en estos momentos era la de mantener una amovilidad-- de los empleados públicos, que permitiera al gobierno hacer-- los cambios que requiriera, dependiendo de sus necesidades,-- dejando de éste modo en una completa inestabilidad en el empleo a todos los trabajadores del Estado.

Esto en un principio podría juzgarse como una buena posición, viendolo desde el punto de vista de la administración pública, puesto que mantendría un mejor funcionamiento de todo el aparato administrativo, aprovechando al máximo la potencialidad de todos y cada uno de sus servidores y desechando a quienes en un momento dado no llegaran a cubrir los requisitos mínimos de eficiencia en el desempeño de las funciones asignadas.

Sin embargo, atendiendo a situaciones reales de la naturaleza humana, éste principio de amovilidad de los empleados públicos, se convierte en algo negativo, puesto que quien pudiera llegar a tener la facultad de remover libremente a los trabajadores, podría cambiar de signación o incluso llegar a cesar en sus funciones, a quienes cubrieran los requisitos de eficiencia y honradez en el desempeño de sus atribuciones, atendiendo solamente a caprichos y conveniencias personales, para colocar personas que sin tener los conocimientos y experiencia necesaria para desempeñar el cargo, han tenido la suerte de llegar con una buena recomendación o tienen algún parentesco con quien los asigna en el puesto, excluyendo así a quienes pudieran haber desempeñado la misma función de una manera brillante y eficiente.

Todas estas apreciaciones podemos deducirlas nosotros mismos, del estudio y análisis de las disposiciones lega

les ya vistas, y leyendo las opiniones de diversos autores de esa época, nos damos cuenta que las normas legales emitidas-- son acordes con los aspectos doctrinales predominantes, puesto que las valoraciones de diversos autores, son coincidentes con los puntos de vista que pudimos emitir del estudio de las disposiciones legales, entre lo plasmado en la ley, y en el sentir de los diversos autores que estudiamos en ésta época.

Ejemplo de esto, es lo que expresa el licenciado -- Juan M. Vazquez, en su obra Curso de Derecho Público, donde -- dice:

" ¿ Puede el Ejecutivo remover a voluntad a -- los agentes que él mismo haya nombrado ?

La solución debe ser en sentido negativo, fundada en un temor que por desgracia está confirmado por la experiencia. Siendo el Poder Ejecutivo el que ésta más en contacto con las poblaciones, siendo sus funciones las de hacer y -- mandar hacer sin contradicciones, adquiere tal costumbre de mando con la obediencia respectiva, que siempre, y cada día, propende a ser -- más extenso en su círculo de acción; le enfada la menor contradicción, y procura poner en juego todo su ingenio, los recursos del poder y -- los servicios de los aduladores, para venir a tener el resultado que desea, removiendo en -- primer lugar a los mismos agentes que ha nombrado, aunque obren conforme a la ley, si no secundan sus intenciones bastardas. Por esto es conveniente que los agentes de que se trata -- tengan tiempo fijo de funcionar y que durante él no puedan ser removidos sino por delitos -- oficiales del orden común." (11)

En 1874 el licenciado José María del Castillo Velaz

(11) Apud. BAZARTE Cerdán, Willebaldo., op.cit., p.p.70

co en su obra "Ensayo Sobre el Derecho Administrativo Mexicano", sostiene que:

"... la amovilidad de los funcionarios públicos dista mucho de la arbitrariedad en punto de destituirlos, trasladarlos, o removerlos y que cuando la autoridad administrativa más celosa e ilustrada es substituída sin razón por otra, sus proyectos, sus trabajos empezados,-- el fruto tardío de sus conocimientos locales -- todo es perdido para los pueblos." (12)

Inclusive la opinión pública en esa época era acorde con lo que expresaban los doctrinarios de la época, lo cual podemos corroborarlo con lo que expresa un editorial publicado en el número 19, tomo II, de "EL CRONISTA DE MEXICO", el cual expresa lo siguiente:

"... nosotros estaríamos porque se dejara al gobierno en libertad de escoger y mandar sus empleados como y cuando conviniese al mejor servicio de la nación, pues nos parece impropio que ésta, representada por los directores de la maquina política y administrativa, no tenga las facultades y la libertad con que obra el dueño o encargado de cualquier negociación mercantil para llamar, ascender o despedir a sus dependientes. Entiendase que ésta opinión tiene la fundada esperanza de que el Gobierno establecido cierre las puertas a las intrigas de la empleomanía y obre con ilustración y justicia en la conservación de algunos empleados antiguos y la elección de otros nuevos." (13)

No es necesario analizar otras opiniones, pues to--

(12) Apud. BAZARTE Cerdán, Willebaldo., op.cit., p.p.68

(13) Apud. BAZARTE Cerdán, Willebaldo., op.cit., p.p.67

público patrimonio del partido que llegaba al poder, debería dejarse en disponibilidad para que los utilizara la facción--vencedora.

Los males que ésta situación traía consigo, fueron--bien notorios para la administración, pues imposibilitaron la creación de cuadros burocráticos verdaderamente capacitados,--cuerpos de funcionarios celosos y morales, y con espíritu de continuidad en sus servicios.

Pero el movimiento de ideas renovadoras de la vida--administrativa iniciado en todas partes, los privilegios cada día más crecientes en favor de las clases laborantes, la evolución sistemática del concepto del Poder público frente a---los gobernados, no podía dejar de influenciar el ánimo de los gobernantes de nuestro país mostrándoles la necesidad de cambiar de rumbo, desligando a la administración de la política--dotándola de elementos permanentes, devidamente capacitados e independientes, consagrados por entero al cumplimiento del deber profesional nacido de la relación de servicio.

A) Ordenamientos Jurídicos.

Pequeños intentos se iniciaron en el año de 1911,--

para mejorar la situación del empleado público, pues se suscitaron en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, debates legislativos relacionados con la discusión de iniciativas de Ley concernientes a la emisión de una ley que regularía las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Una de las iniciativas fué propuesta por el licenciado Ezequiel A. Chávez y por la diputación de Chihuahua, la cual se concretaba en los empleados civiles del servicio docente y de investigación científica. La segunda denominada como proyecto de ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, fue presentada por los diputados Justo Sierra jr. y Tomás Berlanga la adoptaron las representaciones legislativas federales de Tepic, Sonora y Coahuila; esta iniciativa abarcaba a todos los servidores públicos federales.

El orador Don- José Natividad Macías, expuso en favor de los proyectos de ley que:

" La justicia, la necesidad tan grande de dar garantías a los empleados, han dicho las comisiones, está en la conciencia de todos, porque como acabamos de ver, la sociedad ha presentado indignada que no sólo empleados del servicio docente, sino empleados de la República con servicio de treinta años han sido barridos por la OLA REVOLUCIONARIA, sin causa justificada alguna, este sentimiento de indignación provocado sin respeto, sin consideración ninguna a una vida entera dedicada al servicio de la República o del Estado, merece la reacción correspondiente dando garan-

tías a esos empleados, no sólo a los dedicados a la instrucción pública, sino a cualquier servicio público con el objeto de que no vuelva a repetirse un espectáculo que verdaderamente nos ha acreditado ante las naciones cultas como que no tenemos respeto ninguno a los servicios que se prestan a la nación. " (14)

Al cabo de los debates las comisiones decidieron conveniente refundir en una sola las dos iniciativas, aprovechando de la iniciativa que presentaron los C.C. Diputados -- Justo Sierra jr. y Tomás Berlanga, la idea fundamental de extender a todos los empleados los beneficios de la ley que habían propuesto, así como también utilizando los preceptos de proyecto presentado por la diputación de Chihuahua.

El proyecto elaborado por las comisiones, en el cual se fundían las dos iniciativas, estaba dividido en tres capítulos. En el primero se establecían las disposiciones especiales referentes a los empleados de la instrucción pública y de investigación científica; en el segundo capítulo trataba los preceptos que en lo particular deben regir en cuanto a los demás empleados públicos cuyo servicio, en algunos casos puede ser de vital importancia y por último el tercer capítulo, contenía las disposiciones particularmente de procedimientos comunes a todos los empleados.

El Diputado Ricardo Molina, encontró razonable el -

proyecto por cuanto se refería a los empleados en el servicio docente, pero no lo halló igualmente justificable para los demás trabajadores de la administración. Preciso su opinión en el sentido de que la iniciativa de la Ley era anticonstitucional porque minaba en sus cimientos la facultad del del presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados de la administración. Además de cierta inoportunidad circunstancial para expedir la ley que coartaba dicha facultad, precisamente en los momentos de transición de la prolongada época dictatorial Porfirista, al Gobierno revolucionario Maderista, resultando así que el aparato burocrático del nuevo regimen, quedaría formado con personal impuesto en el anterior régimen, y en consecuencia con los ideales del anterior gobierno, lo cual podría obstruir el desempeño de la nueva administración.

Lanz Duret, diputado integrante de la comisión dictaminadora, rebatió el argumento de anticonstitucionalidad -- aducido por el diputado Molina. Hizo ver con toda claridad cómo al tenor del artículo 85 de la Constitución, el Presidente tenía amplias facultades para mudar sin restricción alguna, a los secretarios de despacho, a los agentes diplomáticos, etc., y por el contrario para nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, tenía la restricción prevista por la Constitución misma, en la última parte del artículo 85.

En seguida, analizando las razones de conveniencia alegadas por Molina para oponerse al proyecto consistentes en que al gobierno se le impida gobernar libremente, al darse la reforma en un momento de transición política del país, Lanz-Duret recuerdo como en todo el mundo la tendencia legislativa se orientaba en el sentido de ir garantizando al personal administrativo, su estabilidad en el puesto, trayendo a colación ejemplos como que en Estados Unidos de Norte América,--- aún cuando subía al poder un presidente demócrata, conservaba a los empleados de filiación republicana.

Por último expreso que las garantías otorgadas a -- los empleados públicos en vez de entorpecer la función del go- bierno pondría en sus m-anos un medio más rapido para cesar a los funcionarios incumplidos, pues éstas garantías que se les otorgaban no se establecían sobre una base de benevolencia pa- ra los empleados incompetentes y desobligados sino a condi- ción de la más estricta satisfacción de sus deberes.

Por su parte el diputado José Natividad Macías en-- su alocución en favor del proyecto, precisó:

"... todos los gremios de obreros se levantan en masa, pidiendo justicia, pidiendo apoyo al gobierno contra el capital al que consideran su enemigo. Los empleados, señores, no tienen esas garantías; carecen absolutamente de e--- llas y entonces es necesario ponerlos en pa- rangón con los obreros y decir lo siguiente: o el empleado tiene garantías suficientes pa-

ra conservar su puesto, o el empleado tiene--  
derecho de huelga." (15)

Sin embargo, a pesar de que éste proyecto significa  
ba un gran avance en los derechos de los empleados públicos,--  
y que fué defendido tan ferreamente por los encargados de su--  
elaboración y estudio, no paso de ser solamente eso, un pro--  
yecto, con lo cual quedaban en la misma situación que antes--  
los empleados públicos, aunque esto ya nos da un antecedente--  
firme, de la lucha por las garantías de los funcionarios al--  
servicio del Estado.

Despues de la promulgación de la Constitución de---  
1917, con la creación del artículo 123, se inician varias co--  
rrientes que buscaban reglamentar las relaciones entre los---  
trabajadores al servicio del Estado y el Estado; algunos tra--  
tando de asimilar esta relación al artículo 123, equiparando--  
a los empleados públicos con los empleados privados, y por---  
otro lado otros los excluían totalmente de este artículo a---  
los trabajadores al servicio del Estado; esto por una impreci--  
sión en el texto constitucional y a las variadas interpreta--  
ciones que se les daba a nuestra Carta Magna.

Algunos hacían extensiva la norma constitucional a--  
los empleados públicos y aunando la facultad que en un princ*ipi*

pio se les daba a los Estados, para promulgar sus leyes locales del trabajo, llegaron a ser incluidos y tomados en cuenta los trabajadores al servicio del estado como empleados privados siendo éste criterio fortalecido con los antecedentes que ya se tenían, tendientes a proteger y otorgar garantías a los empleados públicos.

Algunos otros hacían una interpretación restrictiva del precepto constitucional, restringiendo su aplicación a--- los obreros, jornaleros, etc., pero sólo a empleados priva--- dos; otorgando solamente como disposición aplicable a la clase burocrática y como protectora de sus derechos, la garantía a individual del artículo 5to., negándole completa--- mente los derechos otorgados por el artículo 123 del mismo ordenamien--- to.

Este artículo 5to. constitucional establecía que na die podía ser obligado a prestar trabajos sin la justa retri--- bución y sin su pleno conocimiento. Este precepto ni con mu--- cho alcance, amparaba los derechos del personal burocrático.-- También venía rigiendo sin reglamentación especial alguna, el texto de las fracciones II, III y IV del artículo 89 constitu--- cional, donde se faculta al Ejecutivo para nombrar y remover--- libremente de acuerdo con la Constitución y las leyes, a to--- dos los funcionarios y empleados de la federación.

En 1929 se nombra una comisión para redactar un proyecto de ley de servicio civil, del cual nos ocuparemos más adelante con más detenimiento.

#### B) Conceptos Doctrinales.

La tendencia en ésta época no seguía un rumbo definido, podríamos decir que en cierto modo éste periodo histórico fué un periodo de transición en la forma de pensar, de los estudiosos del derecho, puesto que encontramos una gran discordancia entre sus puntos de vista, sumado a esto tenemos la imprecisión de las leyes al referirse al particular, dejando un gran margen para la disertación interpretativa.

Es así como encontramos varias tendencias que pretenden equiparar a los trabajadores particulares, con los empleados públicos, basados en la gran amplitud que tenía el original texto del artículo 123, de la Constitución de 1917, lo cual dió la característica de expansividad al derecho del trabajo.

Sin embargo otros autores no aceptaron esta característica de expansividad del derecho del trabajo, y consecuentemente restringiendo el sentido del artículo 123 constitucio

nal, para ser aplicado solamente a los empleados privados, excluyendo a los empleados públicos.

Así es como surgen varias opiniones que tratan de justificar la conveniencia de excluir a los empleados públicos, así por ejemplo encontramos lo que opina el licenciado Eduardo Ruiz, en su obra "Derecho Constitucional", quien sustentó que para que el Presidente pueda obrar con libertad para nombrar y remover a los secretarios de despacho dentro de la órbita de sus facultades, es preciso que los agentes superiores e inferiores de que se valga le merezcan su confianza y sólo de ésta manera puede imputársele la responsabilidad por los actos de aquéllos, advierte que la facultad del presidente para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión es una de las prerrogativas más importantes del titular del Ejecutivo, porque le permite disponer de numerosos empleados públicos, y por ende, de un contingente numeroso disciplinado y resuelto que hallándose ligado con el presidente por la gratitud o el interés y por constituir una parte integrante del mecanismo gubernamental, le ayuda a la conservación del poder.

Este argumento esgrimido por el licenciado Ruiz, podemos considerarlo muy poco congruente para tratar de mantener separados a los empleados públicos del resto de los trabajadores puesto que para el mejor desempeño de sus funciones--

en un determinado puesto no es necesaria la inseguridad en el empleo; al contrario debemos considerar que garantizar al trabajador en el empleo, proporciona animos para un mejor desempeño en sus funciones y una continuidad en los proyectos emprendidos, lo cual redundaría en un mejor funcionamiento del aparato administrativo estatal.

En la posición contraria encontramos la opinión del licenciado Lanz Duret, vertida en su obra "Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen"; en dicha obra advierte que ya era necesaria una ley que exigiera los requisitos y competencias técnicas que deben reunir los candidatos a ocupar los empleos públicos y que limitará el derecho del Ejecutivo para destituir a los empleados de la administración.

Como podemos percatarnos la tendencia del licenciado Lanz Duret, es por crear una ley que proteja a los empleados públicos y establezca ciertas garantías en su favor, aunque aún excluyéndolos de la reglamentación laboral general.

Otra tendencia que se manejaba era la referente a considerar a los empleados la administración, comprendidos dentro del artículo 123 constitucional, puesto que hablaba originalmente de que el Congreso de la Unión y las legislaturas del Estado, deberían expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las nec

sidades de cada región sin contravenir las bases que enumeraba el propio artículo, las que regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, y artesanos, y de una manera general a todo contrato de trabajo; lo que significaba que se consideraba que todos los trabajadores en general estaban sujetos al contrato de trabajo y no hacía distinción alguna con los trabajadores al servicio del Estado.

C) Proyecto de ley del Servicio Civil de 1929-1930.

La fuerza de la injusticia, unida al movimiento de protección en favor de los servidores públicos que ya se venía experimentando mostro la necesidad de poner límites a esta situación legislativa especial, pues existía una gran desorientación al respecto, puesto que por la facultad otorgada por la constitución, a las legislaturas de los Estados para expedir sus leyes del trabajo, existían Estados en los que se equiparaban a los trabajadores en general con los empleados públicos, sin señalar ninguna distinción, pero también existían otros Estados en los que se hacía la separación de los empleados privados y los empleados de la administración, y existían leyes locales del servicio civil, que regían a los trabajadores al servicio del Estado, y en algunos otros lugares ni siquiera eran tomados en cuenta pues eran excluidos de la ley

laboral local y no existía reglamentación alguna que los amparara.

Por ésta razón es por lo que se toma la decisión de elaborar una ley del servicio civil para lo cual se nombra--- una comisión con el propósito de formular un proyecto de ley-- del servicio civil, la cual fué integrada por el licenciado-- Luis Sanchez Pontón, quien fungía como oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda; Julio Novoa, quien tenía el cargo de Oficial Mayor de la Oficialía Mayor del Departamento de la Contraloría; Gustavo R. Velazco, quien era Jefe del Departamento de Contabilidad de la Beneficencia Pública y por último el li licenciado Alfredo Porra Guillen; participando posteriormente-- el licenciado Rafael Mancera Ortíz.

La comisión dió comienzo a sus labores en noviembre de dicho año, con el objeto de desarrollarlas en forma sistematizada y lo más completa posible, aprobó un programa en el--- cual se fijaron para estudio los puntos principales de que de bía ocuparse la ley. Aunque las sesiones no se pudieron hacer con completa continuidad y por ésta razón ocuparon un tiempo-- mayor del que se pensó en un principio, en mayo de 1930 la co misión dió por terminados sus estudios sobre los puntos antes determinados, y se designó al licenciado Gustavo R. Velazco-- para que procediera a redactar un anteproyecto que debería--- servir de base para formular el proyecto definitivo.

Una vez que se discutió en diversas reuniones de la comisión dicho anteproyecto y que se le hicieron los cambios que se estimaron oportunos, se formuló el proyecto que se entregó al secretario del ramo y el cual se dividía en diez capítulos y sesenta y seis artículos, de los cuales los últimos tres tenían el carácter de transitorios. Los diversos temas de que se ocupaban eran los siguientes: del servicio civil, y de la aplicación de la ley; de la clasificación de los empleos; del ingreso al servicio; de los derechos y obligaciones de los empleados; de los sueldos suplementarios, de los cambios de empleo y de los ascensos; de las condiciones de trabajo; de las recompensas y medidas disciplinarias; de la terminación de la relación del empleo, disposiciones generales; de la comisión del servicio civil y finalmente disposiciones transitorias.

Este proyecto, no obstante su importancia, el esmero que se puso en su elaboración y el acierto de las disposiciones que contenía no llegó a regir las relaciones de los empleados públicos.

Este proyecto es muy importante pues muestra una clara preocupación por resolver la situación laboral burocrática, que aunque ya se tenía el proyecto de 1911, el cual fué un estudio muy serio en el mismo sentido, éste proyecto es el primero que se da, después de promulgada nuestra constitución

social, donde ya se plasman las garantías sociales en favor-- del proletariado mexicano, que aunque se trataban de hacer ex-- tensivas a los empleados públicos fué un movimiento debil que no fructificó, por las fuertes corrientes opositoras, y que a la larga viene a ser totalmente eliminado este intento, con-- la creación de la primera ley Federal del Trabajo la cual fué promulgada el año de 1931.

4.- De la Ley Federal del Trabajo de 1931 a nuestros días.

Al promulgarse la Ley Federal del Trabajo de 1931,- el rumbo de la reglamentación de los trabajadores al servicio del Estado, cambia totalmente, e inclusive podriamos decir--- que sufre un terrible retroceso, puesto que aunque tibiamente se daban algunos intentos porque les fueran reconocidos sus-- verdaderos derechos, como trabajadores que son, teniendo la-- ventaja de que la constitución dejaba margen para poderlos to-- mar en cuenta dentro del artículo 123; sin embargo al dictarse la Ley Federal del Trabajo excluye de sus disposiciones a los empleados públicos, al declarar en su artículo 2do., que:

" Las relaciones entre el Estado y sus servi-- dores se regirán por las leyes del servicio-- civil que se expidan."(16)

(16) TRUEBA Urbina, Alberto., Ley Federal del Trabajo, ed. -- Porrúa, S.A., p.p. 20

Con lo cual se deja solamente la opción de crear---  
leyes del servicio civil, ya sean locales o federales, que ga  
ranticen los derechos mínimos de los empleados públicos.

A) Ordenamientos legales.

Al excluir a los empleados públicos de la reglamen-  
tación laboral, con el artículo 2do. de la Ley Federal del---  
Trabajo de 1931, nuevamente se inicia la lucha de los emplea-  
dos de la administración por conseguir les sean reconocidos--  
sus derechos, siendo su primer logro concreto, despues de ha-  
ber fracasado los anteriores intentos legislativos, el "Acuer  
do Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil",--  
expedido por el General Abelardo L. Rodríguez.

a) Acuerdo de 1934 de Abelardo L. Rodríguez.

Dado que éste acuerdo llega a entrar en vigor y funn  
cionar, limitando la facultad discrecional del Presidente, es  
por lo que debemos considerar que merece ser tratado en un---  
apartado especial, resaltando así su importancia, puesto que--  
todos los anteriores intentos que se dieron por reglamentar--

la relación laboral burocrática nunca pasaron de ser simples-  
proyectos que aunque ya denotaban inquietud por el problema, -  
no tuvieron una repercusión practica en la realidad.

Este acuerdo fué publicado el día 12 de abril de---  
1934 en el Diario Oficial de la Federación, disponiendo en su  
segundo artículo transitorio que tendría vigencia desde la fe  
cha de su publicación hasta el 30 de noviembre de 1934.

En una revisión somera podemos encontrar que el a-  
cuerdo, precisaba que el servicio civil comprende a todas las  
personas que desempeñan empleos, cargos y comisiones depen---  
dientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase--  
que sean, que no tengan el carácter de militar.

Se excluan los secretarios de Despacho, Jefes de--  
Departamentos Administrativos, Procuradores de Justicia de la  
Nación y del Distrito Federal, Subsecretarios de Estado, Ofi-  
ciales Mayores, y demás altos funcionarios de la federación.

Se establecían comisiones del servicio civil, forma  
das por un representante del jefe de la dependencia, que fun-  
giria como presidente, dos vocales, que serían jefes de depar  
tamento de la dependencia de que se trate y dos representan--  
tes de los empleados, pudiendo designar un abogado que sólo--  
sería asesor, sin derecho a voto. Las atribuciones de las co-

misiones eran colaborar con las dependencias en la clasificación de los empleados, señalando los requisitos y condiciones que debían satisfacer; formular las bases para las oposiciones y exámenes, conocer de los cambios de empleo, ascensos, separaciones, remociones y renunciaciones del personal que se encuentre prestando sus servicios en la dependencia de su adscripción.

Establece periodos de vacaciones, condiciones en que se otorgan licencias, establece también derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados, impone sanciones, causas de destitución de los empleados, señala requisitos para ingresar en el servicio civil, hace una clasificación de los trabajadores por categorías.

Como podemos percatarnos este es ya un muy bien estructurado ordenamiento, que desafortunadamente sólo tuvo vigencia pocos meses, pues terminado el periodo del General Rodríguez dejó de funcionar, sin embargo se estimó nuevamente la necesidad de que los derechos del empleado se consagraran en una verdadera ley, formalmente considerada, para que las garantías de que se trataba de rodearlo fueran verdaderamente efectivas y no sujetas a la situación un tanto inestable de un simple acuerdo presidencial, así es como en el año de 1935, el Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario, elaboró un proyecto de ley del servicio ci---

vii, el cual desafortunadamente corrió la misma suerte que otros proyectos anteriores y no llegó a tener la categoría de ley.

b) Estatutos de 1938 y 1941.

Después de tantos intentos, es el General Lázaro---Cárdenas del Rfo, a quien le toco dar cima a las aspiraciones y a la tendencia que se venía formando de tiempo atras y que imperativamente reclamaba la expedición de medidas verdaderamente legislativas que arrancaran de una vez por todas, de la injusticia, a los empleados públicos. Así es como se promulga el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

En exposición de motivos hace una revisión de los--derechos garantizados hasta entonces a los trabajadores parti--culares, y concluye en que no hay razón alguna para negarse--los a los servidores del Estado. Establece que los empleados--de la administración pública tienen el carácter de asalaria--dos, porque tienen mas patrimonio que su capacidad de traba--jo.

Esta ley se consideraba sólo aplicable a los trabajadores del Estado, siendo designado como tal por el mismo estatuto al que prestara el Estado un servicio material, intelectual o de ambos generos; excluía de sus disposiciones a los trabajadores de confianza; regulaba las jornadas de trabajo, condiciones de trabajo, reconocía el derecho de asociación sindical a los trabajadores de base, y también el derecho de huelga.

Establecía también juntas arbitrales dentro de cada unidad burocrática, así como un tribunal de arbitraje, la primera para conocer en primera instancia de los conflictos surgidos entre funcionarios de cada unidad burocrática y sus trabajadores, así como de los intersindicales de la misma unidad y el segundo para resolver en revisión de los propios conflictos.

Como lo menciona el licenciado Alberto Trueba Urbina.

"... durante el régimen revolucionario del presidente Lázaro Cárdenas, cuando estableció por primera vez un nuevo derecho de carácter laboral en favor de los empleados públicos--- creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un tribunal de arbitraje encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores. Desde entonces nacieron las relaciones laborales entre los poderes Federales y sus empleados..."(17)

(17) TRUEBA Urbina, Alberto., El Nuevo Artículo 123., ed. Porrúa, S.A., 1962, p.p.220

Poco más de dos años duró en vigor el estatuto promulgado por el general Cárdenas, pues el 4 de abril de 1941, el General Manuel Avila Camacho, expidió otra ley estatutaria, la cual lleva el mismo espíritu que la anterior señalando sólo algunas reformas en el sentido de especificar empleados de confianza así como reafirmar principios revolucionarios.

La revisión del estatuto se convirtió en un tema político, dada la fuerza de la organización burocrática mexicana, y se desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de la ley constitucional en los mismos términos que la primera parte del artículo 123 constitucional, base de la legislación del trabajo, lo que culminó con la adición del apartado "B" a dicho artículo, el 5 de diciembre de 1960, a iniciativa del entonces presidente Adolfo López Mateos.

c) Apartado "B" del artículo 123 constitucional y su respectiva ley reglamentaria.

Corresponde al presidente de la república, licenciado Adolfo López Mateos, elaborar el proyecto de reforma al artículo 123 constitucional. La adición es publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de diciembre de 1960, y---

con ello adopta el artículo constitucional dos apartados; el "A" referente a las relaciones obrero patronales y el "B" que abarca las relaciones entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y territorios federales y sus trabajadores, siendo éste apartado de excepción pues sólo se puede aplicar a los trabajadores especificados, excluyendolos de la legislación general.

Con la creación del apartado "B", podría pensarse que se viene a resolver toda la problemática de los empleados públicos, pero en realidad, lo que sucede es que se viene a agravar la situación de los trabajadores pues lo único que se resuelve es el problema de constitucionalidad que se alegaba a las disposiciones que se venían expidiendo con anterioridad, y crea grandes dudas, al no resolver totalmente el problema.

La situación existente antes de esta reforma era muy irregular pues la creación de reglamentaciones, para resolver la situación de los burocratas correspondía al Congreso, mediante una ley, y no mediante acuerdos expedidos por el Ejecutivo, ya que en base a la Constitución, sólo tenía facultad para nombrar y remover al personal, pero no le da facultad de crear normas para tal efecto.

Esta medida tomada fué errónea, pues lo que hace es

dejar aparte a un pequeño sector de trabajadores, dandoles--- una reglamentación especial, que no es otra cosa que la misma que tienen los trabajadores en general, excluyendo totalmente a los empleados públicos de los estados y municipios.

Los argumentos que se esgrimieron para dar nacimiento al apartado "B", no son muy firmes y son fácilmente refutables. Uno de éstos argumentos fué que el Estado, es distinto a una empresa privada, pues en ésta lo que prevalece es un--- fin de lucro, mientras que en los organos del Estado se presenta un afán de servicio y no de lucro, sin embargo podemos rebatir fácilmente éste argumento, pues existe una contradicción que se establece, cuando se incluye dentro del apartado "A" a instituciones públicas que no tienen un fin de lucro como son PEMEX, INSS, CFE, FNM, los cuales su fin claro es el de servicio, e inclusive vemos dentro del capítulo referente a los trabajos especiales de la Ley Federal del Trabajo un capítulo que habla de los empleados domésticos, otro de trabajos de medicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad, y otro que trata del trabajo en las Universidades e instituciones de educación superior autonomas por la--- ley, las cuales con su trabajo no estan generando ningun tipo de plusvalia sino simplemente estan prestando un servicio por el cual reciben una prestación en dinero.

Otro argumento esgrimido es que el Estado requiere-

de una protección especial, por los altos fines que tienen en comendados, lo que se traduce en relaciones especiales con---sus servidores. Este argumento es valido pero de forma parcial siendo aplicable el razonamiento que en el párrafo anterior esgrimimos, para atacar en su validez, puesto que como---ya lo manifestamos la Ley Federal del Trabajo acepta el que---se traten en capítulos por separados algunos tipos de relaciones que por su especial naturaleza requieren un tratamiento---un tanto delicado, sobre todo por el tipo de servicio que se presta y no es posible aplicar la ley de forma igual que a---los demás trabajadores.

Otro argumento que se señalo, fué el de que el derecho del trabajo gira al rededor de una figura básica que es---el contrato de trabajo, y que éste no existe cuando se trata de los servidores del Estado. Sin embargo éste argumento es---totalmente falso, puesto que como lo mostraré más adelante en éste trabajo, el concepto básico en torno al cual gira el derecho del trabajo es "la relación de trabajo", donde hay una prestación de trabajo subordinada, y ahí hay una relación de trabajo a la que se aplicará el estatuto laboral, aún y cuando no exista un contrato de trabajo.

Finalmente se argumentó que a los servidores públicos no se les puede otorgar el derecho de huelga, lo cual es un criterio muy pobre para dar lugar a una reforma constitu---

cional de tanto alcance como lo es la creación de un apartado "B", puesto que dicha salvedad, y eso en caso de que se justificara, podía establecerse expresamente en la fracción XVII y XVIII del artículo 123 en las cuales se establece el derecho de huelga de los trabajadores, así como creando un capítulo más dentro del título de los trabajos especiales, de la Ley Federal del Trabajo, que se refiriera a los empleados públicos y derogando el artículo 2do. de la entonces vigente Ley Federal del Trabajo.

Pasando al análisis del texto del apartado "B" del artículo 123 constitucional, encontramos que es incongruente, contradictorio e impreciso, aún cuando es muy sencillo y claro, presenta problemas de interpelación.

Al empezar a leerlo, encontramos el problema de definir lo que son los poderes de la Unión; así puestos en éste problema debemos remitirnos al artículo 49 constitucional, el cual nos dice que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Legislativo según el artículo 50 constitucional, se deposita en un congreso general, que se divide en dos cámaras, en una de Diputados y la otra de Senadores.

El Judicial de acuerdo al artículo 94 de la Consti-

tución se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo, y unitarios en materia de Apelación, y en Juzgados de Distrito.

Y el Ejecutivo que según el artículo 80 de la Constitución, se deposita en un sólo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y además en base al artículo 90 de la propia Constitución que mencionaba que para el despacho de los negocios del orden administrativo habrá un número de secretarios que establezcan el Congreso, por una ley que distribuirá los negocios que han de conocer cada secretaría.

Las leyes de Secretarías y de Departamentos de Estado, enumeraban a estos organos, señalándoles su competencia; pero la situación se modifica con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde determina que la administración pública se divide en centralizada y paraestatal.

La primera se integra con la presidencia de la República, Secretarías y departamentos de Estado y la Procuraduría General de la República. Y la paraestatal con organismos descentralizados, instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos.

En los casos de la administración públicas centralizada, no cabe duda de que se rige por el apartado "B", pero en el caso de las empresas paraestatales nos complicamos, pues--siguiendo un razonamiento lógico-jurídico, debemos concluir--que esos organos deberían ser regulados por sus preceptos y--no por los del apartado "A".

Aunado a esto tenemos que todos los anteriores derechos que se consignan en el apartado "B" del artículo 123 ---constitucional, se reglamenta en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero sólo se encuentran establecidos para la burocracia federal y la del Distrito y Territorios Federales, quedando marginados los empleados públicos--de los Estados miembros de la Federación y de los municipios.

Dentro del periodo presidencial del licenciado Adolfo López Mateos, nace la Ley Reglamentaria del Apartado "B"--del artículo 123 constitucional, siendo enviado el proyecto--el 5 de diciembre de 1963, y publicado el 28 de diciembre del mismo año, siendo derogado así el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión.

En la Ley se dan modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformandolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Conserva su esencial peculiaridad porque las autoridades siguen--

sometidas a su jurisdicción en igualdad procesal con sus subordinados.

En general se siguen los lineamientos de los anteriores estatutos, sólo mejorando la técnica legislativa, pero no protege debidamente los derechos de la burocracia.

d) Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

Al promulgarse ésta nueva ley se abroga la ley anterior de 1931, desapareciendo así la exclusión que en ésta se había hecho de los empleados públicos, por lo cual en éste momento pudo haberse dado el cambio, incluyendo dentro de la Ley Federal del Trabajo, a los empleados públicos, no siendo ningun obstaculo la existencia del apartado "B" del artículo 123, puesto que en éste no se hace exclusión de los trabajadores al servicio del Estado, pudiendo el Congreso ejercitar su facultad para expedir leyes del trabajo y reconociendo plenamente el carácter laboral de la relación que se establece entre el Estado y sus servidores, que la misma constitución ya reconoce, al haberlos incluidos dentro del mismo artículo 123, aún cuando haya sido en apartados distintos.

Por lo que toca a la también ya existente ley regl

mentaria del apartado "B", tampoco hubiera sido obstaculo,---  
puesto que al refundir en una sola ley la reglamentación de--  
los dos apartados, hubiera quedado abrogada ésta ley.

Sin embargo dejandose llevar por el criterio de que  
al haberse dado una separación de los empleados públicos con-  
respecto a los trabajadores particulares, a raíz de la crea--  
ción de los dos apartados, y que ya se había reglamentado el  
apartado "B", no se tomó en cuenta al empleado de la adminis-  
tración, al elaborar la nueva ley federal del trabajo, aunque  
al desaparecer lo que disponía el artículo segundo de la ley-  
federal del trabajo de 1931, se vuelve a abrir la posibilidad  
de que se repare el error en que se ha mantenido el gobierno-  
y les sean reconocidos sus derechos como trabajadores a los--  
empleados públicos.

#### B) Jurisprudencia.

Analizando la jurisprudencia es como podemos cono--  
cer más a fondo la naturaleza del derecho laboral burocráti--  
co, por eso es necesario el analisis de ésta. Para hacer un--  
estudio más sistemático, podemos dividirla en dos partes; una  
parte que se dedica a dar interpretación de la parte sustanti-  
va de la ley, distinguiendo en estas tesis, entre trabajado--

res de confianza y de base, establece que sólo a los de base--  
les es aplicable la ley; hay tesis relacionadas acambios de--  
adscripción de los empleados públicos; también encontramos al  
gunas que hablan de la causas de cese de los empleados; en---  
fin estas se encargan de interpretar la parte sustantiva de--  
la ley.

La otra parte por lógica podemos deducir, que son--  
las tesis que tratan de la parte procesal de la ley, en las--  
cuales se precisa la competencia del Tribunal Federal de Con-  
ciliación y Arbitraje, etc., y en general resuelve los proble  
mas de la interpretación de las normas de carácter procesal.

El criterio que ha sustentado la Suprema Corte de--  
Justicia de la Nación ha variado y ha venido evolucionando---  
aunque en forma demasiado lenta pues siguiendo un criterio de  
masiado rigorista, los ministros se ciñen estrictamente a lo  
que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado  
establece, sin tener en consideración que ésta no contempla a  
los servidores del Estado como parte integrante de la clase--  
obrero y les niega muchos de los derechos a los que son acre-  
dores, que por ser parte integrante de los que luchan por la  
supervivencia con su unico patrimonio que es su fuerza de tra  
bajo les corresponde, e inclusive llegan a hacer a un lado el  
artículo 11, de ésta Ley, en donde se autoriza a que en los ca  
sos no previstos por la ley misma, se pueda aplicar en forma--

supletoria la Ley Federal del Trabajo, en primer término, des pues el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes-- del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad, con el cual se puede hasta cierto punto, hacer la reivindicación de los trabajadores en sus derechos.

Tal vez la postura que se maneja de restringirse a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentre basicamente establecida en función del temor de los ministros de la Corte, de abrir brechas dentro de los inexplorados terrenos de la relación laboral burocrática, y así es-- como nosotros podemos inferirlo al dar lectura a la ejecutoria emitida por la Cuarta Sala, en el año de 1973, en el cual señala que:

"... la supletoriedad que señala el artículo 11 de la ley de los trabajadores al servicio del Estado, no llega al grado de hacer existir prestaciones no contenidas en la misma -- ley, pues de considerarlo así, ya no se trata de una aplicación supletoria sino de una integración de la ley, sobre puntos respecto de los cuales el legislador no ha reglamentado-- en favor de quienes trabajan al servicio del Estado." (18)

Sin embargo por ejecutoria emitida por la Cuarta Sala en el año de 1984, el criterio ya difiere un poco al anterior y reconoce la verdadera naturaleza de la supletoriedad a que autoriza el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores (18) Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1917-1985, ediciones Mayo., T. III, Tesis 2088, p.p. 1039.

dores al Servicio del Estado, pues ésta es emitida en el siguiente sentido:

"SUPLETORIEDAD, APLICACION DE LA.- La supletoriedad que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos en que no se encuentra previsto en dicho ordenamiento-disposición directa o existe laguna." (19)

Por lo que respecta a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, poco a poco se van consolidando, logrando en primer término, el derecho a la inamovilidad misma que lo consagra claramente la tesis emitida en el amparo-directo 457/1973, por la Cuarta Sala, en donde se dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE BASE. DERECHOS DE INAMOVILIDAD, Y A NO SER MOVILIZADOS.DIFERENCIAS. No debe confundirse el derecho que los empleados de base tienen a ser inamovibles con el que tienen a no ser movilizados, porque mientras que el primero consiste en que no puede ser separados de su empleo sino por causas específicas que señala el artículo 46 del propio ordenamiento, el segundo se traduce en el derecho a permanecer en el lugar de adscripción señalado en sus nombramientos; por lo que si a un trabajador se le cambia de adscripción, con ello no puede estimarse lesionado su derecho a la inamovilidad, puesto que se deja sin efecto su nombramiento." (20)

Más sin embargo, a pesar de que se reconoce la inamovilidad de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los trabajadores de confianza de éste sector, no se les reconoce,

(19) idem. T. VIII, Tesis 336, p.p. 225.

(20) idem. T. III, Tesis 2025, p.p. 1012.

dejándoseles en un total estado de indefensión, situación que no ocurre con los trabajadores comprendidos en el apartado-- "A", del artículo 123 constitucional, pues como en tesis jurisprudencial emitida por la Cuarta Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se menciona que los trabajadores de confianza, no están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo, ésta tesis en su parte conducente a la letra dice:

"...los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo." (21)

Aún más, se les niega a estos mismos trabajadores-- el derecho de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de ser dados de baja y por lo tanto deben acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del amparo indirecto para salvaguardar sus derechos, según lo establece la siguiente tesis:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, Y JUICIO LABORAL.- La segunda sala de ésta Suprema Corte ha establecido que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan de la protección del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no puede acudir al mismo cuando son dados de baja, sino que tienen que acudir a un amparo administrativo indirecto. Y la cuarta sala de éste alto--

(21) idem T. VI, Tesis 750, p.p. 526.

Tribunal, ha estimado que los trabajadores de confianza si pueden acudir, en ésta situa---ción, al tribunal de que se trata. Es de no---tarse que el artículo 123, apartado B, frac---ción XII, señala que los conflictos indivi---duales de los trabajadores del Estado serán---sometidos a un Tribunal Federal de Concilia---ción y Arbitraje, sin decir si se refiere só---lo a los de base. Pero la fracción XIV, que---es la única que habla de cargos de confianza, establece expresamente de las personas que -- los ocupen disfrutará de las medidas de pro---tección al salario y disfrutarán de los bene---ficios de la seguridad social. Esta última -- fracción claramente señala limitativamente -- los derechos de los trabajadores de confian---za, de entre todos los que las fracciones an---teriores conceden a los trabajadores en gene---ral, que deben entenderse como los de base.-- De lo contrario, no habría diferencia entre---esas categorías. Luego la permanencia en el---empleo no es uno de los derechos que los tra---bajadores de confianza tengan en términos se---mejantes a los trabajadores de base. De lo -- que se sigue que cuando son cesados, no pue---den acudir al Tribunal Federal de Concilia---ción y Arbitraje, sino que deben acudir al am---paro indirecto, en términos del artículo 114- fracción II, de la Ley de Amparo. Siendo de -- notarse que una cosa es la protección al sala---rio, que se refiere al tiempo de pago y monto del mismo, y otra la estabilidad en el em ---pleo, cesa, las posibilidades de darlo de ba---ja o cesarlo, aunque esto afecte, claro, el -- derecho a recibir salario, lo que es otra si---tuación." (22)

Pero como ya lo mencionamos se estan consolidando paulatina--mente los derechos de los Trabajadores al Servicio del Esta--do, y ya no como parte del aparato administrativo, sino como--parte perteneciente a la clase obrera.

## CAPITULO II

### NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.

#### 1.- TEORIA DEL DERECHO PRIVADO

- A) Teoría civilista
- B) Crítica.

#### 2.- TEORIAS DE DERECHO PUBLICO

- A) Teoría del Servicio Civil
- B) Teoría del Acto Unión.
- C) Teoría del Acto Unilateral del Estado.
- D) Teoría del Contrato Administrativo.
- E) Teoría Estatutaria.
- F) Teoría del Derecho Vigente.

#### 3.- TEORIAS DEL DERECHO SOCIAL

- A) Teoría Independentista.
- B) Teoría del Derecho Laboral.

#### 4.- DERECHO COMPARADO.

- A) Estados Unidos de America.
- B) Inglaterra.
- C) Francia.
- D) Alemania.
- E) Italia.
- F) México.

## CAPITULO II

### NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.

Todo organismo Administrativo requiere para su feliz desenvolvimiento un conjunto de individuos a su servicio que facilite al poder administrativo el cumplimiento de las multiples actividades que debe realizar para alcanzar sus fines.

En tiempos pasados la función pública carecía de la importancia que hoy en la actualidad tiene. Los funcionarios excepto los de policía y seguridad, eran meros recaudadores de las contribuciones. En la actualidad la función pública ya no se ejerce en nombre personal, sino en nombre de la colectividad y las atribuciones del Estado han crecido en forma excesiva, trayendo como consecuencia el desarrollo y complejidad de la máquina administrativa, lo que demanda un personal numeroso y competente. Ello exige una selección cuidadosa de personal que tendra a su cargo la realización de los fines perseguidos por el Estado, especialmente en países como el nuestro, en los que el sentido de responsabilidad, de jerarquía y de respeto, prácticamente no existen. Por ésta razón es importante caracterizar la naturaleza jurídica de la relación que existe entre el funcionario y el Estado, pues de ella depende que sea una u otra, la situación del funcionario en el cargo, sus derechos, deberes y obligacio-

nes; así como la medida de los derechos y obligaciones que el Estado tiene frente a sus servidores.

En este problema se han formado diversas teorías para definir la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Estas teorías a las que nos referiremos enseguida, están basadas en diversos puntos de vista, que para algunos pueden ser válidos o no, aunque siempre habrá que reconocer el mérito que tienen, por tratar de esclarecer una cuestión tan controvertida como lo es ésta, de la cual nos ocuparemos en el presente capítulo.

Para empezar podemos reducir a tres categorías las diferentes teorías que nos muestran las corrientes predominantes dentro de las cuales se pretenden enmarcar a la relación establecida entre el Estado y sus trabajadores; estos tres grupos son:

- a) Teorías de Derecho Privado;
- b) Teorías de Derecho Público y
- c) Teorías de Derecho Social.

Todas estas teorías que aún en la actualidad se siguen discutiendo, tratan de definir la naturaleza jurídica, de las relaciones que se establecen, por un lado entre los -

servidores públicos ( burocratas ), vistos como personas físicas que prestan un servicio y por el otro lado el Estado - como patrón que utiliza los servicios prestados por sus trabajadores, a cambio de una remuneración económica.

#### 1.- TEORIAS DE DERECHO PRIVADO.

Las teorías de Derecho Privado toman algunos elementos generales de este derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios. El esfuerzo de estas teorías se concreta en encontrar alguna categoría jurídica de derecho privado que pueda tener semejanza con la relación que estudiamos.

Según Bielsa, la idea de asimilar a actos contractuales de Derecho Civil el ingreso a la función pública, tiene dos orígenes:

..." uno histórico, pues en el Estado feudal -- los abogados a estos cargos han sido empleados del Señor o del Rey; y otro histórico jurídico, porque siendo derecho de las relaciones privadas el más desarrollado, debían utilizarse esos moldes conocidos sin que hubiera posibles discusiones." (23)

En este mismo sentido Grousseau dice que:

---

(23) BIELSA, Rafael., Derecho Administrativo., Ed. De Palma editor, Buenos Aires, Argentina., 1954, p.p. 147

"Hay que remontarse al Derecho Romano para encontrar el origen de la asimilación de esta institución a la del arrendamiento de animales y cosas, dado que entonces existía la esclavitud y como el hombre se encontraba asimilado a la cosa, podía ser vendido y alquilado, como ella; el trabajo manumitido podía de igual modo, ser arrendado. Por una especie de analogía se estimó que los hombres libres podían arrendar su trabajo "(24)

A) Teorías Civilistas.

Durante algún tiempo, cuando empezó a discutirse sobre el tema, se pretendió encajar la relación, dentro de los moldes de Derecho Civil tradicional, basandose según lo expone el maestro Gabino Fraga:

..."que ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones reciprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación -- pacuniaría que recibe el Estado,"... (25)

Basados en estas consideraciones, los que apoyan estas teorías, pretenden encajar las relaciones entre el Estado y sus servidores dentro del Derecho Civil y consideran que dependiendo de la función que se realiza, se tratara de

(24) Apud. GARCÍA Oviedo, Carlos., Instituciones de Derecho Administrativo., ed. E.I.S.A., Madrid, España., 1963 p.p. 368

(25) FRAGA, Gabino., Derecho Administrativo., ed. Porrúa, S.A., 1986, p.p. 130

un contrato de locación de obras, si la función que se realiza, es la prestación de servicios de tipo material, o bien puede tratarse también, según estas teorías, de un contrato de mandato si es que la función es realizada en nombre y representación del Estado en actos jurídicos.

La tesis del mandato en un tiempo cobró bastante fuerza entre los partidarios de las teorías de Derecho Privado, quienes fundaban su criterio en que la relación del empleo por el Estado, se origina por el encargo que éste da a una persona, de realizar a su nombre determinadas funciones públicas, o más bien el encargo de realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado.

#### B) Crítica.

Las críticas que se hacen a estas teorías, están basadas primordialmente, en el hecho de que las relaciones en las que el Estado interviene, corresponden al ámbito del Derecho Público, y además porque en la función pública, los empleados y funcionarios, son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado; así el maestro Acosta Romero, expresa:

" El Estado por su especial naturaleza de ente público, por excelencia, no puede ser -

considerado, en este caso, como particular.-- Es tan obvia esta afirmación, que fue necesario reformar la constitución; añadiendo el apartado "B" para regular esta materia." (26)

Estos criterios, aunque no son del todo erróneos,-- no son realmente determinantes, para establecer la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores,-- pues se está tomando en cuenta solamente, el tipo de función-- desempeñada, y que la relación se da con el Estado, que por-- ser considerado generalmente como un ente público, ubican a-- la relación que nace de la función pública, dentro del ámbito del derecho administrativo, sin tomar en cuenta que la rela-- ción se da con particulares, en función de la prestación de-- un servicio, subordinado a las ordenes de un superior gerar-- quico que en éste caso viene a ser el Estado, y que ésta con-- sideración debe hacerse independientemente de la finalidad-- que se pretende con el servicio que se da.

## 2.- TEORIAS DE DERECHO PUBLICO.

Dentro del Derecho Público la diversificación de-- las teorías que tratan de definir la naturaleza jurídica de-- la relación burocrática ha sido mayor, dentro de ésta rama-- del derecho encontramos las siguientes teorías :

- a) Teoría del Servicio Civil
- b) Teoría del Acto Unión
- c) Teoría del Acto Unilateral del Estado
- d) Teoría del Contrato Administrativos
- e) Teoría Estatutaria
- f) Teoría del Derecho Vigente

Todas estas teorías, están fundadas principalmente en los siguientes principios:

- 1.- La actividad del Estado, es una actividad de Derechos-público, la cual es estudiada por el Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo.
- 2.- El Estado cumple su cometido a través de personas físicas quienes se encargan de realizar ese cometido, lo cual lo obliga a la creación de un régimen de derecho-público que asegure las exigencias de los servicios públicos y proteja a los servidores públicos.
- 3.- La creación, organización y funcionamiento del Estado deben estar regulados por un régimen especial, que permita que la prestación de los servicios sea eficaz, continua y satisfaga el cumplimiento de los fines del Estado, y éste régimen jurídico especial lo constituye el derecho público.

Estos principios en los que se basan, los seguidos--

res y exponentes de las teorías publicistas, son validos aunque como podemos darnos cuenta, tratan de encuadrar la relación dentro de figuras de derecho administrativo, que atienden más a los fines públicos del Estado, sin tomar en cuenta a quienes prestan el servicio, sin pensar que deben protegerse los intereses de los trabajadores, derechos que son totalmente ajenos a los fines públicos del Estado, aún cuando el ámbito en el que se desenvuelven si sean de competencia administrativa. Por esto mismo es que pensamos que deben regularse por un régimen jurídico especial, pero no de derecho administrativo, sino de derecho laboral, que contemple la cuestión especial de la función realizada.

Para comprender mejor los puntos de vista de las teorías publicistas, a continuación pasaremos a explicar cada una de las teorías mencionadas.

#### A) Teorías del Servicio Civil.

Segun apunta el licenciado Miguel Duhalt Kranss:

" La expresión "Servicio Civil", tomada de la legislación británica y norteamericana, pero que en las legislaciones francesas, equivale a la expresión "Función Pública", en la que la palabra "civil" podría considerarse una reminiscencia de las teorías civilistas. Sin embargo no cabe la posibilidad de ésta interpretación dentro del contexto." (27)

---

(27) DUHALT Kranss, Miguel., Una Selva Semántica y Jurídica., ed. INAP , México, 1977, p.p. 82

Además explica la expresión, "Servicio Civil", está usada como opuesta a la de "Servicio Militar", de acuerdo a lo que expresa el senador Brena, en su intervención en la discusión para aprobar el proyecto de adición del apartado "B" del artículo 123, donde dice:

" Frecuentemente se ha hablado de que lo apropiado es el establecimiento de una ley de Servicio Civil, y quizá desde un punto de vista técnico, lo correcto fuera llamarle así. El Estado tiene a su servicio militares que se rigen por estatutos especiales y algunos otros órganos como Marina, Policía, etc., de organización similar a la militar y que se rigen por sus propias leyes. En contraposición a tales estatutos que se ocupan de la organización militar, se habla de las leyes de servicio civil para los empleados del Estado, no militares o similares, pero las palabras no cambian el concepto: lo principal es que la Revolución está continuando con su misma filosofía humanística y reconoce a los servidores del Poder Público toda una serie de derechos y prerrogativas que les habían sido negados."(28)

Esta Teoría del Servicio Civil, descansa en el régimen jurídico del derecho administrativo, considerando que el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos. Correlativamente el sistema reconoce derechos a los trabajadores que en ningún caso se deberán oponer al interés general. Descansando el nombramiento del empleado en un acto de soberanía del Estado.

En torno a éste problema la corte reconoce en la siguiente tesis que:

" Aún cuando es cierto que, en terminos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que ésta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, -- tal como está previsto en nuestra ley laboral, supuesto que ésta tiene esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factor de la producción, o sea en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, a-tenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado-- no persiguen ningún fin económico, sino más-- bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por -- ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enumerados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado." (29)

En ésta teoría, encontramos que pretende reconocer a los empleados de la administración como trabajadores que -- son pero anteponiendo a sus derechos laborales, el interes--- del Estado, protegiendo ante todo los fines públicos de su--- función.

B) Teoría del Acto Unión.

(29) Apéndice de Jurisprudencia 1917-1965, 4ª Sala, tesis jurisprudenciales núm. 200, p.p. 187.

Otra gran corriente, partiendo desde la clasificación francesa de los actos jurídicos, tratan de encuadrar el acto del nombramiento, como un acto unión; el maestro Gabino Fraga, quien se adiere a ésta teoría, afirma que:

..."el acto de nombramiento o de investidura para el cargo público, no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque el no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso-- cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es-- no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual ( el del particular que ingresa al servicio ) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de-- los diversos órganos del Poder Público.

Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleador es el acto que la doctrina denomina acto-unión."  
(30)

Esta teoría, tiene mucho parecido a la teoría estatutaria, que estudiaremos más adelante, sin embargo no se toma en cuenta la relación laboral sólo se estudia desde el punto de vista de el acto que da origen a la relación, por lo -- cual la valoración que se hace queda incompleta, pues por un-

lado se utiliza una figura de derecho privado aplicada dentro del campo del derecho público, atendiendo a la intención del Estado en la relación, pero no se toma en cuenta que la relación se establece con un particular, en función de la prestación de un servicio.

### C) Teoría del Acto Unilateral del Estado.

Esta teoría es de origen germanico, y parte del --- principio de soberanía, apoyando su construcción fundamentalmente en dos postulados básicos, que son:

- 1.- La realización de los Servicios Públicos del Estado,-- no pueden depender de la voluntad de sus ciudadanos,-- como consecuencia de la aceptación del desempeño de la función a ellos encomendada; y
- 2.- Debe estar encomendada a la ley, la regulación del cargo público, y no a la voluntad de los contratantes.

Sostienen los partidarios de estas teorías que en la relación establecida, el Estado disfruta de todos los derechos, en cambio todos los deberes les son atribuidos al funcionario. El ente público, el Estado, está facultado para im-

poner en forma coactiva el desempeño del cargo público, estando el ciudadano obligado a prestar su actividad en bien de la colectividad. Estos deberes les corresponden a todos los ciudadanos por igual, más no se les pide en la misma medida, sino de acuerdo con sus aptitudes y así se explica porqué unos ocupan puestos más elevados que otros.

Y es así, como los funcionarios dotados de una educación y preparación adecuada se les paga una indemnización al capital invertido en la preparación, mientras que a los funcionarios que desempeñan cargos subalternos, el sueldo representa la medida indispensable para su subsistencia.

Esta teoría difundida en gran medida, durante la Revolución Francesa, debido a las ideas imperantes, hoy en día carecen de toda base por no ajustarse a la realidad.

En México, esta teoría es totalmente inaplicable, puesto que contradice lo que se dispone en el artículo 5º de la Constitución que a la letra dice:

..." los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales o censales tendrán carácter obligatorio y gratuitos. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los tér-

minos de la ley y con las excepciones que ésta señale." (31)

Indudablemente que todo ciudadano, tiene la obligación de servir al Estado, pero tal obligación depende de los fines con que el Estado mismo, pretenda utilizar esos servicios, lo cual debe ser en los terminos que dispone la constitución so pena de la coerción del Estado, para desempeñar éstas que podemos llamar cargas públicas. Pero para el desempeño de las funciones públicas que implican permanencia, completitud y preparación adecuada, la coerción sólo tendría como resultado, el rotundo fracaso de la institución administrativa.

En la actualidad el ingreso a la mayoría de las funciones públicas es completamente voluntario, por lo tanto la teoría del acto unilateral del Estado, no puede aceptarse para explicar la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

#### D) Teoría del Contrato Administrativo.

Quines sostienen el caracter contractual de las re-

(31) Autores varios, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada., ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas., México, 1985, p.p. 14

laciones entre el Estado y sus trabajadores, esgrimen que en la misma, intervienen la voluntad del Estado y la del propio trabajador, voluntades que se subordinan al orden jurídico y así definen su propia situación; afirman que desde el momento en que concurren la voluntad del Estado para hacer el nombramiento y la del nombrado para aceptar, se está ante la presencia ya de un contrato, sin importar que no exista una perfecta igualdad entre las partes, puesto que esto mismo ocurre -- con todos los contratos administrativos, y que tampoco tiene relevancia que la función o cargo no se considere como bien -- que esté en el comercio, ya que el objeto del contrato son, -- los servicios que por un lado ofrece el empleado y la remuneración que por otro lado da el Estado, que si están dentro -- del comercio.

Algunos se quedan con sólo estas consideraciones, -- para afirmar que es un contrato administrativo, porque en la formación, realización y extinción del vínculo, hay manifestación bilateral de voluntades y que aún cuando el vínculo no -- exista en un plano de absoluta coordinación, no se afectó por ello la figura dada.

Se habla también de otra categoría contractual como lo es, el contrato de adhesión, en donde el Estado fija previa y unilateralmente las condiciones a las que el trabajador se adhiere, y se habla de que aún cuando el Estado puede va--

riar las condiciones originales del acto, no se afecta la naturaleza del contrato, puesto que el empleado con conocimiento de causa, desde el principio que ingresa al servicio, está consciente de esta situación,

Esta tesis de contrato administrativo ha sido objeto por los autores de derecho administrativo, pues consideran que la figura del contrato no se ajusta a ésta relación: el maestro Gabino Fraga, expresa que:

" Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ellas se infligen serios quebrantos a la noción clásica del contrato,"... (32)

La idea tradicional del contrato, requiere para su existencia, de la presencia de ciertos elementos necesarios, y faltando uno de ellos no toma realidad. Para hablar con propiedad del contrato, debemos contar con los siguientes elementos: consentimiento, objeto lícito, determinado y posible, y una forma determinada de dicho contrato, puesto que las partes se obligan de la manera y en los términos que aparezca que quizo obligarse, por lo que las partes no pueden de manera unilateral cambiar las obligaciones y derechos a que dió nacimiento el acuerdo.

---

(32) FRAGA, Gabino., op.cit., p.p. 132

E) Teoría Estatutaria.

Sostiene ésta doctrina que los funcionarios o empleados públicos se encuentran vinculados al Estado por una relación jurídica que emana de un estatuto, que bien puede ser legal o reglamentario, sancionado por el Estado en forma unilateral, pudiendo por consiguiente, ser modificado en esa misma forma cuando el Estado considere que así lo exige el interés general.

Se sostiene de manera insistente que la situación del funcionario no es una situación subjetiva, derivada de un contrato, sino una situación objetiva producto de la ley misma, ya que no existen en el acto de designación del funcionario los elementos de forma ni de fondo que concurren en el contrato, porque falta un pliego de condiciones que se someta formalmente al conocimiento del particular. Tampoco existe un verdadero cambio de consentimiento, y la aceptación del funcionario no es, sino una adhesión a un hecho jurídico.

En relación con el particular el tratadista francés Maurice Hauriou, en su obra "Précis de Droit Administratif et de Droit Public", afirma que:

" La situación jurídica de los funcionarios--

es un estatuto legal y reglamentario que se combina con el comercio jurídico de la ejecución de los servicios; el objeto positivo del estatuto legal es doble: por una parte pertenece a los cuadros de la institución administrativa, por otra parte, la posesión de un empleo público considerado como una cosa, el reclutamiento de los funcionarios, se presenta como una operación de requisición o una colación de empleo. " (33)

Según ésta teoría, el Estado, en las funciones de estricta administración, no contrata a sus servidores, para revender sus servicios que les prestan al público, sino que organiza los servicios públicos para beneficio de la colectividad, para satisfacer necesidades generales de acuerdo con un presupuesto determinado, y que no puede someterse a las contingencias de los contratos por lo que el Estado y sus trabajadores, deben estar vinculados por una reglamentación jurídica la cual puede ser modificada de manera unilateral por el Estado, atendiendo a las exigencias del interés general y a la conveniencia del propio Estado.

La relación entre el Estado y sus servidores debe resolverse con un criterio que tome en cuenta que la ley para ser eficiente, debe derivarse de situaciones reales a las que no puede contrariar, bajo pena de convertirse en una pura abstracción o en un instrumento de abstracción social.

[33] HAURIOU, Maurice., "Precis de Droit Administratif et de Droit Public.", Rutine Edition., Paris, Sirey, 1914, p.p. 619, Apud. Mendieta y Nuñez, Lucio., La Administración Pública en México., ed. Imprenta Universitaria, 1942,---

La organización por vía general e impersonal de la situación del empleado público, como lo es creando un estatuto reglamentario para tal fin, y para asegurar la estabilidad y la igualdad de los empleados, no siempre se logra por tratarse precisamente de un estatuto reglamentario, porque éste puede ser fácil y rápidamente modificado, siendo a veces estas modificaciones contrarias a los intereses de los trabajadores.

Por lo tanto debe crearse un régimen especial, que considere debidamente las exigencias de las dos partes que intervienen en la relación de servicio, que establezca un régimen de garantías para los empleados, pero en términos tales-- que se pongan frenos a las arbitrariedades de los titulares-- del poder, pero que al mismo tiempo no interfiera en la función del Estado.

#### F) Teoría del Derecho Vigente.

Para algunos autores, la discusión referente a la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre el Estado y sus trabajadores, tal y como suele plantearse, es sólo una discusión bizantina, pues sólo el derecho positivo puede resolver la cuestión, y que aún cuando se examina dicho de

recho, tampoco ofrece gran interes dilucidar si lo que se contempla es o no el caso de un contrato, o no se rige por las-- normas aplicables al caso, o es una declaración unilateral--- del Estado, etc..

El tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso, en referencia al problema planteado afirma también que:

" Al iniciar el estudio sobre la naturaleza-- jurídica de la relación de empleo público se expreso que el debate no ha sido definitivamente terminado, y que las distintas soluciones doctrinales dependian de la mayor o menor importancia que se diese a la autoridad del-- Estado o a la voluntad del individuo. Se ha-- dicho que la cuestión es meramente académica, que es interesante desde el punto de vista--- científico, pero en la actualidad es de limitada eficacia practica. Pero cuando exista un sistema positivo de normas legales que rijan la relación, sera la ley, no la teoría, la unica aplicable." (34)

Este criterio legalista es totalmente insuficiente, puesto que al estudioso del derecho, lo que más le interesa-- conocer, es la naturaleza de las instituciones que maneja, -- que el criterio que en un momento dado, pueda sustentar el le-- gislador, que a final de cuentas, el criterio que expresa éste al promulgar las leyes, es el producto de haber estudiado-- todo el cumulo de teorías que se han formulado por diversos-- autores llegando a formar una opinión determinada en el legis

(34) VILLEGAS Basavilbaso, Benjamín., Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1951, p.p. 335, Apud. ACOSTA Romero, ---- Miguel., op.cit., p.p. 665.

lador, que no puede ser dada de una forma intuitiva, sino basada en especulaciones y criterios, sustentados por los tratadistas, en función del particular que se estudia; además que es necesario para poder hacer una interpretación favorable en la Corte, el conocer y manejar los diversos criterios teóricos existentes, dándole así su carácter dinámico al derecho, y no dejando que se quede estancado, negándole su condición dialectica, al aceptar ciegamente el parecer del legislador.

### 3.- TEORIAS DE DERECHO SOCIAL.

Las corrientes más recientes, ubican a la relación que estudiamos dentro del ámbito del Derecho Social, siendo ésta una rama nueva del Derecho, que esta integrada por un conjunto de leyes y disposiciones que establecen diferentes principios protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débil. para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo

Y a pesar de que existe una gran diversidad de teorías y doctrinas sobre derecho público y privado, la formulación de la norma fundamental que crea el derecho social, no precisamente revela una penetración recíproca de un dere-

cho a otro, sino una separación de materias que no pueden quedar incluidas ni dentro del derecho público ni en el derecho-privado, naciendo así el Derecho Social de entre la tradicional división romana, siendo integrada con el grupo de normas-que constituyen la legislación social.

Pudiendo concretarse la clasificación propuesta, de la siguiente manera; el derecho del Estado es derecho público, el derecho de los individuos es derecho privado, y el derecho que viene a complementar ésta clasificación, es el de los obreros, campesinos, y en general el de los núcleos de población economicamente debiles, que constituyen el Derecho Social.

Debemos entender bien, según lo expresa el maestro-Trueba Urbina, que:

..." el Derecho Social Positivo está integrado--por un conjunto de normas, principios e instituciones que en función de integración, protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles; es decir, a la comunidad que necesita vivir con el bienestar que es aspiración de todos los--seres humanos." (35)

Como podemos percatarnos, lo que se persigue en el Derecho Social, es el equilibrio en las relaciones humanas,--para llegar a la nivelación de los desiguales, y que es pro--

teccionista no sólo en las relaciones de producción, sino de todas aquellas en que sea necesario hacer extensivos los derechos de los fuertes a los débiles, para igualarlos; situación en la que claramente podemos ver que se encuentran todos los burocratas, respecto al Estado, pudiendo entonces encuadrarlos dentro de ésta nueva rama del derecho.

Y como lo menciona el maestro Trueba Urbina, el Derecho Social no está integrado por elementos de Derecho Público y de Derecho Privado, sino que:

..." el nuevo derecho constituye una norma autónoma para combatir el latifundismo y el capitalismo, un derecho protector y reivindicatorio de los trabajadores; "... (36)

Ahora conviene recordar que existen tres clases de autonomía, que como veremos, dentro de cada una de estas clasificaciones de la autonomía podemos encuadrar al Derecho Social.

1) La autonomía legislativa, que es la que se da en cuanto a que las normas relativas a esa rama del derecho, constituyen un cuerpo de leyes separado y orgánico.

Y así encontramos que desde que se promulgó la Constitución de 1917, nació el derecho a la educación en el artí-

(36) TRUBA Urbina, Alberto., Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, ed. Porrúa, S.A., México, 1979, t.I p.p. 63.

culo 3º, en el 27 el derecho agrario, en el 28 el derecho económico y en el 123 el derecho del trabajo y la previsión social, por lo que el conjunto de estos preceptos legales originaron un nuevo derecho frente a las garantías individuales y a las funciones del Estado, por cuyo motivo en su comprensión general, en su ideario y textos, en su destino y todos en su conjunto constituyeron la declaración de derechos sociales y por lo mismo, nacieron las leyes fundamentales de categoría social, de donde proviene la autonomía legislativa del Derecho Social.

2) La autonomía científica, que se da cuando las normas que lo constituyen se aplican en un ámbito de la realidad bien determinado y se funda en un conjunto de principios propios.

Esta autonomía no cabe duda que la tiene, puesto que del estudio e interpretación de las mencionadas normas, se han expuesto diversas teorías en relación con dichos preceptos, formulando así sus propios principios, desarrollando día con día el alcance de las leyes, las cuales van ampliando su ámbito de aplicación dentro de sociedad.

3) La autonomía didáctica, que se da en sentido de que las normas aquellas deben constituir un campo distinto de estudio, respecto de otras ramas del derecho, de lo cual no existe ninguna duda en lo que respecta al Derecho Social, puesto que es ya un campo de estudio del derecho bien determinado.

Así entonces, tomando en cuenta esta exposición, podemos afirmar, que apartir de la consagración constitucional de los preceptos sociales, nace de manera autónoma el Derecho Social, con diversas ramas frente al derecho público y privado, logrando colocarse en los terrenos del derecho público y privado definiendo una posición propia, ampliandose cada vez más y logrando la socialización de las figuras penetradas dentro de estas otras ramas del derecho.

Dentro de las teorías de Derecho Social, podemos encontrar dos corrientes distintas que caracterizan a la relación que nos ocupa, éstas tendencias son:

- 1) Las que consideran las relaciones entre el Estado y sus servidores como una rama del Derecho Social, llamada derecho Burocrático, pero con autonomía respecto del derecho laboral y obviamente del derecho administrativo.
- 2) Las que consideran las relaciones entre el Estado y sus servidores como parte del derecho laboral.

#### A) Teorías Independentistas.

Las que consideran que el derecho burocrático debe-

considerarse como una rama autónoma del derecho, sin incluir-  
la dentro del derecho laboral y el derecho administrativo,---  
van tomando cada día mayor fuerza, y prueba de esto es la ex-  
posición de motivos del Estatuto Jurídico de los Trabajadores  
al Servicio del Estado de Tamaulipas, donde se expresa:

" La situación de los servidores del Gobierno y la naturaleza jurídica de la relación que --  
los una a los poderes públicos, no ha sido---  
precisada satisfactoriamente por la doctrina--  
ni por la legislación; y hemos de convenir--  
que ésta relación "sui generis" nos lleva a--  
la necesidad de reconocer la autonomía del---  
derecho burocrático respecto del laboral y --  
del administrativo, aún aceptando el estrecho  
parentesco con el derecho del trabajo y la---  
indole pública de la función que desempeñan--  
los servidores del Estado, que los liga a la-  
materia administrativa." (37)

Aunque la exposición de motivos no menciona expresa-  
mente que lo que llama derecho burocrático es una rama del De  
recho Social, se puede inferir ésta conclusión a partir del--  
texto mismo, el cual menciona en las siguientes frases que:

" La legislación local que ha precedido a es-  
ta iniciativa...no contempla el fenómeno buro-  
crático en los términos que ha evolucionado--  
hasta hoy, sino que se enfoca como una rela-  
ción de naturaleza administrativa que, en ---  
nuestros días, resulta insuficiente para cre-  
ar la deseada conciencia profesional y para--  
garantizar la esta bilidad y los derechos del  
servidor público."

" En el orden social establecido por la Revo-  
lución Mexicana, el servidor público tiene el

---

(37) Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Es  
tado., Ciudad Victoria. Tamps., 1968, p.p.8, Apud. DUHALT  
Kranss, Miguel., p.p. 63

derecho de que la Ley le dé las garantías necesarias para mantener su posición frente al Gobierno, tiene derecho a un "status" legal que regule su condición de agente de la administración pública, como elemento necesario para subsistir decorosamente en sus necesidades personales y familiares."

" El proyecto de ley laboral burocrática elaborado por el Ejecutivo concuerda con los lineamientos generales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (y esta ley) indica claramente la inclinación por asimilar el derecho burocrático al derecho laboral, por las analogías evidentes entre la situación de los trabajadores privados y cierto sector de los empleados públicos ya que, hasta determinado nivel, los dos grupos pertenecen a la clase trabajadora." (38)

Como podemos desprender de la lectura de los anteriores párrafos transcritos de la exposición de motivos de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado; vemos que aunque dentro del Derecho Social, tratan de concebir al derecho burocrático como una rama autónoma, que vive con independencia del derecho laboral, y claro está del derecho administrativo, basandose en los elementos que con anterioridad ya nosotros habíamos hecho notar que son relaciones de tipo laboral, y que la naturaleza del trabajo desempeñado por los servidores públicos es de indole administrativa.

Así también el maestro Acosta Romero, menciona en favor de ésta teoría lo siguiente:

---

(38) idem. p.p. 63 y 64.

..." Pensamos que además de encontrarse del rubro general de Acto Administrativo, compartiendo otras características que lo individualizan y le dan perfiles propios." (39)

Aunque es cierto que reúne las características mencionadas, en lo personal considero que no reúne los requisitos indispensables para considerarse una rama autónoma del Derecho Social, puesto que en función de lo que ya expusimos en relación a los criterios que se siguen para considerar la autonomía de una rama de derecho, no podemos hablar de que el llamado derecho burocrático las reúna, y debemos considerar que es una parte del derecho laboral que por un error fue considerado aparte de la generalidad del derecho del trabajo.

Aún considerando que tiene ciertas peculiaridades, esta relación no puede ser considerada por eso como una rama totalmente independiente puesto que intrínsecamente la naturaleza de la relación es laboral y lo único que procede hacerse en el caso concreto es una regulación especial mediante un capítulo especial, referente a los empleados públicos, dentro del título de los Trabajadores Especiales de la Ley Federal del Trabajo.

B) Teoría de Derecho Laboral.

---

(39) ACOSTA Romero, Miguel., op.cit., p.p. 699.

La consideración de que estas relaciones son parte del derecho laboral estan basadas fundamentalmente en la teoría integral del derecho laboral, expuesta por el maestro --- Trueba Urbina, la cual busca que las normas proteccionistas del derecho del trabajo, no sólo sean aplicables al obrero, sino también al empleado, doméstico, técnico, deportista, y en general para todo aquel que vive de su trabajo físico o mental.

" La naturaleza del nuevo derecho se deriva de las causas que originaron su nacimiento y de su objetivo fundamental; pudiendo concretarse así: El nuevo derecho del trabajo es reivindicatorio de la entidad humana desposeída que sólo cuenta con su fuerza de trabajo para subsistir, caracterizándose por su mayor proximidad a la vida; propugna el mejoramiento económico de los trabajadores; y significa la acción socializadora que inicia la transformación de la sociedad burguesa hacia un nuevo régimen social de derecho." (40)

La afirmación que se hace de decir que la relación que se establece es de tipo laboral, se puede reafirmar con la lectura del oficio suscrito por el presidente de la República, por el cual envia a la Camara de Senadores la iniciativa que propone la inclusión del apartado "B" en el artículo 123 constitucional, en el cual dice:

" Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado-

---

(40) TRUEBA Urbina, Alberto., Derecho Procesal del Trabajo, ed. Porrúa, S.A., México, 1965, p.p. 32.

hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la Justicia Social, en el informe que rendía ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último, me prometí anunciar que propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ellas los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían 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 patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos 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, si no que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas."--  
(41)

Las frases "Justicia Social; "protección para el trabajo de los servidores del Estado"; "el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la digni--

---

(41) Apud. DUHALT Kranss, Miguel., op.cit., p.p. 60.

dad del hombre, de ahí que debe ser siempre legalmente tutelada." "Los trabajadores al servicio del Estado... no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores"; y "la necesidad de comprender la labor de servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el ante citado artículo 123," dejan ver claramente que el apartado "B" del artículo 123 es un derecho tutelar de la clase trabajadora al servicio del Estado a la que otorga garantías sociales que se consignaban sólo para los demás trabajadores, y por lo tanto no hay duda de que la relación establecida, fue considerada como una relación de tipo laboral, aunque como ya varias veces lo hemos expuesto se le dio una solución errónea a ésta cuestión, pues como lo menciona el maestro Mario de la Cueva:

..." el trabajo humano es idéntico en todos sus matices, por lo que exige una reglamentación uniforme."... (42)

Y además olvidaron que el artículo 123 en su párrafo inicial, ordena que el Congreso de la Unión, expida leyes sobre el trabajo que regirán, entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo, y ahí no se exige ningún momento, ni se condiciona su aplicación a algún propósito de lucro, ni a exi

---

(42) CUEVA, Mario de la., El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo., ed. Porrúa, S.A., México, 1984, t.I p.p. 617.

gencias de aprovechamiento económico.

El maestro Trueba Urbina sobre el particular afirma:  
ma:

" Todavía hay profesores que sostienen la tesis de que el derecho del trabajo es la norma que regula conflictos entre factores de la producción, trabajo y capital, olvidándose que también existen relaciones laborales entre quienes realizan actividades fuera de la producción económica y en las que se da el binomio de trabajador-patrón." (43)

Fortaleciendo ésta afirmación el criterio de que por el sólo hecho de estar reglamentado el trabajo burocrático en el artículo 123 constitucional, dentro del título denominado del trabajo y de la previsión social, la relación entre el Estado y sus servidores constituyen una relación de derecho laboral.

Entonces como podemos darnos cuenta, éste derecho que se ha denominado derecho burocrático, no es más que una parte del derecho laboral, que debe ser contemplado por la Ley Federal del Trabajo, y que el haber adicionado el artículo 123 de la constitución fue una medida errónea, que viene a complicar el problema de la cuestión burocrática, pues esto da pie a que se disparen las disertaciones teóricas y por con siguiente la legislación vuelve a olvidar que los empleados--

---

(43) TRUEBA Urbina, Alberto., Nuevo Derecho del Trabajo., ed.-  
Porrúa, S.A., México, 1980, p.p. 588.

públicos, también son trabajadores que viven del producto de su esfuerzo, y que su único patrimonio es su trabajo, del cual dependen para subsistir.

#### 4.- DERECHO COMPARADO.

A continuación nos ocuparemos en forma breve de la relación de servicio en el extranjero, a fin de poderla comparar con la de nuestro país.

##### A) Estados Unidos de América.

En éste país la relación que se establece entre el Estado y sus trabajadores, está considerada como una relación de servicio civil, y existen diversas leyes de aplicación federal, estatal y municipal, ya que al ser un Estado Federal, el ámbito territorial de aplicación de las leyes, está limitado a la circunscripción jurisdiccional de el Estado o localidad que promulga la ley.

Así pues la ley de servicio civil federal es aplicable en materia federal a los servidores del Estado, excluyen-

do a los empleados judiciales y legislativos, así como a los militares, entonces pues, los únicos a los que beneficia esta ley es a los empleados que trabajan en el Poder Ejecutivo Federal.

Por lo que respecta a las leyes de servicio civil-- estatales, algunas instituyen un oficial administrativo como director de una comisión, dependiente del gobierno encargada de resolver los conflictos entre el Estado y sus empleados, y hacer los nombramientos de los empleados. En algunos Estados se establecen comisiones de servicio civil compuestas por --- tres miembros, semi-independientes del gobierno, como un cuerpo administrativo autónomo, siendo necesario que el senado -- confirme el nombramiento de los empleados.

La nación Americana está constituida por 3050 municipios de los cuales al rededor de 2000 tienen su propia ley de servicio civil como por ejemplo Nueva York y Nueva Jersey, y el resto de los municipios que no tienen su propia ley de-- servicio civil, se rigen por la ley estatal.

Existen unos organismos denominados agencias de personal, que funciona con fondos proporcionados por las autoridades fiscales, y su finalidad es regular, controlar y determinar sus posiciones y salarios.

Para ingresar a la administración pública, los candidatos deben cubrir ciertos requisitos de educación, experiencia, edad, y en algunos casos requisitos físicos y presentar un examen escrito, el cual es revisado por las agencias de personal.

Existe un período de prueba en el cargo, que puede variar desde un mínimo de tres meses hasta un máximo de tres años, dependiendo de la naturaleza y responsabilidad del cargo.

Se han ido incorporando poco a poco a las leyes beneficios a los diversos sectores de la administración pública, como son pensiones, derechos de asociación y en algunos casos el derecho a huelga con ciertas restricciones.

B) Inglaterra.

La denominación que en el Reino Unido se les da a los funcionarios públicos, es la de servidores de la corona. Estos servidores de la corona en la antigüedad, eran considerados instrumentos de las pretensiones de los monarcas, por lo que se les negó la facultad que pudiera resultar en la atribución de un poder considerable, por lo que el parlamento nunca

se preocupo por mejorar las condiciones de dichos servidores, ni aún de organizar el funcionamiento de los servidores.

En 1855, se crea un sistema de concursos y las bases de estos, para ingresar en el servicio, pudiendo también ingresar a los cargos públicos las mujeres, creandose en 1917 una corte de arbitraje.

En la actualidad está considerada la relación establecida como un Servicio Civil, que forma un todo organico,-- sometida toda ésta organización a una sólo autoridad que es-- la tesorería, quien tiene como representante al Ministro de-- Finanzas.

Existe un organismo denominado Comisión del Servi-- cio Civil, el cual se encarga de organizar los concursos, pa-- ra el ingreso al servicio civil, no teniendo escuelas especia-- les para la formación de los funcionarios públicos.

Los ascensos son determinados por elección o por an-- tiguiedad, teniendo el derecho de asociación, pero les está--- prohibido levantarse en huelga.

C) Francia.

En Francia los cargos públicos se adquirían por herencia o por compra directa del pueblo, y no es sino hasta--- que aparece Napoleón Bonaparte, primero bajo el consulado y-- despues bajo el imperio, cuando se crea una estructura buro-- crática bien organizada, apareciendo una nueva clase llena de prestigio y otorgandole ciertas garantías.

En la actualidad, al igual que en otros países euro-- peos, se considera funcionario público sólo al que ocupa un-- cargo permanente en el aparato administrativo, existiendo la-- Escuela Nacional de Administración y el Centro de Estudios Ad-- ministrativos Superiores, que son instituciones donde se pre-- paran a los futuros servidores públicos para que desempeñen-- de una mejor manera sus cargos dentro de la Administración,-- apareciendo así el concepto de funcionario de carrera.

El derecho de asociación de los funcionarios está-- reconocido por las leyes, en cuanto al derecho de huelga se-- tenia como principio tradicional que los empleados públicos-- debian carecer de está, pero en la constitución de 1946, se-- les reconoce éste derecho además la jurisprudencia afirmó al-- respecto, que el derecho de huelga puede ser ejercitado cuan-- do el servicio público no es indispensable y se asegure la -- continuidad del mismo por parte del personal.

En éste país se establece un principio de separación de los funcionarios federales y de los estatales.

Existe una división de los funcionarios en cuatro clases: los cargos superiores, los intermedios, los ordinarios y los subalternos. Para los cargos superiores, es requisito dispensable que aprueben dos exámenes y cumplan un periodo probatorio de cuatro años viniendo despues de esto el nombramiento con caracter vitalicio.

En general los derechos y obligaciones del funcionario aleman son los mismos que tienen los demás funcionarios de los países europeos; tienen derecho a asociarse, pero se les ha prohibido expresamente el derecho de recurrir a la huelga.

E) Italia.

En éste país existe una gran diversidad de derechos, circulares, estatutos y reglamentos, que se aplican a los funcionarios, no existiendo una reglamentación general que los ampare de una manera global a todos, sino que se dan disposiciones específicas para distintos sectores.

El ingreso a la administración se determina por un-

examen elaborado especialmente en función de la vacante que--  
deba de cubrirse. Entrando ya al puesto se dan cursos de for-  
mación que son voluntarios, sin embargo los funcionarios de--  
los cuerpos directivos, están obligados a asistir despues de--  
su entrada al servicio, a los cursos organizados por la Escue-  
la Superior de Administración, durante tres meses.

Como podemos darnos cuenta despues de estudiar a la  
relación que se establece entre el Estado y sus servidores,--  
la tendencia que prevalece en los demás países, es la de con-  
siderar a ésta relación como una función de servicio civil,--  
pero tambien podemos percatarnos de que existe un retraso evi-  
dente en la forma de tratar el problema pues como lo menciona-  
mos poco a poco se les van reconociendo derechos a los emplea-  
dos públicos de éstos países, e indudablemente llegara el mo-  
mento en que se llegue a resolver la cuestión de la forma en--  
que proponemos se solucione en nuestro país, pues estas eta-  
pas por las que estan pasando los países estudiados ya las he-  
mos pasado en nuestro país, pues también reconocemos que fui-  
mos pioneros del Derecho Social y logicamente la ventaja que-  
en éste ámbito del derecho tenemos en relación con las demas-  
naciones es mucha.

F) México.

Independientemente de lo expuesto por las teorías-- que hemos señalado, es necesario referirnos a la posición que adopta la legislación mexicana respecto de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, para despues de hacer un---brebe analisis poder emitir un juicio que denote nuestra posición con respecto a la cuestión y que consideramos es el co--rrecto.

Primeramente hay que recordar que no es sino hasta el 5 de diciembre de 1938, fecha enque entra en vigor el Esta--tuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes--de la Unión, expedido por el Presidente de la República Lázaro Cárdenas, cuando se llega a definir legalmente la relación de los empleados públicos con el Estado, concluyendo con una--etapa de imprecisiones jurídicas de las relaciones laborales--del Estado con sus trabajadores, imprecisiones perjudiciales--para el empleado que constantemente se veía envuelto en gra--ves injusticias por parte de el Estado que no le proporcionaba un mínimo de derechos por prestaciones de sus servicios.

Este estatuto jurídico de 1938 fue sustituido por--el expedido por el General Manuel Avila Camacho y publicado--en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1941; siendo considerada ésta etapa de la relación establecida en--tre el Estado y sus empleados, de naturaleza Estatutaria, ---pues se consideraba que el vínculo que se establece emana del estatuto al cual estan sometidos los empleados.

Más adelante la situación cambia, cuando las luchas y exigencias de los trabajadores del Estado lograron dar fruto y se consagran constitucionalmente sus derechos con el apartado "B" del artículo 123, el 21 de octubre de 1960 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre del mismo año, siendo presidente el licenciado Adolfo López Mateos, y mas tarde el 28 de diciembre de 1963 es publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del -- Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Con la aparición de estas normas el rumbo de la disertación doctrinal cambia y con estas normas se empiezan a considerar las relaciones dentro del campo del Derecho Social, y específicamente de naturaleza laboral.

Podemos estar completamente seguros de ésta afirmación pues considerando lo que la propia ley Federal de los -- Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 3º dice, -- referente a que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de -- nombramiento expedido por la autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales y que está -- acorde con la definición que nos da de trabajador, la Ley Federal del Trabajador, es importante señalar que tanto el empleado público como el trabajador ordinario, poseen las mismas características conforme a la ley, ubicandolas ésta cir--

cunstancia en un plano de igualdad, siendo la única discrepancia existente entre uno y otro el elemento de subordinación-- que la Ley Federal del Trabajo menciona y la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 omite en su definición; sin embargo éste elemento no es algo substancial pues aún los tratadistas de derecho laboral repudian éste termino, considerando sólo un resabio de aquella vieja autoridad que tenían los patrones sobre trabajadores en base al contrato de trabajo de derecho civil, donde el patrón era el amo y el trabajador era practicamente un esclavo, un subordinado, pero el contrato o relación laboral moderna desecha el concepto de subordinación, y la obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente, no entrañar subordinación sino simplemente el cumplimiento de un deber. Entonces en términos generales, trabajador sera todo aquel que presta un servicio personal a otro, mediante una remuneración.

Otro punto que debemos discutir es el referente a-- que en la relación laboral burocrática, no existe un contrato de trabajo, razón por la cual muchos tratadistas tratan de -- quitarle su característica de laboral, sin embargo si bien es cierto que no existe un contrato de trabajo que medie la relación existente, también lo es que de acuerdo al artículo 20-- de la Ley Federal del Trabajo producen los mismos efectos un contrato celebrado y la simple prestación de un trabajo que-- establece la relación laboral independientemente del acto que

le de origen; y es claro que la relación que se establece es- de trabajo, puesto que el mismo artículo menciona que se en- tiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le da origen, la prestación de un trabajo personal subordina- do a una persona, mediante el pago de un salario y en este ca- so el acto que le da origen a la relación es el nombramiento- expedido en favor del empleado, además de que la Ley Federal- del Trabajo Burocrático, considera a la relación establecida- como una relación de trabajo.

Otra circunstancia que se maneja para denotar la di ferencia que existe entre trabajadores del estado y trabajado- res particulares es el hecho de que la relación establecida-- entre el Estado y sus trabajadores no es de caracter económi- co sino que el vínculo que los une es un objetivo de control- para la convivencia de la sociedad; sin embargo como ya en pá- rrafos anteriores lo mencionamos el texto de la constitución- en su artículo 123, ordenaba que el Congreso de la Unión expi- diera leyes del trabajo que rijan sobre todo contrato de tra- bajo, no exigiendo en ningún momento que fuera sobre relacio- nes de trabajo establecidas en función de algún aprovechamien- to económico.

Entonces como podemos ver, es claro que la relación- que se establece entre el Estado y sus empleados, es de natu- raleza laboral, y por consiguiente esta debe estar regulada--

por la norma fundamental tutelar de los derechos de los trabajadores que es el artículo 123 constitucional, no habiendo razón para hacer la división hecha por el presidente López Mateos en apartado A y B; lo que debió de hacer si se quería dejar claro que les correspondía que se aplicara a su favor los derechos tutelares encargados en el referido artículo, era hacer en éste una referencia expresa en una fracción que pudo haberse adicionado y en vez de elaborar toda una reglamentación que además de ser una mala copia de la Ley Federal del Trabajo, debió de haberse adicionado un artículo más, dentro del título referente a los trabajos especiales, en donde se caracterizaran las peculiaridades a que deben sujetarse los empleados públicos, en base al tipo de función que desempeñan.

### CAPITULO III

#### LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN LA LEGISLACION MEXICANA.

##### 1.- DIVERSIFICACION DE LOS REGIMENES EXISTENTES.

##### 2.- LOS SUJETOS DE LA RELACION LABORAL.

###### A) Generalidades.

- a) La naturaleza personal y subordinada de la prestación del servicio.
- b) El concepto de empleado.

###### B) Los Trabajadores.

- a) Los trabajadores al servicio del Estado.
- b) Los veteranos de la revolución como servidores del Estado

###### C) Los Patrones.

- a) El Estado como patrón.
- b) Identificación de patrones.

## CAPITULO III

### LA RELACION LABORAL BUROCRATICA EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Como toda persona jurídica, el Estado actúa a través de personas físicas que ejercen en su representación, los derechos y obligaciones que le corresponden, así es que no podemos concebir la realización o actuación de los fines del Estado, sin la actividad intelectual o física de personas; así tenemos que el Estado en su estructura interna existen diversas categorías de funcionarios y empleados, que van desde la más alta jerarquía, la representación misma del Estado a través de sus órganos, hasta los empleados y trabajadores que realizan las tareas más simples.

Los tipos de servicios personales que se prestan al Estado podemos dividirlos en cuatro rubros distintos que son:

- a) Servicios obligatorios y gratuitos; siendo ésta la excepción a la regla de que todo trabajo debe ser voluntario y remunerado; su fundamento lo encontramos en el artículo 5º constitucional; por supuesto que este tipo de servicio no cabe dentro de la relación que estudiamos, puesto que su naturaleza es netamente de servicio público, la cual debe ser estudiada por el derecho administrativo y por el derecho constitucional.

- b) Los servicios que se prestan al Estado en virtud de un contrato de prestación de servicios profesionales, no existiendo en estos casos una relación de servicio o de trabajo, constituyéndose en un típico contrato de derecho civil por lo tanto el estudio de la relación que se establece en estos casos le compete al derecho civil y no al derecho laboral.
- c) Los servicios que se prestan en virtud de un nombramiento hecho por una autoridad competente, el cual origina una relación de tipo laboral, siendo entonces comprendidos dentro de éste sector a los empleados y funcionarios, que se rigen por el apartado "B" de artículo 123 constitucional, y su respectiva ley reglamentaria, constituyendo éste tipo de servicios, el sector que más nos interesa para estudiar puesto que son los que suscitan la discusión para establecer la rama del derecho que debe estudiarlas, aunque ya nosotros hemos establecido que la relación que se establece entre el estado y sus servidores, debe ser estudiada por el derecho laboral.
- d) Los servicios que son regulados por la Ley Federal del Trabajo, que aunque son de la misma naturaleza y establecen igualmente una relación entre el Estado y la persona que le presta sus servicios, son reguladas sus relaciones por el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y por

la Ley Federal del Trabajo, como son algunos organismos--- descentralizados y sociedades Mercantiles del Estado. Este sector es el que podemos decir no esta congruentemente cla- sificado, puesto que aunque muchos de los organismos que-- se comprenden dentro de éste rubro pueden ser equiparadas- a las empresas comunes que son propiedades de particula--- res, sin embargo existen otras que tienen funciones primor- dialmente de servicio público y que por lo tanto deberian- estar contempladas dentro de la legislación laboral buro-- crática, por lo que nos podemos dar cuenta de la deficien- cia con que es aplicada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como su incongruencia y su e-- rronea creación.

La regulación de las relaciones entre el Estado y-- sus servidores, es relativamente reciente, y se ha discutido- mucho si los trabajadores al servicio del Estado, deben ser-- normados por el mismo ordenamiento que los trabajadores comu- nes, pues se ha discutido mucho si los trabajadores tienen la misma problemática que los demás trabajadores al servicio de- patronos particulares.

A raíz de ésta cuestión la doctrina se divide, y -- una parte considera que los derechos de los trabajadores del- Estado, son iguales que los de cualquier otro trabajador de-- otro sector, el otro sector de la doctrina estima que el Esta

do no explota a sus trabajadores, ni obtiene lucro, ni utilidades y que tampoco hay una lucha de clases entre el Estado y los trabajadores.

Es innegable que el Estado no es un patrón que obtenga lucro y utilidades, y tampoco la plusvalía del trabajo de sus servidores, pero también hay que reconocer la evidente necesidad de que el Estado debe otorgar a sus trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad.

En la actualidad paralelamente a la proliferación y diversificación de las unidades o entidades que forman parte del sector público, también se ha dado la diversificación de los regímenes existentes, bajo los cuales se regulan las relaciones entre los poderes de la Unión y sus servidores.

#### 1.- DIVERSIFICACION DE LOS REGIMENES EXISTENTES.

La diversidad del elemento personal que es requerido por parte del Estado, que abarca diversos campos de acción y muy diversos matices, y el deficiente tratamiento que se hizo de la relación entre el Estado y sus trabajadores, en la legislación mexicana ha originado la creación y diversifica--

ción de ordenamientos jurídicos que regulan estas relaciones, que pretenden por lo que podemos darnos cuenta, remediar la-- situación laboral burocrática, poniendo parches en los luga-- res que poco a poco se van encontrando descubiertos por la le-- gislación existente, en vez de hacer un estudio a fondo y cam-- biar todo esto por un sólo ordenamiento que integre a todos-- los ordenamientos, dejando a un lado los parches mal puestos-- de los anteriores legisladores.

Así pues en la actualidad nos encontramos que la re-- lación de servicio está regida por:

- 1) La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,-- por lo que respecta a los artículos 5º y 123 en sus dos a-- partados.
- 2) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Re-- glamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucio-- nal.
- 3) Ley del Instituto de Servicio y seguridad Social para los-- Trabajadores del Estado.
- 4) Ley de responsabilidades de funcionarios y empleados de la-- federación.

- 5) Ley de estímulos y recompensas de los funcionarios de la--  
federación.
- 6) Ley sobre garantías del manejo de fondos de funcionarios--  
públicos y empleados federales.
- 7) Ley federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" --  
del artículo 123 constitucional.
- 8) Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público.
- 9) Ley del seguro de los trabajadores del Estado.
- 10) Reglamento de la Ley del presupuesto, contabilidad y gas-  
to público.
- 11) Acuerdo sobre gratificaciones de fin de año de empleados--  
civiles y militares.
- 12) Ley en favor de los veteranos de la revolución como servi-  
dores del Estado.

En forma específica, cada grupo de servidores públi-  
cos tiene su particular estatuto conformado por la Constitu-  
ción, leyes específicas, reglamentos, condiciones generales--  
de trabajo, acuerdos presidenciales, etc., y aunado a estas--

disposiciones mencionadas debemos considerar además a las leyes expedidas por los Estados, los cuales tienen que manejar un ordenamiento de tipo local, puesto que el apartado "B" del artículo 123 constitucional sólo es aplicable a las relaciones entre los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por lo que la mayoría de los estados han promulgado leyes sobre el trabajo burocrático, aplicable solamente a los empleados del gobierno Estatal. Algunas de las leyes sobre trabajo burocrático, son aplicables también a los municipios y a organismos descentralizados locales, como es el caso de los estados de México, Guerrero, Colima, y Jalisco; otros estados como Baja California Norte y Chiapas, existen leyes del servicio civil; y por último, hay otros como Chihuahua en donde rigen sus relaciones burocráticas por el Código Administrativo del Estado.

La legalidad de estas leyes locales las podemos poner en duda, pues sólo pueden ser concebidas como reglamentarias de una relación de tipo administrativa, o bien de derecho social, pero como rama autónoma del derecho laboral. Sin embargo como ya lo definimos en el capítulo anterior y dejamos bien claro, ésta relación es de naturaleza laboral por lo tanto debemos considerar como ilegal a estas leyes, que son intentos por subsanar el error cometido por los legisladores al haber creado el apartado "B" del artículo 123, con el cual se deja desprotegidos a los empleados públicos de ciertos secto-

res, y el mismo tiempo estancando y poniendo una traba para-- el desenvolvimiento del derecho del trabajo, puesto que por-- un lado de acuerdo con la fracción X del artículo 73 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las en tidades federativas no tienen facultad para expedir leyes del Trabajo, reglamentarias del artículo 123, las legislaturas de los Estados no pueden reconocer los derechos laborales de los trabajadores burocráticos, y por otro lado como el apartado-- "B" sólo es aplicable a los empleados federales, a los emplea dos locales y municipales les sería aplicable el apartado "A" que de acuerdo con su texto "regirá de una manera general todo contrato de trabajo", pero tampoco se les puede aplicar, - pues al crear el apartado "B" del artículo 123, aunque no con templa a los empleados públicos de las entidades federativas, está marcado tacitamente la separación de un sector y otro,-- excluyendo por consiguiente a todos los trabajadores públi---cos, de la reglamentación general de los trabajadores, consti tuida por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

## 2.- LOS SUJETOS DE LA RELACION LABORAL.

Tradicionalmente se habla de que la relación de tra bajo nace de un contrato, esto es, de un acuerdo de volunta-- des libremente alcanzado.

Sea cual fuera la forma que revista a la convención de voluntades, es suficiente que se produzca materialmente la prestación de un servicio. Entonces no es necesario que exista un contrato de trabajo escrito, para que pueda establecerse la relación de trabajo, siendo esto fácilmente comprobable en la actualidad pues podemos ver que las partes están en --- cierta medida desvinculadas la una de la otra, como resultado de la contratación colectiva y de la cláusula de exclusión impuesta por los sindicatos, siendo así la voluntad que expresa el empresario aceptando al trabajador, algo más aparente que real.

Así vemos que en las empresas grandes donde existen sindicatos fuertes, el empresario casi nunca interviene en la selección del personal, e inclusive difícilmente lo llega a-- conocer, ni tampoco son mandatarios especiales, quienes intervienen en la selección del personal, sino empleados subalternos, siendo además frecuente que el ingreso de los trabajadores a una empresa se realice en función de una oferta pública de trabajo.

Mario L. Deveali, en su obra "Lineamientos de Derecho del Trabajo", afirma que:

..." desde luego, la circunstancia de que el hecho del trabajo pueda producir algunos efectos legales, aún en el caso de no existir un contrato de trabajo válido, no influye sobre-

la naturaleza del contrato del que normalmente deriva la relación de trabajo, sino indica simplemente que la prestación del trabajo pue de producir por si misma algunos efectos importantes, aunque tengan origen contractual." (44)

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, en su primer párrafo señala que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Entonces de acuerdo a ésta definición, se pueden desprender los siguientes elementos que conforman la relación laboral:

a) Elementos objetivos.

- 1.- Pago de un salario;
- 2.- Prestación de un trabajo personal subordinado.

b) Elementos subjetivos.

- 1.- Trabajador;
- 2.- Patrón.

En el estudio de la relación de los trabajadores al servicio del Estado, en la legislación mexicana, hay que tener claros los elementos que la conforman, que aunque son los (44) Mario L. Deveali., Lineamientos de Derecho de Trabajo., p.236. Apud. Nestor de Buen Lozano., Derecho del Trabajo t. II, Porrúa, S.A., 1983, p. 39.

mismos que existen en toda relación laboral, hay que dejarlos bien determinados e identificados estos dentro de la relación laboral burocrática.

A) Generalidades.

Por lo que respecta a los elementos objetivos de la relación de trabajo, no existe mucho problema para identificarlos, puesto que son muy obvios y fácilmente determinables.

El pago del salario es evidente pues como ya lo mencionamos con anterioridad, de acuerdo al artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servicios obligatorios y gratuitos son materia distinta a la que estudiamos, debiendo ser todo tipo de trabajo que se preste, de carácter voluntario y remunerado, por lo que se sobreentiende que el pago del salario es algo accesorio a todo tipo de servicio que se presta.

a) La naturaleza personal y subordinada de la prestación del servicio.

La importancia de determinar la naturaleza personal subordinada de la prestación de un servicio, lo encontramos-- en la necesidad de determinar si dicha prestación de servi--- cios, es de caracter laboral o no. Por ejemplo si un supesto- trabajador no presta por sí mismo los servicios, sino que lo- hace por conducto de personas diversas, quienes dependeran--- tanto económicamente de él, como tecnicamente, podemos enton- ces concluir que quien recibe el producto del trabajo no sera el patrón de esos trabajadores, y la relación que se estable- ce con el prestador del servicio no sera de tipo laboral sino que ésta revestira un caracter distinto pudiendo ser una rela- ción de tipo civil o mercantil pero de ninguna manera, una re lación laboral. Más sin embargo cuando sucede que se contrata a alguien para que realice determinado trabajo, y éste a su-- vez contrata a más trabajadores, pero éstos estan subordina-- dos a la persona que recibe los servicios, indudablemente se- dara el caso de la relación laboral.

Como vemos el elemento subordinación sirve para di- ferenciar la relación de trabajo, de otro tipo de relaciones- establecidas por el hecho de la prestación de servicios. Este termino que se utiliza ( SUBORDINACION ), es la consecuencia- de una larga y fuerte controversia doctrinal y jurisperuden--- cial.

En la Ley de 1931 se definio al contrato de trabajo

como aquel por virtud del cual, una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida.

Como podemos desprender de ésta concepción de contrato de trabajo dada por la Ley de 1931, los elementos esenciales que se tenían que reunir para configurar el contrato-laboral eran la dirección y la dependencia, de los cuales el primero servía para designar la relación técnica que se da entre el trabajador y el patrón, donde éste conduce a aquel en la prestación de su trabajo, bajo los lineamientos que el patrón va marcando; mientras que el segundo de acuerdo a la doctrina se refería a la relación económica que se establecía entre el trabajador y el que recibía el beneficio del servicio.

Esto último, repercutió gravemente en los derechos de los trabajadores, puesto que se veían mermados éstos derechos, y a veces llegaban a ser excluidos totalmente de ellos, pues a quienes dependían económicamente de dos patrones, por el hecho de tener más de un empleo se les negaba el carácter de relación laboral, a las establecidas, por el simple hecho de que no tenían una dependencia económicamente exclusiva con un patrón, por lo tanto al no depender económicamente de una persona ya que al ser despedido de un empleo no quedaban desprotegidos, por tener otro empleo, se consideraba entonces -- que no existía tal dependencia, por lo tanto no reunían uno-- de los requisitos exigidos por la ley para ser tomados en con

sideración como sujetos de derecho laboral.

Contemplando ésta situación la doctrina se revela--  
contra la tesis de la dependencia económica como elemento ---  
esencial de la relación laboral, lo cual nos hacía remontar--  
nos a la época feudal, en donde el ciervo dependía económica-  
mente del señor. Se dijo que ésta tesis era contraria al prin-  
cipio de igualdad, pues no entendía la razón de que al tener-  
un ingreso más o menos, permitiera introducir una diferencia--  
tan honda entre los prestadores de trabajo.

También la corte empieza a cambiar su criterio y es-  
así que el 20 de octubre de 1944 declara una ejecutoria, al--  
interpretar el artículo 17 de la Ley de 1931, refiere que pa-  
ra que haya contrato de trabajo se necesita que quien preste-  
los servicios no lo haga de manera independiente de acuerdo a  
su leal saber y entender, sino por orden y bajo la dependen--  
cia de la parte patronal y que no debía entenderse que sólo--  
tiene el caracter de trabajador quien dependía económicamente  
de la parte patronal.

Más adelante fue ratificada ésta ejecutoria y poco-  
a poco fue empezando a ser utilizado el termino "subordina--  
ción", siendo así como llegado el momento de la elaboración--  
de la nueva Ley de 1970, influida la comisión encargada de su  
elaboración, por la corriente doctrinal y la opinión de la --

Corte, es que se decide utilizar el termino de subordinación en la definición del concepto de relación individual de trabajo.

Este concepto de subordinación, es omitido en la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo en la relación que se establece, la subordinación en la relación se sobreentiende, puesto que en la organización del aparato administrativo gubernamental, existe una clara jerarquización que permite un mejor desenvolvimiento de los agentes de la administración, en el desempeño de sus funciones, en la cual es requerida la subordinación de los elementos subalternos hacia los superiores jerárquicos.

b) El concepto de empleado.

Dentro de la administración pública se habla de empleado, cuando se hace referencia a alguno de los sujetos que presta sus servicios al Estado, usando éste termino para tratar de diferenciarlos de los demás trabajadores que prestan sus servicios en la iniciativa privada, sin embargo éste concepto de empleado no nos dice nada especial, pues como lo menciona el maestro de la Cueva:

" La Ley nueva parte del Principio de que no existen dos categorías de personas: Trabajadores y empleados, sino una sola, a la que se aplican sus disposiciones en armonía con las características de las distintas actividades." (45)

Como sabemos, los primeros intentos de protección a los trabajadores surgió del movimiento obrero industrial, es por lo que se ha pretendido restringir los beneficios de la legislación laboral a los trabajadores industriales. Sin embargo éste es un derecho que protege a una clase ( la clase-trabajadora ), la cual está conformada no sólo por obreros, sino por todas las personas físicas que viven de su esfuerzo y que su único patrimonio es su trabajo, así pues el tratar de dividir a un grupo de personas, pertenecientes todas a la clase trabajadora, sin más distinción que el tipo de actividad que realizan, es atentar contra sus derechos esenciales, inherente a su status de trabajadores.

Pero a pesar de que de la fórmula de la ley vigente se desprende, que para el derecho mexicano carece de interés la distinción entre "empleado" y "obrero", ya que al final de cuentas todos son simplemente trabajadores, el maestro Nestor de Buen, refiere que:

..." es oportuno hacer referencia a este problema. En primer lugar porque no obstante el criterio de la ley, en otras disposiciones legales se utiliza el concepto de "empleado",--

---

(45) DE LA CUEVA, Mario., El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, ed. Porrúa, S.A., 1984, p.p. 155, t.I.

con clara intención... . En segundo término,-- porque eventualmente en la contratación colectiva y con mayor énfasis en la doctrina extranjera, la cuestión es motivo de especial-- preocupación." (46)

Sin embargo los criterios que son esgrimidos por la doctrina extranjera para tratar de hacer la distinción entre empleados y trabajadores no son realmente determinantes y son fácilmente rebatibles, siendo estos criterios los siguientes:

a) Que los empleados prestan una función intelectual y los obreros una función manual. Sin embargo podemos decir que no existe en sentido estricto, una actividad meramente de carácter intelectual o simplemente manual.

b) El obrero es pagado por semana o por quincena y el empleado es pagado por mes. Tampoco podemos aceptar este criterio pues la forma de pagarles es un criterio que no va-- en función de la actividad realizada, y sólo se refiere a un punto de vista externo de el empleador que paga.

c) El empleado tiene funciones de colaboración y el obrero no. Tampoco es un criterio sólido pues en ultima instancia todos los trabajadores, ya sean los denominados empleados o los obreros, colaboran con la empresa, para su correcto funcionamiento.

Entonces viendo que no existe una diferenciación entre un sector y otro volvemos a apuntar que, a final de cuentas son simplemente trabajadores, m que no tienen más patrimonio que su trabajo.

Así pues podemos concluir que los empleados gubernamentales tienen los mismos derechos que los obreros que laboran en empresas de la iniciativa privada, pues no hay ninguna distinción entre unos y otros, por lo que debieran estar comprendidos dentro de la Ley Federal del Trabajo, pues el término de trabajador es utilizado por la ley no en un sentido que prive sólo para los obreros, pues se denomina como trabajador a toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros; por lo tanto podemos considerar-- como trabajadores a los servidores públicos que prestan sus-- servicios a los órganos de la administración.

B) Los trabajadores.

Como ya lo mencionamos con anterioridad, la relación laboral va a darse siempre en función de dos partes, con-- tra poniéndose una contra la otra, en la exigencia de las mejores condiciones en el desempeño de su papel, uno como trabajador y otro como patrón, lo cual plantea la necesidad de --- crear una reglamentación bajo la cual esten sometidos tantos--

trabajador como patrón, para evitar injusticias y abusos de cualquiera de las dos partes, tratando de buscar un equilibrio entre las dos fuerzas contrapuestas y los intereses de uno y de otro.

Las normas de la declaración de derechos sociales están basadas entre otros, en el principio de la igualdad de todas las personas que entregan su energía de trabajo a otro, por lo que no existen, ni puede existir diferencia alguna, como ocurre en otras legislaciones, entre trabajador, obrero o empleado. Por ésta razón la comisión uniformó la terminología, a cuyo efecto empleó en la ley, el termino trabajador, para designar al sujeto primario de las relaciones de trabajo.

Ahora bien, el derecho del trabajo - nació para -- proteger la actividad del hombre, por lo que todas sus normas e instituciones presuponen la presencia de la persona humana, pues la limitación de la jornada, los días de descanso, las normas protectoras del salario, las reglas normativas de los riesgos de trabajo, etc., más que constituir una contraprestación por el trabajo, se propone asegurar al hombre una existencia decorosa, no pudiendo concebir estos principios, sino en función de la persona física; desprendiendo de ahí que el hombre-trabajador es el eje en torno del cual gira el estatuto laboral.

La condición de trabajador no se da por sí misma como condición inesperable de la persona, sino que se viene a dar en función de su participación en la relación de trabajo, es decir que la condición de trabajador está dada en la medida en que se participa como sujeto de una relación laboral.

El término de trabajador utilizado por la Ley Federal del Trabajo, no es un término que prive sólo para los obreros, pues se denomina como trabajador a toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, por lo tanto podemos considerar como trabajadores a los servidores públicos que prestan sus servicios a los órganos de la administración.

a) Los trabajadores al servicio del Estado.

Daremos entrada a éste punto aludiendo a la palabra burocracia, acerca de la cual el maestro Serra Rojas nos dice que:

..." es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad realizando los fines del Estado. En su consideración negativa es que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciu

dadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás. La comisión Hoover que estudió la administración pública norteamericana puso de manifiesto los graves problemas de la burocracia. Por otra parte los impugnadores del comunismo nos hablan de una dictadura de la burocracia en la Unión Soviética y éstos a su vez a la burocracia como un fenómeno de la democracia burguesa e instrumento que sirve para mantener ese régimen. La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado moderno." (47)

Trueba Urbina, citando a Mendieta y Nuñez sobre su ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana, textualiza:

" La burocracia que, según se desprende de este estudio, debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza -- llegará a ser un mal intolerable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna -- tremenda crisis, saludable porque élla enseñara a nuestro país, como todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien." (48)

El mismo maestro Trueba, considera la opinión de -- Mendieta y Nuñez como una situación que de ninguna manera podrá constituir un problema tal rompimiento de equilibrio social ya que, tanto a los trabajadores del Estado o burócratas como a los trabajadores ordinarios, él los contempla como dos rebaños obedientes.

A pesar de que tanto Mendieta y Nuñez como Serra Ro

(47) SERRA Rojas, Andres., op.cit., p.p. 375

(48) TRUEBA Urbina, Alberto., Nuevo Derecho Procesal del Trabajo., ed. Porrúa, S.A., 1978, p.p. 597

jas coinciden en que la burocracia, en su consideración negativa sea un mal intolerable, dice el primero, mientras que el segundo de ellos refiere que crea un conflicto grave a la sociedad, se les ha reconocido de acuerdo con lo que atinadamente nos enseña el maestro Trueba Urbina:

..." 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 sea 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..." (49)

Podemos compartir la opinión de los autores citados, ya que si bien es cierto que la burocracia ocasione grandes gastos a los ciudadanos y que además cause graves conflictos a la sociedad, con el papeleo y demás trabas, también es cierto que su existencia sea para servir a esta misma sociedad realizando los fines del Estado; por lo de acuerdo con Menéndez y Nuñez, en todo caso, es un mal necesario. De igual manera comparto la idea del maestro Trueba Urbina en el sentido de que, la burocracia no constituye un problema que pueda romper el equilibrio social, sólo que si se observa tal situación, estrictamente desde el punto de vista relación laboral-

entre ésta y el Estado-patrón, es importante contemplar que-- debido al desmesurado crecimiento de este grupo social, el Es tado se ha visto ya en la necesidad de limitar al personal bu rocrático a su servicio, dando ésto como consecuencia que --- quienes han sufrido esta situación, fortalecen el ya de por-- sí gran grupo de desempleados.

Al continuar con este apartado referente a los tra- bajadores frente al Estado-patrón, debemos precisar conceptos y establecer las respectivas distinciones entre funcionarios- y empleados públicos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos-- Mexicanos, se hace uso de las expresiones "altos funciona --- rios", "funcionarios" y "empleados", que sirven para designar a las personas que prestan un servicio al Estado, sin hacer-- distinción alguna, siendo ésta una sininimia defectuosa de la termimología legal, pero necesitamos distinguir un concepto-- del otro y darle su significación correcta a cada uno de los- términos para evitar errores interpretativos.

Los conceptos y definiciones que se dan sobre fun-- cionarios públicos, varían en los distintos lugares donde se- usa el término, dependiendo de la evolución que tenga el Est ado, pero todos concuerdan con la idea de función pública, dig ti nguiéndola del servicio público que en un amplio sentido es

aquel que se presta al Estado, formando parte éste del contenido esencial de la función pública, siendo necesario además-- para que exista ésta el encargo - atribuido por un órgano a-- dicho funcionario.

Bielsa define al funcionario público, de la si --- siguiente manera.

..." es funcionario público el que en virtud de designación especial y legal (sea por decreto ejecutivo, sea por elección ), y de manera continua, bajo forma y condiciones de -- terminadas en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a "constituir", y a "expresar o ejecutar" la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad-jurídica o actividad social." (50)

La función es lo institucional y por eso se la refiere siempre a una atribución del Estado, osea a la realización de algún fin del mismo. De ahí que se diga "en función de soberanía", "en función de justicia", "en función de defensa nacional", etc.; entonces como las funciones exteriorizan la voluntad del Estado, quienes las realizan se llaman funcionarios y no empleados.

El funcionario cualquiera que sea su esfera, representa al Estado. Desde el presidente de la Nación o el Jefe de un Tribunal, son funcionarios, en cambio el empleado puede ser un hombre con altos títulos profesionales, pero con la di

(50) BIELSA, Rafael., op.cit., v.3.,p.p. 4.

ferencia de que el empleado no representa al Estado, no exterioriza la autoridad ni la voluntad del Estado.

La diferencia entre el "funcionario" y el "empleado" no consiste en el grado de preparación profesional, ni en el sueldo, ni en la consideración pública, sino en el carácter jurídico ya señalado. El maestro Rafael Bielsa menciona que:

" El funcionario representa al Estado como ente público, y en esa representación puede ser funcionario de autoridad y funcionario de gestión; la doble situación depende de los actos que realiza. Cuando ordena, decreta, manda, es de autoridad; cuando negocia y contrata, en nombre del Estado, es funcionario de gestión. Cuando sus actos tienen fuerza ejecutoria el funcionario es de autoridad." (51)

Esta división y diferenciación entre unos y otros, no obsta para que pueda existir una concurrencia de los diversos calificativos estudiados, en una sola persona, pudiendo ésta ser a la vez, empleado, funcionario de autoridad y funcionario de gestión.

La diferencia esencial entre función y empleo público está en que la función supone un encargo especial transmitido por la ley; y el servicio sólo concurre a formar la función pública.

---

(51) BIELSA, Rafael., La Función Pública., ed. De Palma., Buenos Aires, Argentina., 1960, p.p. 192.

De los preceptos de la misma Constitución Política del País se desprende de hecho que los altos funcionarios podemos encontrarlos claramente señalados en el artículo 108 y son: los Senadores y Diputados al congreso de la Unión, los-- Magistrados de la Suprema Corte de justicia de la Nación, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

De lo anterior debemos referir que en la reciente - reforma hecha al título cuarto de nuestra Constitución, donde figura el artículo 108 que nos ocupa, ha sido cambiada la denominación, que antiguamente decía: "De las responsabilidades de los funcionarios públicos"; y en la actualidad dice: "De-- las responsabilidades de los servidores públicos".

" En esta nueva denominación se incluyen trabajadores y funcionarios públicos. En la exposición de motivos de este ordenamiento se dijo que este cambio tiene como propósito el acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión." (52)

En el lenguaje de nuestras leyes el término funcio-

(52) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada., op.cit., p.p. 262.

nario lo podemos encontrar con una doble acepción, una amplia y genérica, y otra limitada o específica.

En el artículo 128 de nuestra Carta Magna se previene que: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen", disposición que en la práctica se hace extensiva a todos los que ingresan bajo cualquier título al servicio del Estado.

En el caso del Código Penal en que se alude a los delitos cometidos por funcionarios públicos, se habla de los funcionarios, empleados, agentes o comisionados, que cometan los delitos que en el mismo título se sancionan. De tal suerte que, para poder distinguir entre funcionarios y empleados, debemos de recurrir a la doctrina.

El concepto de funcionario, a mi juicio queda claramente definido de acuerdo a lo expuesto con anterioridad. Por lo que se refiere al concepto de empleado público, podemos decir que éste no tiene una atribución especial que le designe la ley, colaborando sólo en la realización de las funciones públicas de acuerdo a su incorporación a la organización pública, por no participar en la formación de la voluntad pública, pero que fundamentalmente la vinculación del empleado para con el Estado, obedece a la concurrencia de la formación--

de la función pública.

Serra Rojas menciona que la distinción hecha entre funcionarios y empleados públicos, es proverbial ya que históricamente y legalmente se han utilizado ambos conceptos con poca precisión y en ocasiones hasta indistintamente, y más--- aún, sin que la propia Constitución precise los efectos jurídicos de esta clasificación.

Se pueden citar algunos ejemplos en la Constitución, del empleo de los términos funcionarios y empleados:

El artículo 89, fracción II de la Constitución, al hablar de las facultades y obligaciones del presidente de la República donde dice, "...nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;", este precepto da a entender que son funcionarios --- quienes en forma expresa enumera y empleados los demás servidores de la Unión.

En otras ocasiones la Constitución sólo alude a los funcionarios públicos, aunque comprenda a los empleados, como es el caso del artículo 128 que dice: "TODO FUNCIONARIO PÚBLICO, sin excepción alguna, antes de formar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen."

Otras veces emplea una expresión genérica como la--  
de empleos públicos, comprendiendo ambas categorías; como en  
el artículo 73, fracción XI de la Constitución, que dice que  
el Congreso tiene facultades para crear y suprimir EMPLEOS PU  
BLICOS DE LA FEDERACION y señalar, aumentar o disminuir sus--  
dotaciones.

Podemos comprender mejor las acepciones de funciona  
rio y empleado, tomando en consideración lo citado por el ---  
maestro Rafael Bielsa, quien dice que:

" El funcionario supone un cargo especial ---  
transmitido en principio por ley, que crea u  
na relación externa que da al titular un ca--  
rácter representativo, mientras que el emplea  
do sólo supone una vinculación interna que ha  
ce que su titular sólo concorra a la forma --  
ción de la función pública." (53)

Por lo que hasta aquí vertido, en mi opinión es de--  
entenderse que el hecho del carácter de funcionario o de em--  
pleado no cambia en manera alguna, o cuando menos substancial  
mente, la naturaleza de la relación jurídica que se establece  
entre el Estado y sus trabajadores, salvo los casos que nos--  
enseña el artículo 5º constitucional, párrafo cuarto y subse--  
cuentes, que anteriormente ya comentamos.

Al notar que desde la Constitución hasta las demás--  
leyes administrativas y del trabajo, utilizan distintas deno--

minaciones al referirse a los servidores del Estado, nos ocuparemos de atender a la más generalizada, que es la de TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

El artículo 123 de nuestra carta Magna, en su apartado B, utiliza la palabra TRABAJADOR para referirse a los -- funcionarios y empleados públicos.

Por lo que respecta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, -- del artículo 123 constitucional, su artículo 3º nos expresa: -- "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, in -- telectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedi -- do o por figurar en las listas de raya de los trabajadores -- temporales."

En esta ley quedan excluidos de la misma los trabajadores de confianza que señala el artículo 5º, así como los miembros del ejército y armada nacional y demás que señala el artículo 8º con sus respectivas excepciones que el mismo seña -- la .

De quienes tienen el carácter de trabajadores del Estado, la Suprema Corte de justicia considera sobre el parti -- cular:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, QUIENES SON.- En los términos de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, el carácter de trabajador del Estado se determina; bien por virtud del nombramiento expedido por funcionarios con facultades bastantes o por inclusión del trabajador en las listas de raya de los trabajadores temporales, habida cuenta de que éste puede ser para obra determinada o por tiempo fijo." (54)

La misma ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala en sus artículos 3º y 12º. de manera por demás concreta, que los trabajadores al servicio del Estado forman el conglomerado humano al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y demás instituciones que expresamente señala en su artículo 1º.

De acuerdo con los conceptos vertidos en estos dos ordenamientos, (art.3º y 12º), definen al trabajador al servicio del Estado como a toda aquella persona que presta un servicio físico, intelectual, o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo.

En el otorgamiento de los nombramientos, y de acuerdo a las necesidades propias de las dependencias e instituciones

---

(54) CASTRO Zavaleta, Salvador., 55 Años de Jurisprudencia Mexicana, 1917-1971, Cárdenas Editor, México, 1981, Apéndice 9, p.p. 836 y 837.

nes de gobierno, éstas lo expidiran con carácter definitivo, interino, provicional, por tiempo fijo o por obra determinada; según lo declara al artículo 15, en su fracción III, donde además el mismo precepto en sus fracciones I, II, IV, V, y VI, cita que deberá contener tal nombramiento: el nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador; la jornada de trabajo; el sueldo y demás prestaciones; y el lugar de adscripción.

La misma Suprema Corte de Justicia, respecto del carácter indispensable para ser considerado trabajador al servicio del Estado en cuanto a la expedición del nombramiento, -- nos señala:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CARACTER DE LOS.- Para ser trabajador al servicio del Estado se requiere como condición específica que se les haya expedido nombramiento o que figuren en las listas de raya de trabajadores temporales, y por ende puede darse el caso de que se presuma la existencia de relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular, por el sólo hecho de la prestación de un servicio mediante contrato de naturaleza distinta y por tanto, no puede aplicarse en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo."-- (55)

La Constitución Política, faculta acada uno de los Poderes de la Unión para nombrar y remover a los funcionarios y empleados que de ellos depende. Los artículos en los que se

(55) CASTRO Zavala, Salvador., op.cit., Apéndice IX, p.p.830.

consignan tales facultades son: El artículo 77, fracción VII, en donde dice que las camaras de Senadores y Diputados tienen facultad para extender nombramientos a los empleados de su secretaría; el artículo 89 en su fracción II, atribuye la misma facultad al Presidente de la República, respecto de los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del distrito Federal, remover a los agentes Diplomáti--cos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover li**bremente** a los demás empleados de la Unión; por lo que respecta al poder Judicial el artículo 96, refiere que los nombra--mientos de los ministros de la Suprema Corte seran hechos por el Presidente de la República; el artículo 97, nos dice que-- la Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su secretario y demás empleados que le correspondan. Los Ma--gistrados de circuito y Jueces de Distrito, así mismo podrán también nombrar y remover a sus respectivos secretarios y em--pleados.

Por lo que respecta a los trabajadores que carecen de nombramiento que los acredite como tales en la relación jurídica con el Estado, pero que figuran en las listas de raya--correspondientes, la Corte dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE FIGU  
RAN EN LAS LISTAS DE RAYA, DERECHO DE LOS. - -

Con relación a los trabajadores del Estado -- que figuran en listas de raya, si bien el Estatuto Jurídico no precisa sus derechos por la naturaleza de los servicios que prestan, -- su contratación presenta diferentes aspectos y consecuencias legales distintas; los que -- van a desempeñar un trabajo en un tiempo fijo, los que van a laborar hasta la conclusión de una obra determinada y aquellos que sólo -- trabajan figurando en listas; de raya; para -- los primeros y los segundos sí cabe comprenderlos como trabajadores temporales o eventuales, porque vencido el término o concluida la obra, su contratación acaba; pero para los -- terceros, cuya contratación no se encuentra condicionada a la llegada de una fecha o a la conclusión de una obra, el servicio que así se presta al Estado, debe entenderse permanente y con iguales derechos al de los trabajadores de base." (56)

Atendiendo a la secuencia que hemos tratado de llevar en el desarrollo del presente capítulo, y como ha quedado de manifiesto, la vinculación entre el Estado-Patrón y Trabajadores, obedece al nombramiento o al hecho de figurar en las listas de raya, situación ésta, que una vez que se presenta, -- hace posible la existencia de una relación jurídica de trabajo entre ambos.

Siguiendo esta misma secuencia, debemos hacer notar los dos grandes grupos en que la ley burocrática ubica a sus trabajadores, los cuales son: trabajadores de confianza y trabajadores de base; división que se hace de manera expresa en el artículo 4º de la ley.

---

(56) idem., Apéndice IV, p.p. 456.

Los trabajadores de confianza se encuentran regulados por la fracción XVI del apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución Política, la cual indica que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñan disfrutarán sólo de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5º, determina quienes serán considerados como trabajadores de confianza, dando tal carácter a quienes integran la planta de la presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento requiera la aprobación expresa del Presidente de la República; además dentro del Poder Ejecutivo, quienes desempeñan funciones de dirección, y a quienes la ley les confiere representatividad, implicando poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de directores generales, de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento; también quienes tienen funciones de inspección, vigilancia y fiscalización, pero sólo a nivel jefatura y subjefatura; además se consideran de confianza a quienes dejan a su cargo el manejo de fondos o valores, cuando tengan la facultad de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino; también quienes tengan el control directo de adquisiciones, siempre que tengan la facultad de decisión; los asesores o consultores, cuando sirvan a servidores públicos supe-

riores; los secretarios particulares de Secretarios de Estado y Sub-secretarios, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias del Ejecutivo Federal; los Agentes del Ministerio Público Federales y del Distrito Federal; los agentes de la Policía Judicial y Policía Preventiva.

Además cada una de las dependencias o entidades, en su catálogo de puestos, debe clasificar cuales son los puestos de confianza.

En el Poder Legislativo, son considerados como trabajadores de confianza, el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda, el Contador y el Sub-contador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes del Departamento, los Auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios ya mencionados.

En el Poder Judicial, los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Todos ellos, por no estar sometidos al régimen del apartado B, del artículo 123, ni de su respectiva Ley Reglamentaria, pueden ser nombrados y removidos libremente; a éste respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos señala lo siguiente:

" TRABAJADORES DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ES TAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL ESTADO.- El Tribunal Federal de la Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo." (57)

Como podemos ver en esta jurisprudencia, no cabe duda que no existe estabilidad en el empleo para los empleados de confianza, por lo que quienes ingresan con este carácter al servicio del Estado, deben conocer tal característica de la naturaleza del empleo.

Por lo que respecta a los trabajadores de base, el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, menciona que los trabajadores de base, son los---

---

(57) ídem. Apéndice VI, p.p. 411.

que no están incluidos en la enumeración hecha en el artículo 5º, y que por eso gozarán de inamovilidad. Dice también que-- los de nuevo ingreso, gozarán de esta inamovilidad, hasta después de seis meses de servicio.

La Suprema Corte al referirse al concepto de inamovilidad que se utiliza en el artículo 6º, dice lo siguiente:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS.- CONCEPTOS.- Por inamovilidad debe entenderse el derecho que tienen los trabajadores para no ser separados de su empleo sino por las causas especificadas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no que dicho término a que se refiere el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe entenderse en función del cambio de adscripción o funciones." (58)

Una vez ilustrados en cuanto al concepto de la inamovilidad, debemos continuar citando a la Suprema Corte en lo relativo al tiempo en que se logra ésta;

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, BASE E INAMOVILIDAD DE LOS.- El argumento que sostiene que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece "que todo trabajador eventual que preste servicios por más de seis meses en forma ininterrumpida" deba considerarse como de base, carece de fundamento, pues lo cierto es que el término del artículo 6º de dicho ordenamiento, los trabajadores de base que tengan seis meses de servicio ( sin nota desfavorable ) serán considerados inamovibles." (59)

(58) idem. apéndice IX, p.p. 832.

(59) idem. apéndice IX. p.p. 830.

Resumiendo podemos decir que los trabajadores de base se seran todos aquellos trabajadores públicos que no integran la exepción delimitada compuesta por los trabajadores de confianza, y que por tener tal carácter gozan de inamovilidad en su puesto y gozan de todas las prerrogativas enumeradas por-- la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- siendo todos estos derechos irrenunciables.

b) Los veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.

Esta clasificación, aunque no tiene mayor relevancia debemos estudiarla por su peculiaridad.

Esta consideración a quienes hubieran prestado servicio activo durante la Revolución, como servidores del Estado surge con la Ley en favor de los Veteranos de la Revolución-- como Servidores del Estado; la cual fue expedida el 31 de diciembre de 1949 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de enero de 1950; la cual consta de veintiun artículos y un transitorio.

Esta Ley establece ciertos privilegios y reglas aplicables a quienes han sido reconocidos como veteranos de la Revolución, por la secretaria de la Defensa Nacional; entre-- los que podemos destacar, la facultad que tienen para formar-

agrupaciones de veteranos, dentro de cada unidad burocrática-- aunque no con el carácter de sindicatos; les da el derecho de preferencia para ocupar puestos nuevos, estando en igualdad-- de circunstancias que los demás aspirantes para el puesto; ti- nen el derecho de que su jubilación se les compute 50% más-- tiempo del que han prestado sus servicios dentro de la unidad burocrática y que en su pensión se les cubra el 100% del sue- do que recibían al momento de causar baja; por lo demás les-- son aplicables la normas generales a todos los burócratas en general.

Realmente considero que no debería hacerse una clasificación de los veteranos de la Revolución como servidores-- del Estado, pues si bien es cierto que prestaron un servicio-- muy importante a la nación en un momento muy importante de-- transición del país, en el cual llegamos a tener el actual-- régimen de gobierno, también lo es que lo hicieron dentro de las fuerzas armadas, por lo que debieran ser considerados como veteranos de guerra y ser contemplados por la ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexi-- canas, ya que inclusive es la Secretaría de Defensa Nacional,-- la que se encarga de expedir la constancia, que los acredita-- como veteranos de la Revolución.

Por lo tanto considero que esta ley en favor de los Veteranos de la Revolución debiera ser derogada y los privile-

gios enumerados ser adicionados a la ley respectiva ya antes-  
mencionada.

### C) Los Patrones

Dentro de los elementos de la relación laboral, como ya lo mencionamos, encontramos al patrón en contraposición del trabajador, quien va a fungir como acreedor del trabajo, osea quien utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, en su beneficio, mediante una retribución.

Tanto la ley como la doctrina, hacen la observación de que el patrón puede ser tanto una persona física, como también una persona jurídico colectiva. Esta consideración de -- que puede constituirse una persona física, como una moral, en patrón, es muy importante pues así puede considerarse como em-  
pleador, no sólo a la persona física propietaria de la empresa, sino a la propia empresa, esto es, su clientela, el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que la constituyen.

a) El Estado como patrón.

Iniciaremos el presente apartado, mencionando que-- existen distintas tendencias sociales respecto de si el Estado es patrón o no lo es, sin embargo cabe señalar que a nuestro juicio la más acertada y que sustentan los estudiosos del derecho laboral, es la que da a éste la condición de patrón,-- ya que se trata de una relación sui géneris de carácter laboral, reconociendo como tal por la Constitución Política de la República.

El artículo 123 Constitucional, crea la figura jurídica del Estado-Patrón, regulando sus relaciones con sus trabajadores desde el momento en que precisó no sólo las relaciones de producción sino también las relaciones entre los que-- prestan sus servicios u otros, y por consiguiente quedaron incluidos en el término empleados, del texto constitucional,--- mencionando los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado y tipificando a éste como patrón.

Es importante en principio, tomar en consideración-- la controversia existente entre quienes niegan el carácter patronal del Estado y aquellos que afirman tal carácter.

Entre los primeros, tenemos la opinión del maestro-- Serra Rojas, a quien podemos considerar representativo de ésta corriente, el cual expresa lo siguiente:

" La tesis del Estado-patrón no puede tener--  
cabida en el actual sistema constitucional,--  
que señala el predominio del interés general--  
sobre cualquier otro interés particular. La--  
reforma constitucional ha incluido en forma--  
satisfactoria el respeto a los derechos de --  
sus servidores con el interés nacional.

.....  
La Suprema Corte resolvió con precisión--  
que el Estado no es una empresa capitalista--  
que asume fines de lucro. Tal se desprende --  
entre otras-, de la ejecutoria siguiente:  
" Los trabajadores al servicio del Estado no  
gozaran de las prerrogativas que para los tra  
bajadores consigno el artículo 123 de la cong  
titución ya que éste atendió a buscar un equi  
librio entre el capital y el trabajo como fa  
ctores de la producción, circunstancias que --  
no concurren en las relaciones que median en  
entre el poder público y los empleados que de  
- el dependen." (Sem. Jud. de la Fed. T 25 pag.  
918)

.....  
Es cierto que la relación Jurídica que une  
a los trabajadores en general con sus respec  
tivos patrones, es de distinta naturaleza de  
la que liga a los servidores públicos con el  
Estado, puesto que aquellos laboran para em  
presas con fines de lucro o de satisfacción--  
personal, mientras que éstos trabajan para --  
instituciones de interés general, constituyen  
dose en íntimos colaboradores en el ejercicio  
de la función pública. Pero también es cierto  
que el trabajo no es una simple mercancía, si  
no que forma parte esencial de la dignidad --  
del hombre; de allí que deba ser siempre le  
galmente tutelador." (60)

El maestro Serra Rojas, cita otras ejecutorias que--  
por su interesante contenido a continuación transcribimos, las  
cuales estan orientadas en el mismo sentido que su personal--  
punto de vista; éstas tesis dicen:

" No es correcta la tesis de que como los trabajadores del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, deben aplicarse a aquéllos las disposiciones que rigen para éstos, pues si es verdad que desde el punto de vista gramatical, la palabra trabajador comprende a todo aquel que desarrolla una actividad física o intelectual, a cambio de una retribución convenida, también lo es que en los trabajadores al servicio del Estado se celebra un contrato de trabajo de naturaleza -- sui géneris, que entraña en realidad un acto-administrativo, y es por ello que el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo establece que los servicios públicos no son sujetos de derecho obrero, sino que sus relaciones para con el Estado, deben regirse por una ley especial, como lo es actualmente el Estatuto Jurídico. (Semanario Judicial de la Federación.-- T.78, pag. 3835)

Aún cuando es cierto que en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nuestra ley laboral, su puesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, intenta la organización política y social, porque las funciones encomendadas al estado no persiguen fin económico, sino más bien un objeto de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Es por ello que no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de un verdadero contrato de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado." (Semanario Judicial de la Federación. T. 77, pag. 2196, 8440, 3298) (61)

Los tratadistas de Derecho Administrativo que rech

zan la idea del Estado-Patrón, nos dicen que el Estado no produce nada, ni revende el trabajo de sus servidores, ni éstos por consiguiente, pueden disputarle utilidad alguna sobre actos de carácter administrativo, de servicio público, que escapan a todo comercio propiamente dicho.

Sin embargo ésto no debe restarles sus derechos a los burocratas, de ser reconocidos como trabajadores y por consiguiente ser tratados como tales, pues como ya lo hemos mencionado, la condición de trabajador está dada en la medida en que se participa como sujeto de una relación laboral; así mismo debe considerarse como patrón a quien se ubique en contraposición del trabajador, quien da el puesto al trabajador, quien paga sus servicios, quien aprovecha los servicios prestados, aún cuando el aprovechamiento de los servicios prestados, sea no con un fin de lucro, sino simplemente con el interés de la realización de sus cometidos esenciales.

Así como la condición de trabajador, no se da por sí misma como condición inseparable de la persona, sino que se viene a dar en función de su participación en la relación de trabajo, así mismo la condición de patrón se da en función de la participación que se tenga en una relación de trabajo; entonces pues, el Estado al participar en una relación de trabajo, tendrá el carácter de patrón, toda vez que es quien aprovecha el trabajo que desempeñan sus servidores, en

función de dicha relación establecida entre el Estado y sus--  
servidores.

Quienes defienden el criterio de que el Estado es--  
patrón, nos dice que el Estado mexicano se manifiesta como --  
tal cuando en cumplimiento de sus funciones legislativas, ad--  
ministrativas o judiciales, contrata los servicios de trabaja--  
dores para la realización de actividades económicas o de ca--  
rácter empresarial, o bien para la consecución de sus propios  
fines.

En tal caso el Estado-Patrón, se coloca en un plano  
de igualdad entre sus servidores, sometido por igual a las le--  
yes, así pues, en el caso de que sea parte de un litigio labo--  
ral, contra sus trabajadores, el tendrá los mismos derechos y  
obligaciones que su contraparte, incluso el de solicitar la--  
protección del Gobierno Federal a través del Amparo directo.--  
La Suprema Corte de Justicia de la Nación, así lo ha confirma--  
do al sostener que:

" El Estado patrono, puede pedir amparo con--  
tra el Tribunal de Arbitraje. No existe ya ra--  
zón para negar en forma absoluta, el derecho--  
de ocurrir a la vía de amparo a los órganos--  
del poder público, cuando ellos, en realidad--  
por actos del propio poder, que autolimitando  
su soberanía, creando derechos públicos subje--  
tivos en beneficio de los particulares, con--  
quienes tiene relaciones de carácter jurídi--  
co, se ha colocado en el mismo plano que los--  
propios particulares, para disminuir sus con--  
flictos de intereses, litigando ante un orga--

nismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo -- con las disposiciones del Estatuto Jurídico-- para los Trabajadores al Servicio del Estado, En otros términos cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus--colitigantes, para que ante la jurisdicción--creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinario como extraordinarios, equivalentes para ambas partes." (62)

Con la siguiente tesis jurisprudencial, abundaremos sobre la relación existente entre el estado y sus servidores, misma que nos señala el carácter patronal del que se encuentra investido al Estado, con sus consecuentes derechos y obligaciones.

" EMPLEADOS PUBLICOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA SU SEPARACIÓN.- En virtud del Estatuto Jurídico o el Estado, en sus relaciones con los empleados públicos, ha pasado a ser--sujeto de contrato de trabajo, de manera que al separar a uno de sus servidores no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el amparo que se interponga en contra de éste acto, es improcedente, toda vez--que el juicio de garantías sólo procede contra actos de autoridad atento a lo prevenido por el artículo 103 Constitucional, en sus--fracciones I, II, y III. Por otra parte, en el Estatuto Jurídico se --concede a los servidores del Estado, un recurso ordinario para cuando estimen fueron violados en su perjuicio algunos de sus derechos, --recurso mediante el cual deben acudir primera

mente a las Juntas de Arbitraje, que según el artículo 99 de dicho estatuto, son competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y de los intersindicales de la propia unidad, después, en su caso, el Tribunal de Arbitraje, que tiene competencia para resolver en revisión de los conflictos individuales de que se ha hecho mérito."(63)

Reafirmando nuestro criterio, tenemos el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, el cual nos dice que se considera como patrón, a toda persona física o moral, que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Enunciado jurídico que no nos deja lugar a dudas para contemplar que el Estado y sus servidores, se consideran sujetos de una relación laboral, por cuanto que el trabajador público, es una persona física que pertenece a la clase trabajadora, que presta un servicio personal al Estado, persona moral, mediante una retribución en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, entendiéndose que el servicio personal puede ser físico, intelectual o de ambos géneros, según lo contempla el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo expuesto anteriormente, es de señalar que nosotros compartimos la opinión de que el Estado si es patrón, tanto cuando emplea a trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial, como cuando los emplea para fines políticos del Estado, o para prestar los servicios públicos.

---

(63) CASTRO Zavala, Salvador., op.cit., Apéndice IV, p.p. 408.

b) Identificación de patrones.

Un punto importante que debemos tratar es el de la identificación de patrones, puesto que a raíz de la incongruente creación del artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, llegamos a erróneas conclusiones, puesto que, el encabezado del Apartado B del artículo 123 Constitucional dice: "entre los poderes ... y sus trabajadores", y el numeral que comentamos, se refiere no a los poderes, sino a los titulares de las dependencias y entidades, y los trabajadores.

Los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada, la relación es entre ésta y sus obreros, y no entre éstos y el representante del patrón.

Es indudable que la relación jurídica en materia laboral burocrática, por un lado atiende a la responsabilidad de los titulares de las dependencias, pero sin embargo no podemos decir que sean ellos quienes asumen el papel de patronos, sino que van a ser solamente representantes de el Estado, siendo realmente éste quien va a asumir la responsabilidad frente a sus trabajadores como patrón.

La consideración precedente es plenamente aplicable a las llamadas empresas de participación estatal, ya sea mayoritaria o minoritaria, pues al adoptar ellas por lo general-- la forma de sociedades anónimas y excepcionalmente algún tipo diverso de asociación o sociedad, tienen siempre una personalidad jurídica y un patrimonio propios, que las hacen independientes.

Entonces ya aclarado éste punto, podemos enumerar a los que consideramos como patrones estatales, los cuales son:

- 1.- El Poder Ejecutivo Federal, a través del Presidente de la República y sus secretarios, que son los jefes de las Unidades Burocráticas;
- 2.- Las Camaras de Diputados y Senadores;
- 3.- La Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito

También los que por disposición expresa, están señalados en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual menciona a:

- a) El Gobierno del Distrito Federal;
- b) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE);
- c) Juntas Federales de Mejoras Materiales;

- d) Instituto Nacional de la Vivienda;
- e) Lotería Nacional;
- f) Instituto Nacional de Protección a la Infancia;
- g) Instituto Nacional Indigenista;
- h) Comisión Nacional Bancaria y de Seguros;
- i) Comisión Nacional de Valores
- j) Comisión Nacional de Tarifas de Electricidad y Gas;
- k) Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho;
- l) Hospital Infantil;

Y así en general lo serán los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores, que tengan a su -- cargo funciones de servicio público.

Como corolario de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores, en actividades de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos.

## CAPITULO IV

### ASIMILACION DE LOS BUROCRATAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

#### 1.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

#### 2.- LA TEORIA INTEGRAL.

##### A) Fuente de la Teoría Integral;

a) Los trabajos especiales en base a la Teoría Integral.

B) Los burocratas a la luz de la Teoría Integral.

#### 3.- LA TEORIA EXPANSIVA.

##### A) Funcionamiento de la Teoría Expansiva;

a) Los trabajadores especiales en base a la Teoría Expansiva.

B) Los burocratas vistos desde la Teoría Expansiva.

#### 4.- INCLUSION DE UN NUEVO CAPITULO ESPECIAL EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

## CAPITULO IV

### ASIMILACION DE LOS BUROCRATAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Ya habiendo analizado y resuelto, los planteamientos que se esgrimen tradicionalmente, para tratar de explicar y justificar la separación de la relación laboral burocrática de la relación laboral general ahora nos toca exponer la forma en que se debería considerar a los burocratas, explicando y fundamentando nuestros razonamientos en las principales teorías que caracterizan al derecho laboral, en base a las cuales podremos asimilar a los burocratas a la Ley Federal del Trabajo. Estas teorías a las que nos referimos, y que a continuación daremos paso a exponerlas son: La teoría Integral, la cual es sustentada por el maestro Alberto Trueba Urbina; y la teoría expansiva, cuyos principales exponentes son los maestros Mario de la Cueva, y el maestro Nestor de Buen Lozano.

#### 1.- PLANTEMIENTOS GENERALES.

Es prudente dedicar algunas líneas para expresar nuestra opinión respecto de la separación de los burocratas, por medio de la creación del apartado B del artículo 123, del resto de los trabajadores; tomando en consideración delicados aspectos de naturaleza técnico-jurídicos, y sobre todo puntos específicos de orden social.

Mi oposición contra la separación hecha con los burocratas, está dada básicamente en contra del planteamiento-- hecho a nivel constitucional, creando un régimen de excepción injusto e innecesario, en perjuicio de los trabajadores al -- servicio del Estado.

Es aconsejable, estudiar las consideraciones técnicas en varios puntos por separado, para una mejor compren --- ción.

La primera cuestión que ha de plantearse, a la vista del problema es la de si responde, por la materia que trata, a una cuestión Constitucional, puesto que las normas constitucionales deben plasmar reglas generales para la conformación de una unidad política y para la ordenación social del - Estado. Y la creación del apartado B, implica la pretensión-- no de plantear el tratamiento de un determinado núcleo de población, sino de crear un régimen de excepción y por ende injusto, respecto de una categoría de trabajadores.

La constitución podrá admitir regímenes de excep--- ción en cuanto a la estructura federal que atribuye facultades expresas a los Poderes Federales. Pero de ningún modo es admisible la excepción con respecto a las garantías individuales, y mucho menos con relación a las garantías sociales.

Una constitución, no puede atender a los intereses o condiciones particulares de los grupos, ha de estar dirigida a la solución integral de los problemas nacionales. En esa medida sus destinatarios habrán de ser categorías generales-- de sujetos y no de grupos desprendidos de esas categorías. Y el apartado B, es un régimen de excepción, invirtiendo con esto el orden natural de la protección constitucional.

Otro punto que debe considerarse, es que el apartado B, del artículo 123 constitucional, tiende a proteger la-- función pública; sin embargo es obvio que no lo hace de manera general puesto que quedan excluidos los gobiernos estatales, pues el apartado B, sólo comprende a los poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal, y las instituciones enumeradas en la propia ley.

En ultima instancia, las disposiciones enumeradas-- en el apartado B, en alguna manera tendrían cabida en un capítulo particular de Título sexto de la Ley Federal del Trabajo, el cual se refiere a los trabajos especiales, pero de ningún modo en el capítulo relativo a las garantías sociales de nuestra Carta Magna; siendo además, algunas de las disposiciones formuladas, discutibles.

Ahora bien, el hecho que se esgrime de que el Estado no persigue ningún propósito lucrativo, ni económico, ni--

organiza factores de la producción que son Capital y trabajo, no tiene base firme puesto que en encabezado del apartado A, se ordena que el Congreso de la Unión expida leyes sobre el trabajo, que regirán, entre los obreros, jornaleros, empleados, domesticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo; ahí no se exige ni se condiciona la aplicabilidad de dicho precepto, ni de su ley reglamentaria a ningún propósito de lucro, ni a exigencias de provecho económico.

## 2.- LA TEORIA INTEGRAL.

Una de las labores fundamentales de todo aquel que se precie de ser jurista, es saber dar la correcta interpretación a las leyes, labor no siempre facil, dada la naturaleza un tanto obscuro de las mismas. Es obvio que de la correcta aplicación de una ley , depende en gran parte su bondad; como se infiere de la intención del Constituyente de Querétaro, -- que supo valorar las necesidades imperantes y de primer orden de la nación y principalmente los anhelos y aspiraciones de sus representantes, plasmandolos en nuestra Carta Magna. Así el nuevo derecho social, es una norma para combatir el latifundismo, y el capitalismo, un derecho protector y reivindicador de los trabajadores; por esto, desde entonces advertimos en el artículo 123 el conjunto de practicas exclusivamente --

proteccionistas del obrero y demás integrantes del nuevo der  
cho social del trabajo en nuestro país, dentro de los cuales--  
están incluidos los empleados públicos.

Como lo afirmamos, es labor fundamental de todo ju-  
rista interpretar debidamente la ley y al hacer un estudio --  
dialectico-histórico del derecho laboral, podemos comprender-  
y captar el verdadero sentido y contenido del derecho obrero,  
resultado de esto es como surge la Teoría Integral.

El autor de la Teoría integral, ha agrupado armonio-  
samente los preceptos sociales que se instituyeron en nuestra  
Carta Magna, en su artículo 123, las cuales hasta nuestros --  
días han sido desvirtuados en su ecencia misma por tratadis--  
tas poco enterados de su contenido esencialmente dinámico, o-  
bien por abogados postulantes que incondicionalmente al servi-  
cio de la clase patronal burguesa, agreden y desvían la aplica-  
ción e interpretación exacta y correcta de las mencionadas ga-  
rantías sociales y por qué no, también los trabajadores, ante  
el temor de no ser reconocidos sus derechos, en forma incon--  
siente también a cooperado en la desvirtuación del verdadero  
sentido de las garantías sociales cobijadas al amparo del ar-  
tículo 123; sin embargo en contraposición de lo anterior ahí--  
está en nuestras manos la Teoría Integral, que clara y preci-  
samente nos da la pauta a seguir a fin de entender en todo su  
esplendor y en su más amplia acepción el sentido último, su--

innegable función social y su contenido eminentemente dinámico de las garantías estatuidas en el artículo 123.

El nombre de Teoría Integral, se debe a que como su propio autor lo explica y así lo entendemos, en su contenido--social, proteccionista y reivindicatorio, integra todos y cada uno de los elementos del artículo 123, mismos que se ignoraron y gracias al Dr. Alberto Trueba Urbina y su teoría, reviven los fines y tendencias verdaderas de los preceptos sociales que se instituyeron en nuestra Ley Fundamental, y gracias a la cual los trabajadores estarán ya en autentica posibilidad de iniciar la lucha a que los autoriza nuestro magno-Artículo 123.

Debemos entender y tener bien claro, que los ideales de la Revolución, de los que nacen las normas reivindicatoras que se establecieron en el título Sexto de nuestra Constitución en favor y exclusivo beneficio de la clase trabajadora, consideraban al trabajo humano no como una mercancía y --por ende no es un artículo de comercio, fué y debe seguir ---siendo considerado como una actividad humana que debe ser protegida y tutelada por el poder social y el poder político.

El derecho del trabajo se marginó de la clasificación jurídica tradicional romano-civilista que en forma reite--rada prevalece en el pensamiento doctrinario de los tratadís--

tas. Nos referimos al derecho público y al derecho privado,-- sobre los cuales existe una complejidad de doctrinas, enten-- diéndolas en forma diversa e incluso en la mayoría de las ve-- ces en plena y franca contradicción. El derecho del trabajo-- pertenece al derecho social, en función del contenido de sus-- normas y principalmente a las causas que lo generaron. La pro-- tección, tutela y reivindicación, son las medulares caracte-- rísticas que constituyen la esencia de las normas referidas-- a las relaciones trabajador patrón. Por su parte, los Artícu-- los 27 y 123 de nuestra Constitución, integran el derecho so-- cial como expresión grandilocuente de su función teleológica.

La Teoría Integral es la última y final expresión-- de la dinámica social de nuestro Artículo 123, como un conjun-- to de normas dignificadoras, proteccionistas y reivindicado-- ras de todos los que viven de su trabajo. Por ello la teoría-- acoge las características inherentes de nuestro derecho so -- cial que está integrado por normas que dan a todos aquellos-- que viven de su trabajo lo que les pertenece. El derecho del-- trabajo no puede formar parte del derecho público, que basa-- sus principios en la subordinación, ni tampoco en el derecho-- privado en cuanto que éste existe en las relaciones de los -- particulares entre sí, constituyendo vínculos de normas jurí-- dicas de carácter civil, penal, etc. y evidente es el hecho -- de que estas normas no son reivindicatotas, ni proteccionis-- tas que son la nota esencial de las normas que integran el de-- recho del trabajo.

Por último, la Teoría Integral es producto del trabajo intelectual de toda una vida, de estudios por parte de-- el Dr. Trueba Urbina; dicha Teoría es producto de una limpia, honesta y clara interpretación del espíritu de la Ley, del -- pensamiento del Constituyente de 1917 y de la base de nuestra Revolución.

A) Fuente de la Teoría Integral;

Como fuente en su expresión más amplia, entendemos-- aquel lugar de lo que brota algo. Ahora bien, en el campo de-- la ciencia jurídica se nos dan tres acepciones de lo que de-- bemos entender como fuente, mismas que creemos hay que saber-- distinguir con cuidado y precisión en virtud de las diferen-- cias que existen entre sí. En efecto, se habla de tres clases de fuentes: Las formales, las reales e históricas.

De acuerdo con los tratadistas y doctrinarios del-- derecho, que en el tema que tratamos tienen más o menos uni-- dad de criterios, nos dicen que: las fuentes formales son pro-- cesos de creación o manifestación de normas jurídicas, la i-- dea de proceso, implica una sucesión de actos que habrán de-- sucederse en cierto orden a fin de conseguir determinado obje-- tivo.

Conforme a las opiniones más generalizadas las fuentes formales del derecho son: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

Indiscutiblemente que es la legislación la más rica fuente formal, desde luego en los países cuyo derecho sea escrito, en cuanto al proceso que integra esta fuente, de acuerdo con lo más granado de tratadistas mexicanos, existen seis-diversas etapas que lo constituyen y que son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la--vigencia.

Como fuente real, podemos definir simple y llanamente que son los factores y elementos que determinan el contenido de una norma.

El término de fuente histórica, se da en los documentos que encierran el texto de una Ley o conjunto de leyes. Esta es la fuente que en el capítulo que estudiamos debemos--considerar más importante, ya que como más adelante se comprobará y de acuerdo con lo que en este sentido manifiesta el --Doctor Alberto Trueba Urbina, autor de la Teoría Integral, es esta fuente en la que primordialmente se basó para la estructuración de su obra, puesto que la propia Teoría Integral no se fundamentó ni basó en tesis y doctrinas extranjeras, ya --que en su conformación parte básicamente del pensamiento ideológico.

lógico de la Revolución Mexicana, del análisis detallado y --  
pormenorizado de cada uno de los discursos vertidos en el se--  
no del Constituyente de Querétaro y en relación íntima con la  
creación del título sexto de nuestra Carta Magna y de la co--  
rrecta interpretación del artículo 123. En efecto, dice el au--  
tor de la Teoría Integral:

" Las fuentes de la Teoría Integral se encuen--  
tra en nuestra historia patria contempladas a  
la luz del materialismo dialéctico, en la lu--  
cha de clases, en la plusvalía, en el valor--  
de las mercancías, en la condena a la explota--  
ción y a la propiedad privada y el humanismo--  
socialista, pero su fuente por excelencia es--  
el conjunto de normas proteccionistas y rei--  
vindicatorias del artículo 123, originario de  
la nueva ciencia jurídico-social." (64)

Las normas proteccionistas a que alude el Doctor --  
Trueba Urbina en el párrafo que se ha transcrito, son:

- I.- Jornada máxima de ocho horas.
- II.- Jornada nocturna de siete horas y prohibición--  
de labores insalubres y peligrosas para las mujeres y menores  
de dieciséis años y de trabajo nocturno industrial.
- III.- Jornada máxima de seis horas para mayores de--  
12 y menores de 16 años.
- IV.- Un día de descanso por cada seis de trabajo.
- V.- Prohibición de trabajos físicos considerables--  
para las mujeres antes del parto y descanso forzoso después--

(64) TRUEBA Urbina, Alberto., Nuevo Derecho del Trabajo., ed.  
Porrúa, S.A., 1970, pag. 213.

de éste.

VI.- Salario mínimo para satisfacer las necesidades normales de los trabajadores.

VII.- Para trabajo igual, salario igual.

VIII.- Protección al salario mínimo.

IX.- Fijación del salario mínimo y de las utilidades por comiciones especiales, subordinadas a la Junta Central de Conciliación.

X.- Pago del salario en moneda de curso legal.

XI.- Restricciones al trabajo extraordinario y pago del mismo en un ciento por ciento más.

XII.- Obligación patronal de proporcionar a los trabajadores habitaciones - cómodas e higiénicas.

XIII.- Obligación patronal de reservar terrenos para el establecimiento de mercados públicos, servicios municipales y centros recreativos en los centros de trabajo, cuando su población excede de doscientos habitantes.

XIV.- Responsabilidad de los empresarios por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

XV.- Obligación patronal de cumplir con los preceptos sobre higiene y salubridad y de aportar medidas preventivas de riesgo de trabajo.

XX.- Integración de Juntas de Conciliación y Arbitraje, con representantes de las clases sociales y el gobierno.

XXI.- Responsabilidades patronales por no someterse al arbitraje de las Juntas y no acatar el laudo.

XXII.- Estabilidad absoluta para todos los trabajadores en sus empleos que cumplan con sus deberes y obligación patronal en los casos de despido injustificado, a reinstalar al trabajador o a pagarle el importe de tres meses de salario.

XXIII.- Preferencia de los créditos de los trabajadores sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV.- Inexigibilidad de las deudas de los trabajadores por cantidades que excedan de un mes de trabajo.

XXV.- Protección al trabajador que sea contratado para trabajar en el extranjero, garantizándole gastos de repatriación por el empresario.

XXVI.- Servicio de colocación gratuita.

XXVII.- Nulidad de condiciones del contrato de trabajo contrarias a los beneficios y privilegios establecidos en favor de los trabajadores o de renuncia de derechos obreros.

XXVIII.- Patrimonio de familia.

XXIX.- Establecimientos de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, accidentes, etc. .

XXX.- Construcciones de casas baratas e higiénicas para ser adquiridas por los trabajadores, por sociedades cooperativas, las cuales se consideran de utilidad social.

" Tales bases constituyen estatutos protecto--  
nistas de todos los trabajadores en el campo--  
de la producción económica o en cualquier ac--  
tividad profesional y en los llamados servi--  
cios personales o de uso; derechos sociales--  
de la persona humana que vive de su trabajo,--  
de la clase obrera, para su mejoramiento eco--  
nómico y consiguientemente de su dignifica--  
ción; derechos que deben imponerse en caso de  
violación patronal através de la jurisdicción  
laboral de las Juntas de Conciliación y Arbi--  
traje." (65)

Otras de las fuentes esenciales de la Teoría Inte--  
gral, la encontramos en las normas reivindicatorias que consti--  
tuyen la esencia pura de la estructura de nuestra Constitu --  
ción, por ser éstas las que la envisten del manto social y --  
que son;

VI.- Derecho de los trabajadores de participar en--  
las utilidades de la empresa o patronos.

XVI.- Derecho de los trabajadores para coaligarse--  
en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociacio--  
nes profesionales, etc..

XVII.- Derechos de los obreros a las huelgas y pa--  
ros.

XVIII.- Huelgas ilícitas.

" La trilogía de estas normas reivindicato --  
rias de los derechos del proletariado consti--  
tuyen tres principios legítimos de lucha de--  
la clase trabajadora, que hasta hoy no ha lo--  
grado su finalidad y menos su futuro históri--  
co: la socialización del capital. Porque el--

derecho de asociación profesional no ha operado socialmente ni ha funcionado para transformar el régimen capitalista y porque el derecho de huelga no se ha ejercido con sentido reivindicatorio, sino sólo para conseguir un equilibrio ficticio entre los factores de la producción. Por encima de estos derechos se ha impuesto la fuerza de la industria del comercio y de los bancos, con apoyo del Estado que día a día consolida la democracia capitalista. Y el resultado ha sido el progreso económico con mengua de la justicia social reivindicatoria." (66)

a) Los trabajos especiales, en base a la Teoría Integral.

La Teoría Integral se estructura y modela con base en los siguientes componentes:

- a) Aplicación del método histórico.
- b) Identificación de la dinámica dialéctica que se contiene en el artículo 123 de nuestra Constitución Federal.
- c) Clasificación de las normas sociales contenidas en el artículo 123 en: Proteccionistas y Reivindicatorias.
- d) La creación de una nueva rama del derecho: el derecho social.

Por lo que concierne a la aplicación del método histórico e identificación con el derecho social, en su libro -- Nuevo Derecho del Trabajo, el Dr. Alberto Trueba Urbina dedi-

có gran parte de su estudio al análisis y estudio histórico, lo que le lleva a la conclusión de que:

" El derecho del trabajo no nació del derecho privado, osea desgajado del Código Civil, sino de la dialéctica sangrienta de la revolución mexicana." (67)

En cuanto a la identificación de la fuerza dialéctica del artículo 123 y la clasificación de sus normas, al estudiar éstas podemos apreciar que pueden ser agrupadas en dos clases:

- a) Proteccionistas, y
- b) Reivindicatorias.

Las normas protectoras se entienden como aquellas-- que tutelan al trabajador contra los abusos de su situación-- económica en el mercado de mano de obra, no considerándolo como mercancía sujeta a la oferta y la demanda, sino dignificandolo en el contexto socio-económico.

Las normas reivindicatorias son armas de la clase obrera para su emancipación definitiva, como son: el derecho-- de huelga, el derecho de asociación y el reparto de utilida--des.

---

(67) TRUEBA Urbina, Alberto., po.cit., p.p. 225.

El Doctor Alberto Trueba Urbina, nos resume su teoría de la siguiente forma:

"1.- La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo primero parte de este. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho-privado.

2.- Nuestro derecho del trabajo, a partir del 1º de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc., a todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca toda clase de trabajadores, a los llamados subordinados o dependientes y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre comerciantes, etc., del Código de Comercio, son contratos de trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupa la Ley anterior." (68)

Debemos considerar que uno de los objetivos principales de la Teoría Integral, es investigar, dilucidar y traducir al idioma cotidiano la complejidad que existe, no sólo en el campo de la producción económica, sino en todas las actividades desarrolladas por las personas que viven de su trabajo o prestan sus servicios a otro.

" la Teoría Integral explica la teoría del Derecho del Trabajo para sus efectos dinámicos-- como parte del derecho social y por consi --- guiente como un orden jurídico dignificador, -- protector y reivindicador de los que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, para alcanzar el bien de la comunidad obrera, la -- seguridad colectiva y la justicia social que -- tiende a socializar los bienes de la produc-- ción; estimula la práctica jurídico revolucio -- naria de la asociación profesional y de la --- huelga, su función del devenir histórico de -- estas normas sociales; comprende, pues, la -- teoría revolucionaria del artículo 123 de la -- Constitución político-social de 1917, dibuja -- da en sus propios textos.

I. Derecho del trabajo, protector de todo el -- que presta un servicio a otro o en cualquier -- actividad laboral, ya sean obreros, jornale -- ros, empleados en general, domésticos, artesa -- nos, médicos, abogados, técnicos, ingenieros, -- peloteros, toreros, artistas, etc.; es dere -- cho nivelador frente a los empresarios o pa -- trones y cuya vigencia corresponde mantener -- incólume de jurisdicción." (69)

Como podemos darnos cuenta, una de las finalidades -- de la Teoría Integral es buscar que las normas proteccionis -- tas del derecho del trabajo, no sólo sean aplicables al obre -- ro sino también al jornalero, al empleado, doméstico, técni -- co, artista, deportista, y en general para todo aquel que vi -- ve de su trabajo físico o mental. El derecho Mexicano del tra -- bajo es extensivo para todo aquel que presta un servicio a o -- tro sin hacer distinción. A partir de 1917, el derecho del -- trabajo nace con el artículo 123 para integrar por primera -- vez en el mundo, dentro de una Constitución el derecho social -- de la nación.

" La naturaleza del nuevo derecho se deriva - de las causas que originaron su nacimiento y de su objetivo fundamental; pudiendo concretarse así: El derecho del trabajo es reivindicatorio de la entidad humana desposeída que sólo cuenta con su fuerza de trabajo para subsistir, caracterizándose por su mayor proximidad a la vida; propugna el mejoramiento económico de los trabajadores; y significa la acción socializadora que inicia la transformación de la sociedad burguesa hacia un nuevo régimen social de derecho." (70)

Como podemos percatarnos, la Teoría Integral nos -- lleva al convencimiento de que todo tipo de trabajo, ya sea-- físico o intelectual, que realicen las personas, con el ánimo de allegarse medios para su subsistencia, debe estar regulado por la legislación sustantiva laboral; esto es que aún cuando quien desarrolle su trabajo no se pueda encuadrar de una manera precisas dentro del concepto de trabajador de acuerdo a -- los canones establecidos por el apartado A, del artículo 123, Constitucional, se debe considerar aún así, como trabajador y por lo tanto debe recibir los beneficios de la legislación la boral mexicana.

Como ya sabemos los trabajos especiales, son activi-- dades humanas que por su misma naturaleza, necesitan ser tratados con ciertas concesiones respecto de la generalidad de-- las demás actividades que regula la Ley Federal del Trabajo,-- es por ésta razón que se creo un Título especial dentro de la Ley, que trata dentro de éste en cada uno de sus capítulos de

una actividad determinada, y como lo expresa el doctor Trueba-Urbina en su Teoría Integral, no es que se reconozcan nuevas actividades o que se vaya expandiendo la aplicación de la legislación laboral, sino simplemente lo que sucede es que por el tipo de trabajo de que se trata, debe estar regulado por separado cuidando las peculiaridades del tipo de servicio que se presta y no por ésta circunstancia se va a dejar fuera de toda protección por parte de la Ley, puesto que toda persona que presta un servicio a otro en cualquier actividad debe estar tutelada y protegida por el derecho del trabajo.

**B) Los burócratas a la Luz de la Teoría Integral.**

Como ya lo estudiamos y entendimos así, todo el que presta un servicio a otro, en cualquier actividad laboral, está comprendido dentro del Derecho Laboral, por lo tanto no es difícil entender en estas condiciones que los burócratas deben estar también comprendidos por el derecho del trabajo y por lo tanto que no deben ser excluidos del artículo 123, ni de la Ley Federal del Trabajo, como ha sido hecho desde la absurda creación del apartado B del artículo 123, y de la consiguiente aparición de la reglamentación de dicho artículo.

Como ya lo vimos antes el artículo 123 de la Consti

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abarca no solamente a los obreros, sino también a artesanos, deportistas, empleados, jornaleros, domésticos, burócratas, agentes comerciales, abogados, artistas, toreros, técnicos, médicos, ingenieros y en general a todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración, abarcando a toda clase de trabajadores, tanto a los llamados subordinados o dependientes, como a los autónomos.

Así mismo como ya lo analizamos, en el artículo 123, de nuestra Carta Magna en ningún momento se menciona el carácter económico de la relación laboral, como requisito esencial para poder ser regulada por este artículo y por lo consiguiente la relación laboral burocrática aún cuando no tenga un fin preponderantemente económico, esta contemplada por este artículo, lo cual prueba la innecesaria división del artículo en dos apartados.

Además como ya lo estudiamos, la división del artículo 123, se hizo a raíz del artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la cual fue la que excluyó de la legislación laboral a los empleados del gobierno, puesto que de acuerdo a el texto original del artículo 123 de nuestra Carta Magna, los burócratas podían ser contemplados por la Ley Federal del Trabajo, pero al ser excluidos por la Ley de 1931 y quedar desprotegido este sector del pueblo, el Congreso de -

la Unión para tratar de remediar este garrafal error, cometieron un error aún más grande al elevar ésta situación de excepción a rango Constitucional, siendo que hubiera sido más sencillo el haber derogado el artículo 2º de la ley Federal del Trabajo de 1931 y adicionando el Capítulo referente a los burócratas, dentro del título de los trabajos especiales, que tanto ya he propuesto en el presente trabajo.

Por lo tanto no encontramos la motivación necesaria y bastante fuerte para que se haga esa separación de los burócratas de los demás trabajadores y que la división hecha del artículo 123, es una medida errónea e innecesaria y que si se tratara de remediar esto, debería de volverse a fundir el artículo 123 en un solo apartado y adicionar la Ley Federal del Trabajo de la forma propuesta.

### 3.- LA TEORIA EXPANSIVA.

La historia y la naturaleza del derecho del trabajo, han determinado un gran cumulo de caracteres, que le dan a nuestras normas e instituciones laborales una fisonomía propia y pionera en muchos aspectos.

Hablando del derecho social y más concretamente del

derecho del trabajo, fue un logro obtenido por la lucha de -- clases, por el movimiento obrero, concretizandose por primera vez en nuestra Constitución política de 1917 y aún cuando fueron grandes las victorias que obtuvieron los trabajadores de Europa, fueron los trabajadores mexicanos, quienes en la edad heroica del derecho del trabajo, alcanzaron el triunfo final en la batalla por el derecho del trabajo.

Ninguna legislación en el mundo ha marcado con el mismo esplendor de la nuestra, la naturaleza del derecho del trabajo como un derecho de clase, es un derecho de y para los trabajadores, forjado en la Asamblea Constituyente de Queretaro, como uno de los principios esenciales del nuevo orden jurídico, como una de las decisiones políticas fundamentales -- adoptadas por el pueblo en un acto de soberanía.

No es algo fácil precisar el pensamiento de los --- constituyentes respecto de las personas que habrían de quedar protegidas por el nuevo derecho que se estaba forjando, pues en varias ocasiones de los debates se hizo referencia a los -- trabajadores sin precisar un concepto bien definido. Fue la -- comisión presidida por el General Francisco J. Múgica, la que por vez primera determina quienes serían los que quedarían -- protegidos por el derecho del trabajo, después de rechazar la limitación planteada por el proyecto de Pastor Rouaix, donde se habló del trabajo de carácter económico, ya que esto era--

un contra sentido, pues la energía humana de trabajo no es ni económica ni no-económica en si misma, ya que el término económico puede únicamente referirse a los fines que pretenda alcanzar la persona que la reciba y utilice, aunando a esto que el derecho laboral es el derecho de la clase trabajadora, la que no conoce ni podría aceptar diferencias entre sus miembros. Así pues despues de rechazar las limitaciones, extendio la protección laboral a "los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y de una manera general a todo contrato de trabajo".

Las palabras finales que se plasman, tienen una gran trascendencia, pues ellas hacen que el derecho del trabajo adquiera en la declaración de derechos una gran fuerza expansiva, derivada del movimiento revolucionario que la creó, esto hizo del derecho del trabajo una fuerza viva, al servicio de la democracia que ama a la persona trabajador y que aspira a la justicia social.

La postura limitativa que se deriva de la enumeración hecha, se rompe totalmente tomandola como base introductoria del párrafo de la declaración de derechos, para concluir diciendo "y de manera general a todo contrato de trabajo", siendo este último párrafo prueba irrefutable de que se está en presencia de una enumeración ejemplificativa y de ninguna manera limitativa, en consecuencia debemos concluir, que

el trabajo, ya sea material o intelectual, debe estar regido por el estatuto laboral cuando se reúnan los caracteres de la relación laboral.

Esta situación fué reforzada aún más con la aparición del artículo 18, de la Ley federal del Trabajo de 1931, donde queda establecido claramente lo que se conoce como la presunción laboral, la cual dice "se presume la existencia del contrato de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe".

#### A) Funcionamiento de la Teoría Expansiva.

Se debe entender la Teoría Expansiva del Derecho del Trabajo como una tendencia a regular cada vez más relaciones de tipo laboral.

En un principio, cuando el derecho laboral era conocido como legislación obrera, se limitaba su campo de acción solamente a la industria. Más tarde y poco a poco se fueron incorporando otras actividades a sus normas, que superaron su condición de derecho obrero y lo convirtieron en un derecho de la prestación de servicios.

De acuerdo con ésta teoría el derecho laboral tiene una tendencia indiscutible a expandirse abarcando cada vez a más actividades, como son el caso en la Ley de 1931, la cual incorporó el capítulo especial de los trabajadores de la aviación, que no estaban considerados cuando la ley fue dictada, - así también más tarde en la ley de 1970 son incorporados como sujetos de derecho del trabajo a los deportistas, actores y - músicos, más tarde se incluyen a los medicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad, los trabajadores Universitarios, etc..

Teniendo en consideración la fuerza expansiva del -- Derecho del Trabajo, la cual por si misma tiende a considerar dentro de su ambito a actividades que tradicionalmente no se contemplaban como parte del derecho laboral, osea acasos concretos que se calificaban de situaciones de frontera, esto -- es, situaciones que no aceptaban una definición precisa en -- cuanto a su ubicación en el derecho laboral, se van concentrando a esas situaciones frontera dentro del ambito laboral por medio de las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación, llegando a tomar tal fuerza que más -- tarde pueden llegar a ser incluidos dentro de la ley ya como una relación netamente de derecho laboral.

Así entonces podemos considerar a el derecho del -- trabajo como un derecho inconcluso, que esta constantemente -

atento a las nuevas necesidades humanas, pues pausadamente -- han ido surgiendo nuevas normas que van ampliando su campo de acción.

a) Los trabajos especiales en base a la Teoría Expansiva.

Hay que considerar que el derecho del trabajo tiende a considerar por separado determinadas actividades para -- las que crea un estatuto especial. De ello resulta que puede hablarse de un derecho común del trabajo y de un derecho especial del trabajo.

Es evidente que la necesidad de regular en forma especial determinadas relaciones tuvo una razón técnica, motivada por el deseo de definir la condición laboral de estos trabajadores que se encontraban situados en un punto en que no eran considerados por el derecho del trabajo, por encontrarse en peculiaridades que no fueron previstas por el texto original del artículo 123, teniéndose que moderar algunos derechos que se estiman fundamentales para la generalidad de los trabajadores, debido a que su aplicación rigurosa sería contraria a las condiciones particularísimas de la prestación de sus -- servicios.

El especial en este caso vendra a ser aquel que sin contradecir al derecho común del trabajo, modera al derecho-- común de tal manera que sus normas sin desviar su tendencia-- general, se adapta a las particulares circunstancias de unos-- destinatarios determinados.

No se debe pensar que este derecho especial es un-- régimen jurídico privilegiado, por el contrario la tendencia-- essustraer a determinadas categorías de sujetos a las reglas-- generales.

Por lo tanto el Título de la Ley Federal del Trabajo, destinado a tratar los Trabajos Especiales, tendra que -- ser el continente de cualquier expansión del derecho laboral. Así pues nada podría impedir que en el futuro diversas categorías de trabajadores caigan dentro de la esfera del derecho-- laboral.

B) los burócratas vistos desde la Teoría Expansiva.

No podemos olvidar que los trabajadores al servicio del Estado, ya son una categoría reconocida como trabajadores sujetos a un régimen leboral especial también, por lo tanto-- deberian ser incluidos dentro de este título de la Ley Fede--

ral del Trabajo, de los Trabajos Especiales y así derogar el apartado "B" del artículo 123, el cual no tiene razón de existir como tal.

Tomando en cuenta los aspectos expuestos por esta teoría expansiva, podemos llegar al convencimiento de que no tiene ningún fundamento lo bastante fuerte para que siga existiendo el apartado "B" del artículo 123, pues como ya lo mencionamos encontramos que ya todos los burócratas tienen reconocida su calidad de trabajadores, que la relación que establecen con el estado es una relación de tipo laboral, que en determinado momento es la base fundamental para considerarlos como trabajadores, también hemos excluido de una forma total el concepto que se maneja de que es una relación de carácter preponderantemente económica, pues como ya lo vimos, en los debates del Constituyente se excluyó éste término por no considerarlo que tuviera ingerencia alguna.

Un punto también importante es que se reconoció la necesidad de una reglamentación especial que protegiera y reivindicara los derechos de este sector de la clase trabajadora, más sin embargo las medidas que fueron tomadas para ayudarlos tuvieron una magnitud que fueron más allá de la lógica jurídica, pues la creación de un régimen de excepción dentro de la misma constitución carece totalmente de ella, puesto que cualquier régimen de excepción debe ser tratado en leyes-

reglamentarias diversas pero derivadas de la Carta Magna, y-- como ya lo analizamos el lugar idoneo para hacerlo era dentro de la Ley Federal del Trabajo y especificamente dentro del tí tulo dedicado a los trabajos especiales, en donde deberian -- ser plasmadas las peculiaridades del tipo de servicio que se presta, eliminando así mismo los obstaculos que existieran pa ra poder llevar a cabo esta medida, como lo era el artículo-- 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Eliminando así las huellas de el retroceso jurídi-- co, del que fuimos hechos presa, claramente influenciados por corrientes extranjeras que consideraban a la relación laboral burocrática como una relación regida por el derecho administrativo en donde olvidando la lucha que desde México para todo el mundo tuvo lugar, reivindicando con gran dignidad como patrimonio-- de la humanidad y de la clase asalariada en especial, el Derech o del Trabajo, cuyos principios fundamentales se encuentran plasmados en nuestra Carta Magna, promulgada el 5 de Febrero-- de 1917, en su artículo 123.

#### 4.- INCLUSION DE UN NUEVO CAPITULO ESPECIAL EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El derecho del trabajo hace el estudio científico--

de una de las fases de las cuestiones sociales y tiene por objeto, encontrar la solución armonica para los conflictos aparecidos entre empleados y empleadores en la sociedad moderna.

Para saber bien el contexto del tema hay que saber que la cuestión social puede ser tomada en dos sentidos o --- puestas; en un primer sentido es el que envuelve el analisis de todos los males que afligen a la sociedad, ya sean de tipo físico moral, económico o político; el otro sentido en que se entiende la cuestión social es más preciso, ésta cuestión social es la lucha de las clases.

El fundamento de la cuestión social es la desigualdad de los individuos, es la existencia de ricos y pobres; -- ese binomio tragico que nacio en las sociedades primitivas y tiene por lógica consecuencia la misma edad del hombre.

La misma naturaleza del hombre que conlleva desniveles de aptitudes, variantes de capacidad mental, lo llevarón a una división por orden natural, resultando que los más capaces se dedicaron como es lógico suponer, a las tareas delicadas y difíciles y los menos capaces a tareas que dependían exclusivamente de la fuerza física.

Los primeros obtenian producción de bienes valiosos con poco esfuerzo y los segundos aún cuando se desprendian de

sus últimos esfuerzos no lograban obtener una igualdad con -- los aptos.

En ese primer contraste encontramos la fuente de la que fluirían las injusticias sociales, lo que nos lleva a la lucha de clases, que no es otra cosa que un combate violento e incesante establecido entre los que ocupan una posición inferior en el orden social y los que poseyendo los beneficios y privilegios de una mayor capacidad o usufructúan las ventajas de sus antepasados, se niegan a declinar su predominio sobre los otros hombres.

Esta cuestión social evoluciono y el combate de hoy al cual asistimos y del cual participamos, es el milenario -- choque social, teniendo por protagonistas en la actualidad a los burgueses y a los proletarios.

Así viendo la dialéctica de la historia, nos lleva a la -- convicción de que los hombres, en cuanto fueran hombres serán desiguales y víctimas del descontento, y aún cuando llegara a triunfar una república obrera, que tuviera por ideal la con-- fraternización de los trabajadores, entre estos surgirían di-- ferencias radicales que daran origen a nuevas clases venidas-- del seno del proletariado, para continuar la milenaria lucha social.

Esta situación que priva nos lleva como resultado a un estado de violencia constante en el que para mantener un orden y evitar un estado de anarquía total es como se hace imperante la creación de un régimen de control social, para balancear las desigualdades existentes.

Y es al Estado a quien le va a corresponder ser el que medie entre individuos y establecer un orden, y la forma de hacerlo es mediante la creación de un Estado de Derecho y así es como nace en principio la creación del Derecho y más tarde la del Derecho del Trabajo.

Las doctrinas y legislaciones extranjeras están acordadas en que las relaciones entre el estado y sus empleados son de derecho público y por lo tanto no están dentro del ámbito del Derecho del Trabajo, sino del derecho administrativo, inclusive se habla de obligaciones del empleado público frente a la colectividad, por lo tanto resultaría que no trabajan para el Estado, sino que ellos son el Estado.

Sin embargo las relaciones entre el Estado y sus servidores en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1º de mayo de 1917, fecha en que entro en vigor nuestra Constitución, la cual fue la que hizo la primera declaración de los derechos sociales de los trabajadores, dentro de los que debemos incluir tanto a los empleados públi---

cos, como a los privados, pues en ningún momento nuestra Carta Magna establece una diferenciación entre estos y tampoco marca una división entre unos y otros excluyendo a los empleados públicos.

Además hay que tener presente que los funcionarios del Estado son equiparables a los empleados de las empresas de la iniciativa privada y por lo tanto deben estar sujetos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, porque los vínculos que se crean entre ellos son jurídicos y contractuales y porque tienen los mismos derechos un tanto que forman parte de la clase trabajadora que tienen como único patrimonio su trabajo y siendo el Derecho del Trabajo un derecho proteccionista y reivindicador debe abarcarlos.

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros de la Federación y los Municipios y sus servidores, son de carácter social y por lo consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus Leyes reglamentarias, no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.

Es de la mayor justicia y equidad, el que el Estado mismo proteja a sus servidores, porque independientemente de la función que ejercen, constituyen un grupo humano muy impor

tante, que por efecto de la evolución social, se ha reconocido la dignidad de la persona humana del burócrata como sujeto de derecho laboral y ya el gobierno por su seguridad dentro-- de las modalidades típicas del Estado mexicano, pues cuando-- los titulares quieren cumplen con la ley a su modo y cuando-- no, no hay quien los obligue.

Los derechos sociales mínimos de los trabajadores-- al servicio del Estado, estan escritos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional: jornada máxima de ocho horas, --descanso hebdomadario, vacaciones, salario mínimo, igualdad-- de salario, escalafón, ascensos y antigüedad, inamovilidad en sus empleos, asociación y "HUELGA", seguridad social, juris-- dicción especial para sus conflictos. Todos estos beneficios-- comprenden a la burocracia federal, es decir a los trabajado-- res al servicio de los poderes de la Unión, del Estado Fede-- ral, Distrito Federal y Territorios también Federales; quedan marginados los empleados Públicos de los Estados Miembros-- y de los Municipios, pero más protegidos porque se rigen por el apartado A del propio artículo 123, y por la Ley Federal-- del Trabajo; aunque en la practica no sucede así; además, las leyes locales del trabajo burócratico posteriores a las refor-- mas constitucionales de 1929, son inconstitucionales, pues a-- partir de esta fecha sólo le compete al Congreso de la Unión, legislar en materia de Trabajo.

Entonces como nos podemos dar cuenta aún con la --- creación del Apartado B del artículo 123, que "protege" a los servidores del Estado, vemos que en realidad no es tal, pues este apartado relega aún más a un gran sector de servidores-- públicos, y aún más a los mismos trabajadores que comprende-- les está dejando en un sector apartado, pues con este nuevo a apartado lo único que se logra es crear un régimen de exepción a una categoría de trabajadores, que por consiguiente resulta injusto.

Así pues no podemos percatar de que aún cuando ya-- se trata de tomar en cuenta a los trabajadores al servicio -- del Estado, también nos damos cuenta de que los intentos por regalar su situación han sido erraticos y faltos de un criterio jurídico socializado basado en realidades tanto de técnica jurídica como de tipo social, pues es obvio que las medidas que se tomarón, fueron hechas apresuradamente sin un estudio profundo de las consecuencias que podía acarrear esas medida, tal vez presionados por cuestiones políticas; ya que-- si lo que deseaban era crear un régimen de exepción para la-- categoría de trabajadores al servicio del Estado, bastaría -- con que se hubiera creado un capítulo más dentro del título-- sexto de la Ley Federal del Trabajo, que se refiriera específicamente a los Trabajadores al Servicio del Estado; en donde las características especiales del tipo de servicio que se -- querian resaltar o excluir de los demás trabajadores en gene-

ral, y hacer una pequeña referencia dentro del artículo 123-- de la Constitución para cuestionar de fondo como lo es la --- huelga que aunque se les otorga ese derecho a los trabajado-- res prácticamente se los hacen nugatorios al mencionar la rei-- terada y constante violación de TODOS SUS DERECHOS.

En conclusión y despues de haber hecho el estudio-- de la cuestión y de los burócratas, podemos decir que es de-- justicia el que se les regule debidamente a todos los burócr<sup>a</sup>tas y la mejor forma de hacer que se les proteja es mediante la desaparición del apartado B del artículo 123, Constitucio-- nal, e incluyendo la reglamentación de éstos trabajadores en la Ley Federal del Trabajo. Por un lado la derogación del a-- apartado B, para efecto que el erroneo régimen de exepción que se creó desaparesca y que vuelva a ser considerados como tra-- bajadores simplemente, y por otro lado la creación del capítu-- lo referente a los trabajadores al servicio del Estado en el-- Título de los Trabajos Especiales, en la Ley Federal del Tra-- bajo para efecto de que además de que no quede ninguna duda-- de su relación laboral y su categoría de Trabajadores como lo son, además se regulen las peculiaridades del tipo de servi--- cios que se prestan al Estado.

### CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La relación laboral burocrática, nace desde el surgimiento del primer Estado organizado, en función de las necesidades de los soberanos de servir de intermediarios para poder cumplir sus cometidos y poder mantener un buen funcionamiento del gobierno.

SEGUNDA.- Podemos hablar de una burocracia verdadera y bien definida, desde que existe una Administración pública, definida, retribuida, con cierta estabilidad y colaboración jerárquica descendente; en donde ya existe realmente una relación de tipo laboral bien definida, que aún cuando no es reconocida así, por no conocer en ese entonces los conceptos que en la actualidad manejamos, viendo en la actualidad tales situaciones nos damos cuenta que desde aquí podemos hablar de una relación laboral burocrática.

TERCERA.- Dentro de la historia de México, aún cuando no encontramos ordenamientos jurídicos dedicados a regular tal relación, si encontramos diversas normas disgregadas en las leyes expedidas desde el periodo del movimiento independentista, en donde se puede ver que lo que se pretendía era dejar más firme la organización Estatal y tratando la cuestión laboral burocrática de manera superficial, sin profundizar mucho en cuanto a hace a la cuestión de la relación laboral, prevaleciendo así la inestabilidad en el empleo.

CUARTA.- Gran avance encontramos en 1952 donde el presidente-Arista, describe un procedimiento donde el empleado público-- puede intervenir para defender sus derechos como tal, inclu-- yendose en la Ley Lares en 1853 como materia de procedimien-- to contencioso administrativo.

QUINTA.- Aunque de manera tímida ya desde la primera Constitu-- ción Política Mexicana empiezan a ser tomados en cuenta los-- trabajadores al servicio del Estado, siendo esto un gran avan-- ce en la legislación mexicana tomando en consideración que to-- davía no se gestaba nuestra gran Revolución Social, con la -- cual se vino a despertar la corriente obrera.

SEXTA.- Siguiendo la trayectoria de nuestra historia, cambia-- la manera de pensar y se muestra la necesidad de desligar a -- la administración de la política, dotandola de elementos con-- sagrados al cumplimiento del deber nacido de la relación de-- servicio.

SEPTIMA.- Con la promulgación de la Constitución de 1917 y la facultad derivada a la legislatura de los estados, para pro-- mulgar sus propias legislaciones laborales, hubo un gran des-- control al abarcar algunos Estados a los servidores públicos-- y otros no por lo que se tuvo que buscar un medio para prote-- ger a los trabajadores al servicio del Estado, empezando así-- a separarlos de los demás trabajadores formulando proyectos--

de leyes de servicio civil.

OCTAVA.- La Ley Federal del Trabajo de 1931 termina con hacer la total ruptura entre los dos sectores, a consecuencia del artículo 2º, como consecuencia de la división que se empezó a hacer con los proyectos de leyes de servicio civil, siendo en consecuencia estas a los que les corresponde garantizar los derechos mínimos de los empleados públicos.

NOVENA.- Al hacer el estudio de la naturaleza jurídica de las relaciones que se establecen entre el Estado y sus servidores llegamos a la conclusión de que la relación existente es de tipo laboral, pues aún en el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al definir a los trabajadores del Estado, nos da una definición que se equipara a la que la Ley Federal del Trabajo nos da del trabajador ordinario. Por consiguiente al ser de naturaleza laboral la relación establecida entre el Estado y sus empleados, propongo -- que esta debe estar regulada por la norma fundamental tutelar de los derechos de los trabajadores que es el artículo 123 -- constitucional.

DECIMA.- Las normas constitucionales deben plasmar reglas generales para la conformación de una unidad política y para la ordenación social del Estado y de ningún modo es admisible la excepción con respecto de las Garantías Individuales y mucho-

menos con relación a las Garantías Sociales y la creación del apartado "B" del artículo 123, no implica la pretensión de -- plantear el tratamiento de un determinado núcleo de pobla---- ción, sino de crear un régimen de excepción y por ende injusto respecto de una categoría de trabajadores, por lo que concluimos que no había razón para que el presidente López Ma--- teos hiciera la división del artículo 123 en apartado A y B, por lo que mi proposición es que lo que se debió de hacer si se quería dejar claro que les correspondía que se aplicara a su favor los derechos tutelares del referido artículo, debio haber sido mediante una mera adición de una fracción más en el artículo 123, evitando con esto toda una reglamentación -- que además de ser una mala copia de la Ley Federal del Trabajo, resulto limitativa y restrictiva de derechos.

DECIMA PRIMERA.- Concluyendo que al ser la relación de tipo-- laboral y que debe ser regulada ésta por leyes laborales, podemos proponer como solución, en primer término el derogar el apartado "B" del artículo 123, y adicionar una fracción más-- al artículo 123, donde se haga mención específica con rela--- ción a que sera aplicable a los trabajadores al servicio del Estado tanto a los que estan al servicio de los Poderes de la Unión, así como a los que estan al servicio de los Poderes Lo cales de todos y cada uno de los Estados miembros de la Federación y de los Municipios. Despues de ésto derivado de la de rogación del apartado "B" del artículo 123, la abrogación y -

cancelación de las demás leyes reglamentarias, decretos, circulares y demás disposiciones tendientes a regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores y finalmente reformar la Ley Federal del Trabajo adicionando un capítulo más -- dentro del título de los trabajadores en el que se reglamenten de manera específica las relaciones entre el Estado y sus servidores, plasmando en este capítulo específico las peculiaridades derivadas del tipo de servicio que desempeñan.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel.  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1981

ALONSO García, Manuel.  
Curso de Derecho del Trabajo.  
Ed. Ariel.  
Barcelona 1975

AUTORES VARIOS.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.  
Ed. Instituto de investigaciones Jurídicas.  
México 1985

BARAJAS Montes de Oca, Santiago.  
Manual de Derecho Administrativo del Trabajo.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1985

BIELSA, Rafael.  
La Función Pública: Carácteres Jurídicos y Políticos, la Moralidad Administrativa.  
Ed. Roque de Palma.  
Buenos Aires, Argentina 1960

BIELSA, Rafael.  
Derecho Administrativo.  
Ed. De Palma Editores.  
Buenos Aires, Argentina, 1954

BIELSA, Rafael.  
Estudios de Derecho Público.  
Ed. JOUANE & CIA.  
Buenos Aires, Argentina, 1932

CALDERA Rodríguez, Rafael.  
Derecho del Trabajo.  
Ed. El Ateneo.  
Buenos Aires 1960

CASTORENA J., Jesus.  
Manual de Derecho Obrero.  
Ed. Jaris.  
México

CASTRO Zavaleta, Salvador.  
55 Años de Jurisprudencia Mexicana, 1917-1971  
Ed. Cardenas Editor.  
México 1981

CAVAZOS Flores, Baltazar.  
El Derecho del Trabajo en la Teoría y la Práctica.  
Ed. Jus.  
1972

DE BUEN Lozano, Nestor.  
Derecho del Trabajo, (t.II).  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1983

DE BUEN Lozano, Nestor.  
El Sindicalismo Mexicano y Otros Temas Laborales.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1982

DE LA CUEVA, Mario.  
El Nuevo Derecho del Trabajo, (t.I).  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1984

DUHALT Krauss, Miguel.  
Una Selva Semántica y Jurídica, (La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado).  
Ed. INAP.  
México 1977

FRAGA, Gabino.  
Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1986

GARCIA Oviedo, Carlos.  
Instituciones de Derecho Administrativo.  
Ed. EISA.  
Madrid, España 1953

GARCIA Oviedo, Carlos.  
Tratado Elemental del Derecho Obrero.  
Ed. EISA.  
Madrid, España 1953

GILLY, Adolfo.  
Sacerdotes y Burocracia.  
Ed. Era.  
México 1975

GUERRERO López, Euquerio.  
Manual de Derecho del Trabajo.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1983

HERNAINZ Marquez, Miguel.  
Tratado Elemental de Derecho del Trabajo.

HERRAN Salvatti, Mariano.  
Legislación Burocrática Federal.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1986

KASKEL, Walter.  
Derecho del Trabajo.  
Ed. De Palma.  
Buenos Aires 1961

MENDIETA y Nuñez, Lucio.  
La Administración Pública en México.  
Ed. Imprenta Universitaria.  
1942

MENDIETA y Nuñez, Lucio.  
El Derecho Social.  
Ed. Porrúa, S.A.  
1958

MUÑOZ Ramon, Roberto.  
Derecho del Trabajo 2 t.  
Ed. Porrúa, S.A.  
1976

RAFAEL Martin del Campo.  
Valuación y Compensación de Objetivos de Sueldos.  
Ed. Trillas.  
México 1982

ROCHA Bandala, Juan Francisco.  
Estudios Jurídicos en Honor de Raul F. Cárdenas.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1984

SERRA Rojas, Andrés.  
Derecho Administrativo (t.I).  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1985

TENA Ramírez, Felipe.  
Leyes Fundamentales de México 1808-1957.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1957

TRUEBA Davalos, Jose.  
Hacia una Sociología del Trabajo.  
Ed. EDICOL.  
México 1980

TUEBA Urbina, Alberto.  
El Nuevo Derecho del Trabajo.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1980

TRUEBA Urbina, Alberto.  
Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo (t.II).  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1979

TRUEBA Urbina, Alberto.  
Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1989

TRUEBA Urbina, Alberto.  
Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1965

TRUEBA Urbina, Alberto.  
Derecho Social Mexicano.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1978

TRUEBA Urbina, Alberto.  
El Nuevo Artículo 123.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1962

TRUEBA Urbina, Alberto.  
Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1980

TRUEBA Urbina, Alberto; Trueba Barrera, Jorge.  
Legislación Federal del Trabajo Burocrático.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1986

TRUEBA Urbina, Alberto; Trueba Barrera, Jorge.  
Ley Federal del Trabajo de 1970.  
Ed. Porrúa, S.A.  
México 1985

VAZQUEZ Bernardo, Jeronimo  
Naturaleza de las Relaciones del Trabajo Burocrático.  
México 1974.

ZORRILLA Martinez, Pedro.  
La Administración Pública Federal.  
Ed. UNAM.  
México 1977

#### REVISTA

Revista de Administración Pública Num. 3  
Julio- Septiembre 1956  
Instituto de Administración Pública.  
México, D.F.

Revista Mexicana del Trabajo No. 1-2  
Enero- Junio 1971  
S.T y P.S.  
México, D.F.

Revista Juridica Veracruzana Tomo XVI No. 1  
Enero-Febrero de 1965.  
Xalapa, Veracruz, Mexico.  
Presidencia del Tribunal.

#### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Regla-  
mentaria del apartado "B" del artículo 123

Ley Organica de la Administración Pública Federal.

Ley del Instituto de Servicios de Seguridad Social Para los -  
Trabajadores del Estado.

Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Fe--  
deración.

Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como servido--  
res del Estado.