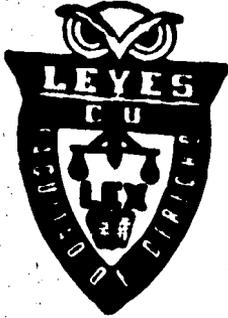


26/286

Universidad Nacional Autónoma de México  
FACULTAD DE DERECHO



EL DESPIDO DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO

TESIS PROFESIONAL

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

EDUARDO MONTESANO VILLAMIL



1982



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# EL DESPIDO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

## CAPITULO PRIMERO

### BREVE HISTORIA DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO.

#### I.- Nacimiento y Evolución del Derecho del Trabajo Burocrático.

A.- Antecedentes Extranjeros.

B.- Antecedentes Nacionales.

C.- Estatuto Jurídico de 1934.

D.- Proyectos de la Ley del Servicio Civil.

#### II.- Estatutos Jurídicos de 1938 y 1941.

#### III.- El Apartado B del Artículo 123 Constitucional

#### IV.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

#### V.- Disposiciones Complementarias del Derecho del Trabajo Burocrático.

A.- Ley del Instituto de Seguridad de Servicios de los Trabajadores del Estado.

B.- Ley de Premios, Estímulos y recompensas Civiles.

C.- Ley de Responsabilidades de los - Funcionarios y Empleados de la -- Federación.

D.- Otras Disposiciones Aplicables.

## CAPITULO SEGUNDO

### NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO

#### I.- Aspecto Formal

A.- Teorías Civilistas o de Derecho Privado

B.- Teorías de Derecho Público

a) Teoría del acto unilateral del Estado  
o Tesis de Derecho Político

b) Teoría del acto contractual

c) Teoría del acto condición o acto unión

d) Teoría del Estatuto Legal y Reglamento

e) Teoría del Servicio Civil

f) Tesis que adepta la Legislación Mexicana.

#### II.- Aspecto Material.

III.- Teorías que lo consideran como parte del Derecho Administrativo.

IV.- Teorías que lo consideran como parte del Derecho del Trabajo.

V.- Teoría que lo considera como una Rama del Derecho autónoma.

VI.- La Teoría Integral del Doctor y Maestro Alberto Trueba Urbina, en el Derecho del Trabajo - Burocrático.

## CAPITULO TERCERO

I.- Diferencias de la Terminología empleada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo

II.- Nomenclatura y Contrato de Trabajo

- 3 -
- B.- Empleado y Trabajador
  - C.- Cese y Rescisión.
- II.- Estabilidad en el Empleo de los Trabajadores al Servicio del Estado
- III.- Causas de Cese al Trabajador al Servicio del Estado.
- IV.- Procedimiento para efectuar el despido, por alguna de las causales de cese establecidas en el artículo 4º fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- V.- Acciones del Trabajador despido
- A.- Reinstalación
  - B.- Indemnización.
- VI.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje Autoridad competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los Titulares de las Dependencias y sus Trabajadores
- A.- Naturaleza Jurídica del Tribunal
  - B.- Organización del Tribunal
  - C.- Procedimiento ante el Tribunal.

#### CAPITULO CUARTO

- I.- Los Recursos en el Derecho del Trabajo Burocrático
- A.- El Recurso de Revisión.
- II.- Los Incidentes en el Derecho del Trabajo Burocrático
- A.- Los Incidentes previstos en la Ley Federal del Trabajo

a) Nulidad de Notificaciones

b) Incompetencia

c) Personalidad

d) Acumulación

e) Desistimiento

B.- Los Incidentes previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

III.- El Juicio de Amparo

A.- El Amparo Indirecto

B.- El Amparo Directo.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **BREVE HISTORIA DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO**

#### **I.- Nacimiento y Evolución del Derecho del Trabajo Burocrático**

- A.- Antecedentes Extranjeros**
- B.- Antecedentes Nacionales**
- C.- Estatuto Jurídico de 1934**
- D.- Proyectos de la Ley del Servicio Civil**

#### **II.- Estatutos Jurídicos de 1938 y 1941**

#### **III.- El Apartado B del Artículo 123 Constitucional**

#### **IV.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

#### **V.- Disposiciones Complementarias del Derecho del Trabajo Burocrático**

- A.- Ley del Instituto de Seguridad de Servicios de los Trabajadores del Estado**
- B.- Ley de Premios, Estimulos y Recon<sub>u</sub>ensas Civiles**
- C.- Ley de Responsabilidades de los - Funcionarios y Empleados de la Fe<sub>d</sub>eración**
- D.- Otras Disposiciones Aplicables.**

## CAPITULO PRIMERO

### BREVE HISTORIA DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO.

#### I.- Nacimiento y Evolución del Derecho del Trabajo Burocrático.

El Estado para realizar sus tareas o cometidos requiere de personas físicas que formen y exterioricen su voluntad, por eso es necesario estudiar la relación que guarda una dependencia gubernamental con sus empleados, entendiéndose -- por éstos los señalados en el artículo sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como inamovibles y definidos en el artículo tercero de la propia ley, como "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos generos...", para lo cual es necesario hacer un estudio de los antecedentes extranjeros y nacionales de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores.

##### A.- Antecedentes extranjeros.

En la historia del mundo se le daba importancia al servicio público, en China del año 209 a.c. al 210 d.c., la dinastía Han perfeccionó diversos tipos de exámenes para el servicio civil. En Israel la biblia se refiere a los consejos de Moises para que quien ayude a administrar el pueblo de Israel cubra ciertos requisitos y aborresca la avaricia. En la antigua Grecia era indispensable tener la calidad de ciudadano para ejercer la función pública y, en el diálogo de Sócrates con Nicomaquides se consideraba la administración como un juego de hombres fundamentalmente. En Roma los recolectores de

impuestos recibían una parte de lo recolectado y durante el Imperio de Augusto ( 25 a.o.) se establece el servicio civil pagado. En la edad media los servidores públicos se confunden con los servidores del señor feudal y es en esa época en que aparece el Capitulario de los Estados Imperiales de Carlo Magno que describe los deberes de los funcionarios administrativos siendo hasta el siglo XVIII cuando la función pública deja de ser un privilegio de las altas clases, que son eliminadas de la administración a consecuencia de las doctrinas liberales de la Revolución Francesa.

#### B.- Antecedentes nacionales.

En el México de la época colonial existían disposiciones sobre la función pública en las Leyes de Indias, las cuales resultaron intrascendentes; en la época del México independiente el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, las bases constitucionales de 1836 y la Constitución de 1857 regulaban las relaciones de los empleados que actualmente se les denomina altos funcionarios como son los Secretarios de Despacho, Procurador General de la República y del Distrito Federal y Gobernador del Distrito Federal, refiriéndose en forma somera a los empleados objeto del presente estudio.

La Constitución de 1917 en su texto original no previó la regulación de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores y antes de la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos de 5 de Diciembre de 1938, el régimen de la relación de trabajo en--

tre el Estado y sus servidores no llegó a definirse legalmente salvo algunos casos especialmente reglamentados como el artículo quinto constitucional que estableció que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales... sin su pleno consentimiento" y algunos preceptos de la Constitución hacen referencia a la relación laboral que nos ocupa, como el artículo 32 que previene que los mexicanos deben ser preferidos en igualdad de condiciones a los extranjeros cuando no sea indispensable la calidad de ciudadano.

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

En el año de 1920 se intentó crear una Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo que regulara la relación entre éste cuerpo colegiado y sus servidores, pero sin resultado alguno porque no pasó de ser un simple intento.

En el año de 1931 se expidió la Ley del Trabajo la cual excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar en su artículo segundo que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan", lo que trajo como consecuencia que la situación de los trabajadores al servicio del Estado en aquella época fuera deplorable, pues existía una inseguridad jurídica en cuanto a la estabilidad en el trabajo, porque los movimientos y remociones lo hacían los titulares de las dependencias libre e injustamente.

Esta situación de incertidumbre, porque cada cam--

bio de poderes o por el simple hecho de caerle mal o no ser del agrado de los jefes, ocasionaba que el trabajador perdiera el empleo, se acentuó más, en virtud de que la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución porque ésta "tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen" (Boletín Judicial de la Federación, Tomo XXV, pág. 918. Citada por Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo. - Editorial Porrúa, Decimotercera edición de 1978, pág. 135).

C.- Estatuto Jurídico de 1934.

La necesidad de limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados, hizo que el 9 de abril de 1934 un acuerdo expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, estableciera el servicio civil por un tiempo determinado, porque su vigencia fue limitada entre el 12 de abril y el 30 de noviembre de ese año de 1934, el cual fue publicado el 12 de abril del propio año con el nombre de "Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", en el que el ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del poder ejecutivo y estatuyó como seguridad de los propios funcionarios y empleados un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores

del gobierno, estableciendo además la garantía durante la vigencia del acuerdo, de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció.

Dicho acuerdo definió al servicio civil e incluyó en él a las personas que desempeñaran empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, exceptuando a los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales mayores, Directores, Jefes de Departamento, Jefes de Oficina, empleados supernumerarios, empleados por contrato y los que tuvieran carácter militar.

Para el funcionamiento del servicio civil se establecieron las comisiones respectivas en las dependencias, estaban encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas sobre ingreso a la administración y de los requerimientos para desempeñar los puestos de las categorías en que quedaba dividido el servicio.

Este acuerdo presidencial estableció normas de vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos, así como sobre los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. Además se autorizó a los empleados y funcionarios a formar asociaciones para la defensa de sus intereses, pero se consideró ilícita aquella asociación que adoptara el paro de labores como medio de defensa o acción.

D.- Proyectos de la ley del Servicio Civil.

La vigencia limitada del acuerdo que reseñamos impidió que llegara a tener una aplicación amplia, porque además

no llegó a expedirse la Ley del Servicio Civil de la cual era su anticipo. Posteriormente hubo dos proyectos más, al primero se le denominó "Ley del Servicio Civil" que fué elaborada por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario y el segundo fué un proyecto elaborado en el año de 1937 con el nombre de "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Con anterioridad a la expedición del primer estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo Federal, nombraban y removían libremente a todo el personal de la administración pública mexicana, como no existían disposiciones en contrario en la Constitución ni se disponía de una Ley del Servicio Civil, los movimientos y remociones se hacían libremente y en forma injusta, cada remoción del Ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, por tal motivo se llegó a la conclusión de expedir una Ley del Servicio Civil que viniera a restringir la libertad de acción del ejecutivo, basados en que la Constitución lo autoriza a nombrar y remover libremente a los altos funcionarios públicos, pero respecto a los demás empleados la facultad de nombrarlos y removerlos se otorga siempre que el nombramiento o remoción no esten determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes, y de que la restricción a la facultad de nombrar y remover libremente, no puede conseguirse por medio de un reglamento que es más fácilmente modificable, ya "que siendo otra de la misma autoridad facultada para nombrar y remover, existe el riesgo de que esta haga modificacio-

nes inspiradas en motivos circunstanciales o personales y que, por lo mismo, a pesar de la generalidad de la disposición no - pudiera evitarse la arbitrariedad". (Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. Decimoctava Edición. México, 1978, pág. 136).

## II.- Estatutos Jurídicos de 1938 y 1941.

Por las razones expuestas, el 5 de noviembre de 1938 se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión en el cual se define en forma detallada el régimen al -- que se sujetan los empleados públicos, definía al trabajador - al servicio del Estado como "toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos generos en virtud de nombramiento que - fuera expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales"; que la relación jurídica - de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la -- Unión o las Autoridades del Distrito Federal y sus respectivos trabajadores; dividía a los trabajadores en de base o de con-- fianza; establecía que no serán renunciables las disposiciones del Estatuto que benefician a los trabajadores; que la Ley Federal del Trabajo se aplicaría supletoriamente; enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos; fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna; regulaba el salario; las obligaciones de los trabajadores; las causas de suspensión de los efectos del nombramiento; la organización sindical y el derecho de huelga; estable-- cía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre

el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Por otra parte reguló el derecho de los trabajadores para formar parte del sindicato de su unidad correspondiente y no estableció ninguna norma que prohibiera la realización de paros o huelgas, sino por el contrario incluyó dos capítulos para reglamentar éstas. Previno también la formación de una federación de sindicatos a la cual quedaban obligados a pertenecer los que se formaran en las unidades administrativas.

Dispuso que las condiciones generales de trabajo se fijaran al iniciarse cada período de gobierno, oyendo al sindicato correspondiente respecto a las horas de trabajo, intensidad y calidad del trabajo, normas para evitar los riesgos profesionales, normas disciplinarias, exámenes médicos y reglas convenientes para obtener mayor regularidad, seguridad y eficacia en el trabajo.

Respecto a los riesgos profesionales que sufrieran los trabajadores remitió a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y en cuanto a enfermedades no profesionales estableció las licencias que debían conceder.

Incluyó finalmente, las normas sobre el Tribunal y Juntas de Arbitraje competentes para resolver conflictos, así como el procedimiento ante ambos tipos de órganos.

Durante los pocos años que tuvo de vigencia hubo problemas para su aplicación, por lo cual el Congreso de la Unión se vio obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos del estatuto vigente, naciendo así el estatuto de 4 de abril -

de 1941, el cual introdujo algunas modalidades que no justificaban la expedición de un nuevo estatuto con contenido casi idéntico al anterior, porque en esencia conservó las mismas disposiciones.

Ambos estatutos fueron impugnados por la doctrina administrativa, que insistió en la expedición de una ley del servicio civil, que antepusiera el interés público, sin desconocer los derechos de los servidores del Estado, y en cuanto a la constitucionalidad de éstos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sostuvo que "El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, es Ley reglamentaria de la fracción segunda del artículo 89 constitucional y en consecuencia a partir de su promulgación los nombramientos y remociones de los trabajadores federales deberán hacerse de acuerdo con las disposiciones de dicho estatuto. No puede alegarse que la fracción II del artículo 89 - - constitucional conceda facultades al ejecutivo para nombrar y remover libremente a los empleados públicos, pues la facultad esta limitada por el propio Estatuto que tiene carácter de Ley reglamentaria de dicha fracción constitucional". (Resoluciones del Tribunal de Arbitraje.- Exp. R. 89/939, 71/--943. Citadas por Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Tomo I, Sexta edición de 1974, pág. 393).

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en apoyo a lo anterior sostuvo la siguiente tesis: -- "Las impugnaciones contenidas se enderezan contra el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y dicho

ordenamiento por haber sido expedido por las autoridades constitucionales y competentes y por haber sido promulgado por el Ejecutivo Federal, lo que tácitamente significa su consentimiento con la limitación de sus facultades, debe ser respetado". (Semanario Judicial de la Federación. 5ª Época, Tomo 5, pág. 59 y Tomo 6, pág. 49. Citados por Andrés Serra Rojas. -- Op. Cit. pág. 393).

La revisión del Estatuto se convirtió en tema político, dada la fuerza de la organización burocrática mexicana y se desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de Ley constitucional.

### III.- El Apartado B del Artículo 123 de la Constitución.

En virtud de los problemas que ocasionó la aplicación de los Estatutos Jurídicos de 1938 y 1941 y como la organización burocrática cobró una gran fuerza que exigía que sus garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraran como leyes constitucionales y como dijimos esto se convirtió en tema político, que culminó el 21 de octubre de 1960 con la adición al artículo 123 de la Constitución de un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública, publicada en el Diario Oficial de 5 de Diciembre del mismo año de 1960.

Tuvo por objeto separar a los empleados al servicio del Estado, de los demás trabajadores, porque la Ley Federal del Trabajo los excluyó de su régimen de aplicación, además de que la Corte sostuvo al respecto que "no es correcta la ta

que unicamente a ellos concierna y no por la definitiva en--  
la que se deciden las cuestiones litigiosas.

A.- Los incidentes previstos en la Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 141 enuncia algunos incidentes sin reglamentarlos, hablaremos de algunos que se regulan en la Ley Federal del Trabajo.

a) Nulidad de notificaciones.

El artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo dice "Son nulas las notificaciones que no se practiquen de conformidad a lo dispuesto en este capítulo", de aquí se infiere que el incidente de nulidad de notificaciones contiene dos hipótesis, aún cuando la disposición transcrita se refiere a una: cuando no existe notificación y cuando existiendo ésta, se haya practicado en contravención a las normas que la rige por ejemplo cuando una notificación que deba ser personal se notifica por lista.

Es un incidente que se substancia como artículo de previo y especial pronunciamiento, atento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo que dice "Se tramitarán como incidentes de previo y especial pronunciamiento las siguientes cuestiones: I.- Nulidad".

En la práctica diaria del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se tramita de la siguiente forma: Una vez promovido se dá vista a la parte contraria para que en un término de tres días manifieste lo que a su interés con--

que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre de allí que deba ser siempre legalmente tutelado." (Discursos y proyectos de la Ley para los Trabajadores al Servicio del Estado, Secretaría de Gobernación, 1959, pág. 22. Citado por Andrés Berra Rojas. *Ibidem*, pág. 405)

Se establecía en la adición, la jornada máxima de trabajo; los días de descanso y vacaciones; la fijación de los salarios; los descuentos permitidos por la ley; sistemas de designación de personal; derechos de escalafón; se establecen las bases para la seguridad social; se crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales; la competencia en cuanto a que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serían resueltos por el Pleno de la Corte; excluye a las fuerzas armadas disponiendo que se registrarán por sus propias leyes y dispone que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Con motivo de que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación no aceptó la competencia del Tribunal Federal de Conciliación, se separa en la mencionada adición, a los trabajadores del Poder Judicial Federal y al respecto la Corte sostuvo: "Que no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo cualquier aspecto que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley suprema a la que deben ajustarse no solo los actos de cualquier autoridad, por elevada que sea, sino aún las mismas leyes que expida el Congreso de la Unión para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del Poder Judicial -

Federal, y especialmente a la Suprema Corte, pues como "Tribunal máximo del país ningún otro poder de los instituidos por la --- Constitución puede revisar o juzgar de sus resoluciones que --- constituyen el ejercicio pleno de su soberanía y que por lo tanto, menos puede un tribunal secundario como lo es el de Arbitraje, tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte". (Opinión del Lic. Salvador Urbina, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, del 11 de Julio de 1941. Citado por Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 459).

En la adición que nos ocupa se le dió rango constitucional al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con objeto de dar fin a la disputa de quienes antes lo habían impugnado de inconstitucional, estableciéndose una excepción a su competencia de que no conociera de los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores, con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo y en virtud de que la Corte, como lo habíamos dicho antes, se había negado a aceptar la competencia del Tribunal de Arbitraje.

Y por último en la adición en cuestión, se concedió el derecho de asociación, así como el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado, derecho que está prohibido en algunos países y que es opuesto al criterio sustentado por gran parte de la doctrina, porque el criterio tradicional sostenía "Que el Estado es una institución de instituciones, ajena a propósitos de lucro, que regula su actividad en asegurar el interés público, por lo que no se podía aceptar la existencia de entidades que interfirieran la acción pública y se viera obligado

a abandonar la tarea suprema de equilibrar y armonizar los intereses de una comunidad" Andrés Serra Rojas, Op. Cit. pág. 436).

#### IV.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El 28 de Diciembre de 1963, fué publicada 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, que fué el resultado de la lucha de los trabajadores públicos iniciada a principios del presente siglo, sostenida a consecuencia de la inseguridad jurídica que tenían respecto a la estabilidad en el trabajo, esta lucha se inició intentando crear primeramente en el año de 1911 el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, luego la Ley de Servicio Civil del Poder Legislativo, siguió con el Acuerdo Sobre Organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil de 9 de abril de 1934, posteriormente hubo dos proyectos denominados el primero Ley del Servicio Civil y el segundo Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, expidiéndose el 5 de noviembre de 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión y el Estatuto del mismo nombre el 4 de abril de 1941, propiciando la anexión del apartado B del artículo 123 y que culminó con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, objeto de estudio de este inciso.

La Ley está compuesta de diez títulos, el primero se refiere a las disposiciones generales estableciendo en su artículo primero que la Ley en cuestión es de observancia general -

para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las instituciones que el mismo artículo enumera, dejando abierto su régimen de aplicación para organismos descentralizados similares a los que se enumeran y a los que tengan a su cargo función de servicios públicos; en el artículo segundo se dispone que para los efectos de la ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, y que en el Poder Legislativo las directivas de la gran comisión de cada Cámara asumirán dicha relación; en el artículo tercero se define al trabajador al servicio del Estado como "... toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales"; en el artículo cuarto se divide a los trabajadores en dos grupos, de confianza que se enumeran en el artículo quinto, y de base que son los no incluidos en la enumeración de los de confianza y que por ello serán inamovibles (art. 6º), los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente; el artículo séptimo prevé que al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo quinto, la clasificación de base o de confianza que le correspondase determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación; en el artículo octavo se excluyen de la ley a los empleados de confianza, los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar, también excluye al personal militarizado o que se militarice legalmente, a los miembros del -

Servicio Exterior Mexicano, al personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y a aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pagos de honorarios; en el artículo diez se establecen como irrenunciables los derechos que la ley otorga y por último - en el artículo once se dispone que en lo no previsto por la ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, - el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

El título segundo se divide en siete capítulos y se denomina derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares. En el capítulo primero se establece que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, - para obra determinada o por tiempo fijo (Art. 12); que los menores de edad que tengan más de dieciséis años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones de la ley (Art. 13); que serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aún cuando -- las admitieran expresamente, las que estipulen una jornada mayor a la permitida, una jornada inhumana, un salario menor al mínimo, labores peligrosas o insalubres y plazo menor de quince días para el pago de sus sueldos (Art. 14); los requisitos que deberán contener los nombramientos, los requisitos para el traslado de una población a otra, y que en ningún caso los cambios de funcionarios de una dependencia afectarán los derechos de --

los trabajadores, entre otras disposiciones.

El capítulo segundo establece lo relativo a la jornada de trabajo, los días de descanso y las vacaciones; en el capítulo tercero se regula lo relativo a salarios, las retenciones, descuentos o deducciones al mismo, que en los días de descanso y vacaciones los trabajadores percibieran su salario íntegro, y lo relativo al aguinaldo anual.

En el capítulo cuarto se expresan las obligaciones de los titulares de las dependencias tales como preferir en igualdad de condiciones, de conocimiento, aptitudes y de antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general; reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos a que fueren condenados por laudo ejecutoriado; atención médica, quirúrgica, farmacéutica, etc.

En el capítulo quinto se establecen como obligaciones de los trabajadores, desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; observar buenas costumbres dentro del servicio; cumplir con las obligaciones -- que le impongan las condiciones generales de trabajo; guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; asistir puntualmente a sus labores; no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y asistir a los institutos de -

capacitación para mejorar su preparación y eficacia.

Por último los capítulos seis y siete tratan de las causas de suspensión temporal y del cese de los efectos del nombramiento y del procedimiento a seguir, que omitimos su estudio por ser objeto de un capítulo que analizaremos posteriormente.

El título tercero se denomina "del escalafón" y consta de tres capítulos, el escalafón no es más que el derecho que tiene el trabajador al ascenso y se entiende por escalafón el sistema organizado de cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas (art. 47); tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza de grado inmediato inferior (art. 48). Cada dependencia expedirá un reglamento de escalafón-conforme a las bases establecidas en este título, el cual se formulará, de común acuerdo, por el titular y el sindicato respectivo (art. 49); son factores escalafonarios la aptitud, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad que se definen en este título (art. 50); que las categorías se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior; que en cada dependencia funcionará una comisión mixta de escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindicato.

El título cuarto se denomina "de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo", se divide en cuatro capítulos el primero define al sindicato diciendo que los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas

para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes (art. 67); se establece que en cada dependencia solo habrá un sindicato y que en el caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario (art. 68); que todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados (art. 69); que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, y cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales (art. 70); que para que se constituya un sindicato se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros (art. 71); en el artículo setenta y dos se dispone que los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El capítulo segundo trata de las condiciones generales de trabajo, establece que estas se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, a solicitud de éste se revisarán cada tres años; en el artículo 90 se establece que surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; y por último señala el artículo 91 que las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán revisados previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Pre-

supuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deben cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento.

En el capítulo tercero se define a la huelga como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que la ley establece (art. 92); que la declaración de huelga es la manifestación de voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas (art. 93); que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional (art. 94); que la huelga solo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento (art. 95); que la huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo (art. 96); que los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas cometidos por los huelguistas, tendrán como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajador, si no constituye otro delito cuya pena sea mayor, se sancionarán con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño (art. 97).

El cuarto capítulo del título cuarto establece el procedimiento de huelga y al efecto se refiere el artículo 99 de la ley que para declarar una huelga se requiere que se ajuste a -- los términos del artículo 94 y que sea declarada por las dos -- terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada; el artículo 100, que antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia -- del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la -- huelga, el presidente una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en un término de diez días a partir de la notificación; los artículos posteriores disponen que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término -- de setenta y dos hora, computado desde que se reciba copia del -- escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según -- que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren -- los artículos anteriores, si la huelga es legal procedera desde luego a la conciliación de las partes siendo desde luego obligatoria la presencia de éstas en la audiencia de avenimiento (art 101); y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere -- el artículo 95, no se hubiere llegado a un entendimiento entre -- las partes, los trabajadores podrán suspender las labores (art. 102); si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los -- diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga y fijará a los trabajadores un plazo de -- 24 horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos que si --

no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado solve en caso de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad (art. 103); si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión (art. 104); quedarán cesados sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubieren suspendido sus labores (art. 105); la huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelgistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando se decreten en los casos del artículo 29 constitucional -- (art. 106); en tanto no se declare ilegal, inexistente o terminado el estado de huelga, el Tribunal y las autoridades civiles y militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles el auxilio que soliciten (art. 107); la huelga terminara a) por avenencias entre -- las partes en conflicto, b) por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros, c) -- por declaración de ilegalidad o inexistencia y, d) por laudo de la persona o Tribunal que a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas se avoque al conocimiento del asunto (art. 109)

El título quinto trata de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales, disponiendo que los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Traba-

jo. El título sexto trata de las prescripciones siendo por regla general de un año, habiendo excepciones a la regla general como son la de un mes, cuatro meses y dos años, estableciendo también los casos en que no puede comenzar a correr y en los que interrumpe la misma. El título sexto trata del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo, que por ser objeto de estudio de un capítulo posterior, omitimos su análisis y, por último los títulos octavo, noveno y décimo tratan de los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y de las correcciones disciplinarias y de las sanciones, respectivamente.

El 10 de noviembre de 1972 se reformó el apartado B del artículo 123 de la Constitución, para establecer el derecho de los trabajadores para obtener habitaciones baratas, y la obligación del Estado de hacer aportaciones a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de los burócratas y establecer sistemas de financiamiento que les permita adquirir su casa habitación.

#### V.- Disposiciones Complementarias del Derecho del Trabajo burocrático

A.- Ley del Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Trata lo relativo a cuotas y aportaciones, seguros de enfermedades no profesionales y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones sociales como son las habitaciones para trabajadores, préstamos hipoteca-

rios, exención de impuestos, préstamos a corto plazo, también trata de la jubilación y de las pensiones por vejez, invalidez y muerte y de la indemnización global, además de la organización y funciones del Instituto. Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, entrando en vigor el 30 de enero de 1960.

B.- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

La ley en cuestión abrogó a la de Estímulos y Recompensas de los Empleados y Funcionarios de la Federación y del Distrito Federal y su Reglamento, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1954 y el 8 de mayo de 1957, respectivamente. Tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos y obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece y solamente los mexicanos podrán obtener algunos de los reconocimientos previstos en esta ley, al reunir los requisitos por ella fijados (artículos 1 y 2).

C.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Trata de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la federación y el procedimiento a seguir, así como de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales y el procedimiento a seguir respecto a éstos, además trata de la integración, competencia y procedimiento del jurado de responsabilidades.

D.- Otras Disposiciones Aplicables.

La Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1950; Ley Sobre Garantías del Manejo de Fondos y Funcionarios Públicos y Empleados Federales publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1959; Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976; Ley del Seguro de los Trabajadores al Servicio del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 1964; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Acuerdo Sobre Gratificaciones de Fin de Año de empleados civiles y militares (D. O. de 4 de diciembre de 1967) y el acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

## CAPITULO SEGUNDO

### NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO

#### I.- Aspecto Formal

##### A.- Teorías Civilistas o de Derecho Privado

##### B.- Teorías de Derecho Público

- a) Teoría del acto unilateral del Estado o Tesis de Derecho Político
- b) Teoría del acto contractual
- c) Teoría del acto condición o acto --  
unión
- d) Teoría del Estatuto Legal y Reglamen-  
to
- e) Teoría del Servicio Civil
- f) Tesis que adepta la Legislación Mexi-  
cana

#### II.- Aspecto Material

III.- Teorías que lo consideran como parte del De-  
recho Administrativo

IV.- Teorías que lo consideran como parte del De-  
recho del Trabajo

V.- Teoría que lo considera como una Rama del -  
Derecho Autónoma

VI.- La teoría Integral del Doctor y Maestro Al-  
berto Trueba Urbina, en el Derecho del Tra-  
bajo Burocrático

## C A P I T U L O S E G U N D O

### NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Habiendo hecho en el capítulo anterior una breve reseña del derecho del trabajo burocrático, tratare de determinar la naturaleza jurídica del mismo, empezando por entender el significado de la palabra naturaleza, la cual deriva del término latino natura, que registra una amplitud significativa tal, que el lenguaje corriente y el científico la hacen converger en los sentidos más diversos, mismos que por ser harto prolijos de estudiar, solamente, nos limitaremos a enunciar los sentidos filosóficos fundamentales: el primer significado es el del principio que provoca y gobierna el desarrollo de un ser tendiendo a realizar en él cierto tipo; otro sentido es el de principio fundamental de todo juicio normativo; uno más el que considera la realidad de un ser considerada neutralmente y en cuanto permite explicar su comportamiento; otro lo considera como esencia, es decir el conjunto de propiedades de un género; uno más como todo lo que es innato, instintivo o espontáneo; también se le considera como principio de operación que escapa a la voluntad libre; además como el conjunto de seres creados no racionales, y por último el que designa una situación ficticia (que nunca existió) de la humanidad, en la cual el hombre se reduciría solamente a lo que le pertenece por esencia con exclusión de toda ordenación a lo sobrenatural.

La clasificación tradicional del orden jurídico ha dividido al derecho en público y privado, separación que posee un pasado de dos milenios por lo menos. Ulpiano presentó la definición "Jus publicum est quod ad statum rei romanae -

spectat; privatum quod ad singularum utilitatum" (derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; -- privado, el que concierne a la utilidad de los particulares), la cual fué recogida en el Digesto y en la Instituta, esta separación se borró en la edad media, y en el siglo XIII hubo lo que podría llamarse la batalla de los criterios para explicar la separación del derecho público y privado, pero puede reducirse a dos corrientes fundamentales; una material o substancial y la otra formal, la primera esta representada desde los tiempos de roma por la doctrina de los intereses tutelados, - que consiste en que la naturaleza privada o pública, de un -- precepto o conjunto de preceptos, depende de la índole del interés que garanticen o protejan, y la segunda sin que se sepa quien fué su inventor, corresponde a las disciplinas que se denominaron teoría general del derecho y teoría general del Estado, esta postura olvido el fundamento, el contenido y los fines del derecho para buscar una diferencia meramente formal Jorge Jellineck es su más brillante expositor, decia que la separación debe buscarse, por una parte, en la distinta manera de ser y en los diversos efectos de las relaciones jurídicas, lo que nos da la clasificación en relaciones de subordinación, o de supraordinación, que forma el campo del derecho público.

En contra de esta tradicional división de derecho público y derecho privado, algunos tratadistas afirman que -- existe otro que es el derecho social, que es un derecho nuevo de tercer tipo, creador de ideales y valores nuevos, expresión de una nueva idea de la justicia, el cual ha sido objeto por la gran mayoría de teóricos del derecho que sostienen que todo el derecho es social, y por ende, es inaceptable esta tercer postura.

Entre los expositores de esta tercer postura podemos - citar a Gustavo Radbruch, a los franceses George Ripert, G. Lava sseur y Paul Durand, a los alemanes Walter Kaskel y Arthur Niki- sh, a los españoles Carlos Garcia Oviedo y Eugenio Peréz Botija en Italia a Francesco Santoro Pasarelli, en nuestro país Ignacio Ramirez el "Nigromante" y Alberto Trueba Urbina y por último a - Georges Gurvitch que por la importancia de su teoría haremos un breve resumen de ella.

Este autor divide al derecho en general en derecho de coordinación que es el que se refiere a los actos contractuales; derecho de subordinación que es el que se impone a la voluntad - de los individuos para someterlos al orden del Estado, y derecho social que en su forma pura, es el que nace espontáneamente en - el seno de las agrupaciones humanas, es un derecho de integra- ción o de inordinación, porque su finalidad consiste en lograr - la unión de los integrantes de todo agrupamiento social mediante un acuerdo de voluntades que crea, sin necesidad de organización alguna y sin coacción incondicionada, un poder social que obra - sobre los individuos; pero no como exterior a ellos, sino como - fuerza interna creada por ellos mismos; dice que es un derecho - autonomo de comunión, por el cual se integra de manera objetiva cada totalidad activa real que encarna un valor positivo extra- temporal, este derecho se desprende directamente del todo en - cuestión para regular la vida interior independientemente del he cho de que ese todo esté organizado o desorganizado; el derecho de comunión nace participar al todo inmediatamente en la organi- zación jurídica que de allí surge sin transformar ese todo en un sujeto distinto de sus miembros; el derecho de integración insti

tuye un poder social que no está esencialmente ligado a una coacción incondicionada y que puede, plenamente, realizarse, en la mayor parte de los casos, por una coacción relativa a la cual se puede uno sustraer; pero bajo ciertas condiciones ese poder funciona algunas veces sin coacción.

Divide su definición en siete cuestiones esenciales.-

El primer punto se refiere a la función general del derecho social que es la "integración objetiva de una totalidad". El segundo punto es el fundamento de su fuerza obligatoria que el derecho social lo saca de la autoridad directa del todo en el que él regula la vida interior. El tercero es el objeto del derecho de integración que halla la materia exclusiva de su reglamentación en la vida interior del grupo, porque la validez del derecho no se extiende más allá de los límites del grupo que él integra. El cuarto punto es la estructura intrínseca de la relación jurídica correspondiente, y sostiene este autor, que las relaciones que instituye el derecho social son de una especie particular, diferente de las relaciones que regula cualquier otro derecho, y consisten en que hace participar de una manera directa al todo del que él se desprende y que ofrece la materia misma de reglamentación, en la relación con sus miembros, sin oponerles ese todo como un sujeto separado. El quinto punto es la manifestación exterior que se manifiesta en el poder social que el todo ejerce sobre sus miembros, este poder instituido por el derecho social es esencialmente una función del todo, consistente en un servicio social realizado en vista de la totalidad como tal. El sexto punto es la realización, y dice al respecto que los valores positivos que encarna un grupo están un

esa comunidad subyacente de la cual la organización del grupo saca los fines que se propone realizar; pero éstos son siempre limitados, el fin racional de toda organización es más pobre -- que los valores a los cuales aspira y que realiza la comunidad subyacente. El último punto se refiere a los sujetos a los cuales se dirige que son personas colectivas complejas por ejemplo las federaciones y confederaciones, sean políticas o económicas, las cooperativas y las sociedades por acciones.

Una vez que hemos intentado dar una idea de lo que es la naturaleza del derecho, trataremos de establecer la naturaleza jurídica del derecho del trabajo burocrático, tratando de -- ubicar esta materia jurídica, en el lugar que le corresponde -- dentro de la clasificación del derecho.

#### I.- Aspecto Formal.

Dentro de este aspecto, la doctrina ha considerado al empleado público, como un elemento de la administración pública argumentando que el empleado público es necesario para que el Estado forme o exteriorice su voluntad, es por esta razón que los tratadistas de derecho administrativo para explicar la naturaleza jurídica del acto, por el cual el individuo presta sus servicios al Estado, lo han hecho buscando la naturaleza jurídica de la función pública, habiendo al respecto dos grupos que son los más importantes, el primero es el que sostiene la teoría del derecho privado y el segundo la teoría del derecho público.

##### A.- Teorías Civilistas o de Derecho Privado.

Tomamos los elementos generales del derecho privado y --

tratan de aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las -- personas que le prestan sus servicios, encuentra que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones reciprocas al proporcionar al empleado sus servicios a cambio de la compensación pecunaria que recibe del Estado, consideran también que o se trata de un contrato de locación de obras o de contrato de mandato según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado, actos jurídicos. Su origen es historico pues los funcionarios han sido en la época feudal y también a veces en el Estado policía, empleados del señor o del rey; y jurídico, porque toda relación de derecho debía necesariamente ajustarse al derecho privado, porque al no haberse en esa época demarcado los límites del derecho privado, y el derecho público, no podría someterse el empleo a un régimen jurídico distinto.

En la actualidad es inaceptable teoría alguna de derecho privado, porque en estos contratos hay elementos que no concurren en el empleo público en virtud de que los excluye el principio de organización jerarquica que necesariamente debe existir en toda administración pública, además la naturaleza misma del servicio público requiere del empleo condiciones especiales, aunado a la condición jurídico-politica de una de las partes. "Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, dice Fraga, en primer lugar por que el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es es régimen de derecho público y en segundo lugar porque en la

función pública, los empleados y los funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen -- las atribuciones del Estado y por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general". (Op. Cit. pág. 131).

B.- Teorías de Derecho Público.

Es por la razón arriba expuesta, que algunos tratadistas para sostener que las normas que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidoras son de derecho público, han formulado sus propias teorías siempre en relación con un orden jurídico que se apoye no en el interés privado, sino en los ineludibles mandatos de orden público, utilidad pública o interés general, las tesis que al respecto se han sostenido son a) la del acto unilateral del Estado o tesis de derecho político, b) teoría del acto contractual, c) teoría del acto condición o acto - unión, d) teoría del estatuto legal y reglamentario, e) teoría del servicio civil y f) tesis que adopta la legislación mexicana.

a) Teoría del acto unilateral del Estado o tesis de - derecho político.- Sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado, que no requiere del consentimiento del particular, porque se trata de una obligación impuesta por el poder público, apoyándose en que si el Estado no procediera así, correría el riesgo de no poder atender sus funciones esenciales por falta de empleados o funcionarios, porque

éstos se poderían negar si esto se licorará a su voluntad.

Es anticonstitucional toda vez que va en contra del artículo quinto constitucional que expresa en su párrafo segundo "En cuanto a los servicios públicos, solo podran ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y el de los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter -- obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales y de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale".

b) Teorías del acto contractual.- Sostienen que la relación entre el Estado y sus trabajadores nace de un contrato administrativo desde el momento que existe un concurso de voluntades del Estado que nombra y la del nombrado que acepta sin -- que importe que haya una perfecta igualdad entre las partes, -- porque ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación, además que dentro del derecho civil se reconoce la existencia de los contratos de adhesión, en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las -- que la otra parte simplemente se adhiere, que en el vínculo que une al Estado y sus trabajadores, hay elementos que conciernen a los principios del derecho común como la utilidad que por regla general aporta al empleado, pero, agregan, que se advierten diferencias irreductibles en cuya virtud es imposible toda asimilación al contrato civil, ya que esa relación es, por su especial naturaleza, de derecho público, siendo este régimen indispensable para la satisfacción de las necesidades colectivas, --

toda vez que el Estado las regula en consideración a la necesidad de sus funciones y en razón al interés público, por eso se explica porque el Estado determina las condiciones de admisión de sus empleados como son las jurídicas, morales e intelectuales, y los derechos y obligaciones que les conciernen a ellos, modificando dichas condiciones cuando razones de interés u orden público lo exigen, sin que quiten el carácter de contrato a la relación jurídica de que tratamos porque se forma mediante el consentimiento del empleado, quien se presenta a perfeccionar el contrato después de llenar las condiciones exigidas, de ahí que cuando el Estado nombra al empleado, es necesario, para que la vinculación jurídica exista que éste acepte la designación.

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

d) Teoría del Estatuto legal y reglamentario.- Estatuto significa estado, situación o condición jurídica determinada, Rafael Bielsa dice que "la palabra estatuto expresa un conjunto de prescripciones ciertas o más o menos estables que tienen por objeto asegurar en forma positiva los derechos de los funcionarios" (Derecho Administrativo. Tomo III. Editorial La Ley, Buenos Aires, 1964, pág. 72).

e) Teoría del servicio civil.- Considera que el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y la ventaja de los propios servicios públicos, que el sistema reconoce derechos a los trabajadores que en ningún caso deberán oponer al interés general.

f) Tesis que adopta la legislación mexicana.- Los artículos tercero y doce de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señalan: "artículo tercero.- Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". artículo doce.- los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo". De la simple lectura de estos artículos se desprende que la teoría admitida por la legislación mexicana, es la de considerar esa relación jurídica como un acto-unión, en virtud de que el ingreso a la función pública se realiza por un acto que condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, que se perfecciona cuando el empleado acepta el nombramiento.

## II.- Aspecto Material.

El derecho del Trabajo burocrático, es rama del derecho del trabajo y disciplina integrante del derecho social, que se incorporó a esta a raíz de la adición efectuada en el año de 1960 al artículo 123 de la Constitución, de un nuevo apartado el B, que consigna principios sociales en favor de la burocracia, para que rijan las relaciones entre ésta y los poderes de la Unión, la cual contiene la declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, expidiéndose posteriormente en el año de 1963 la Ley Reglamentaria de este apartado. "Dicha declaración, al igual que la de 1917 es la primera en su género en la historia,...pues en virtud de ella se sustrajo del derecho administrativo el capítulo de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. (Mario De La Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición, -- México, 1978, pág. 196).

La relación entre el Estado y sus trabajadores -- desde entonces se rige por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por la Ley Federal del Trabajo aplicada supletoriamente y en la actualidad gran parte de las teorías que se aplican en el derecho del trabajo burocrático, provienen del derecho del trabajo, razón por la cual el derecho del trabajo burocrático forma parte del derecho del trabajo y en consecuencia del derecho social, para sostener esto diremos que existe un Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje cuyas bases de creación se dan en la Constitución, y que fué creado para conocer de los conflictos que se susciten entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores, además de que los amparos en materia de laboral burocrático se resuelven en la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que es la que conoce en materia de derecho del trabajo, así como por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de trabajo y por el Juzgado de Distrito de la misma materia.

Para demostrar que el derecho del trabajo burocrático tiene más de derecho del trabajo que de derecho administrativo, sera necesario hacer un somero analisis de algunos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comparandolos con algunos de la Ley Federal del Trabajo que se aplica supletoriamente.

En el artículo segundo se establece que: "Para -- los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio...", de donde se observa que la teoría que acepta este artículo es la relacionista conforme a lo dispuesto en el artículo veinte de la Ley Federal del Trabajo que señala la siguiente definición: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la -- prestación de un trabajo personal subordinado a una persona...", y al respecto Mario de la Cueva sostiene: " Ahora -- bien, los opositores al pensamiento nuevo no han captado el

hecho de que la doctrina de la relación vive desde el año de 1960 primero en la declaración y después en la ley de 1963; en esas normas constitucionales y legales ya no se hizo referencia como la figura jurídica base para la prestación del trabajo y si, en cambio, en el art. segundo de la ley se consagra expresamente la teoría de la relación jurídica de trabajo". ( El Nuevo Derecho del Trabajo: Editorial Porrúa, S.A., quinta edición, México, 1978, pág. 197).

No obstante que la legislación mexicana en los artículos tercero y doce de la ley en estudio, adoptan la teoría del acto-unión o acto condición a la que se han adherido Gabino Fraga y Andres Serra Rojas, en tratándose de ingreso a la función pública, debe desecharse la misma, por las razones expuestas en el párrafo que antecede.

En el artículo quince se enumeran los trabajadores que son de confianza, pero no obstante esto, en la práctica diaria se aplican las disposiciones del artículo noveno de la Ley Federal del Trabajo que establece que "la categoría de trabajador depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto", en tal virtud, la relación de trabajo una vez iniciado el servicio, se desprende del acto que le dió origen y adquiere una vida independiente, no importando el pacto que determine que determine que un trabajador es de confianza.

El artículo sexto dice: "Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por

ello, serán inamovibles", de la simple lectura de este artículo se observa que consigna un principio fundamental del derecho del trabajo como lo es el de la estabilidad en el empleo, que es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo, porque su disolución únicamente es a voluntad del trabajador y solo excepcionalmente a la del titular de la dependencia, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación. La idea de la estabilidad en el trabajo es una creación de la Asamblea Magna de 1917, sin ningún precedente en otras legislaciones, ni siquiera en la doctrina de algún autor o jurista, nació en Queretaro, como una idea fuerza destinada a dar seguridad y a escalar la meta de vivir sin temor.

En el artículo diez se establece otro principio del derecho del trabajo, que es el de que son irrenunciables los derechos que la ley otorga.

En el artículo once se dispone que "En lo no previsto por ésta ley o disposiciones especiales se aplicaran supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad", aclarando que como en la Ley Federal del Trabajo, en caso de duda debe aplicarse la norma más favorable al trabajador.

En cuanto a la jornada de trabajo, días de descanso

so, vacaciones y salario, se rige por los principios de derecho del trabajo, toda vez que se reproducen casi íntegramente las definiciones que al respecto de la Ley Federal -- del Trabajo, aplicándose en la práctica diaria los criterios sostenidos en dicha ley, los sostenidos por tratadistas de derecho del trabajo y los sustentados por la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los sostenidos por las Juntas de Conciliación.

En algunos artículos se dan las bases en cuanto a obligaciones de los titulares de las dependencias, obligaciones de los trabajadores, suspensión de los trabajadores, causales de cese al trabajador y escalafón, pero en realidad se aplican en su mayoría los principios relativos de la Ley Federal del Trabajo en la que se detallan más ampliamente, y respecto a estos temas también se aplican los criterios, doctrina y jurisprudencia del derecho del trabajo -- cuando se suscitan controversias entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores.

En cuanto a la organización colectiva de los trabajadores al servicio del Estado, sucede lo mismo que en -- los demás temas de la ley que se comenta, ya que en este ramo se dan las definiciones similares a las de la Ley Federal del Trabajo y procedimientos parecidos para declarar la huelga, aclarando que para los trabajadores al servicio del Estado, es casi imposible que se de la huelga, porque se requiere que se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 de la --

Constitución, situación que en realidad es imposible.

Es por lo anterior que creemos que el derecho -- del trabajo burocrático, forma parte del derecho del trabajo y no del derecho administrativo como creen algunos autores, lo cual se vera más claramente en el transcurso del tiempo cuando existan tratadistas sobre la materia de derecho del trabajo burocrático.

### III.- Teorías que lo Consideran Como Parte del Derecho Administrativo.

Sostienen que el Estado no explota a sus trabajadores, ni obtiene lucro, ni utilidades y que tampoco hay -- lucha de clases entre el Estado y sus trabajadores, es por esto que la teoría estudia la relación entre el Estado y -- sus trabajadores, sosteniendo porque en primer lugar el régimen que conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el de derecho público y porque en segundo lugar, -- como en la función pública los empleados y funcionarios -- son titulares de las diversas esferas de competencia en -- que se dividen las atribuciones del Estado, y que el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a las exigencias de que las referidas atribuciones sean realizadas de -- una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés -- particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés -- general, y como las normas que estan inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, de derecho público --

tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.

Lo anterior se vio reforzado porque la Ley Federal del Trabajo del año de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar -- que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". Y de que la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que -- los empleados públicos no estaban ligados con el Estado -- por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta "tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen". (S. J. de la F., t. XIV, pág. 918. Citado por Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., decimotercera edición, México, 1978).

La relación de derecho público se inicia siempre por nombramiento, inclusión en las listas de raya o elección, conforme lo establece el artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que dice: "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales", que dicha relación de trabajo se

forma por el conjunto de derechos y obligaciones que derivan para el Estado y sus servidores, del hecho de la prestación del servicio legalmente autorizado mediante nombramiento, inclusión en las listas de raya etc., en virtud de que la relación de trabajo implica: a) Un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores; b) Un nombramiento hecho por autoridad competente; c) La aplicación del Estatuto al servicio público, y d) los efectos de la relación de trabajo.

a) Un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores.- Resitimos a lo expuesto en la parte formal de este capítulo.

b) Un nombramiento hecho por autoridad competente.- Debe ser hecho por los titulares de cada dependencia.

c) La aplicación del estatuto al servidor público.- Dice Rafael Bielsa que "El estatuto de funcionarios públicos es un conjunto más o menos orgánico de disposiciones legales (en sentido lato) relativas al ingreso, ascenso, estabilidad y régimen disciplinario de los agentes de la administración. Otros funcionarios, por ejemplo, los del orden jurídico, tienen un estatuto cuyas normas principales se establecen originalmente en la Constitución, y se detallan luego en las leyes que han reglamentado las normas constitucionales relativas al poder judicial por ejemplo, en las orgánicas de los tribunales" (La función pública, Roque de Palma, Argentina, 1960, pág. 78. Citado por Miguel Acosta Romero en su libro Teoría General del Dere--

che Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., tercera edición, México, 1979, págs. 581-582).

Para los administrativistas la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se considera como estatuto.

d) Efectos de la relación de trabajo.- Por parte del trabajador, ponerse a disposición del Estado para que utilice los servicios o prestaciones determinadas en el nombramiento y en el estatuto y por parte del Estado, permitir al trabajador que desempeñe el empleo a fin de que pueda obtener las ventajas económicas inherentes, pero además, tiene la facultad de exigirle el desempeño de las funciones a las que está obligado o de lo contrario, el trabajador incurre en responsabilidad.

Sostiene Rafael Bielsa que la relación jurídica entre funcionario y empleado y la administración pública, se forma por el libre consentimiento de primero, que es una relación no regida por el derecho civil y el derecho administrativo regula la citada relación, la cual se configura como contrato de adhesión, en la que se entienden voluntariamente las condiciones generales impuestas por la administración pública.

Por último para explicar el contenido del derecho administrativo del trabajo dentro del derecho público, Ernesto Krotochin expresa: "El derecho administrativo del trabajo impone, en consecuencia, tanto a los empleadores como trabajadores, sobre todo a aquéllos, ciertos deberes

esencialmente "sociales", en el sentido de que su cumplimiento se exige en interés de la sociedad entera organizada como Estado. De ahí que los deberes adquieran el carácter de derecho público (no solo de orden público). existen frente al Estado y no en la relación mutua, si bien indirectamente surten a veces también efectos sobre ésta". - - (Instituciones del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, 1948 t. II, pág. 234. Citado por Alberto Trueba Urbina en su libro Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, t. I. Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México, 1973, pág. 130.

#### IV.- Teorías que lo Consideran Como Parte del Derecho del Trabajo.

Algunos tratadistas como Alberto Trueba Urbina, consideran que con la primera declaración de derechos sociales consignada en la Constitución de 1917, nació el derecho social y como parte de éste, el derecho del trabajo, y que el derecho del trabajo burocrático paso a formar parte del derecho del trabajo, a raíz de la adición del apartado B al artículo 123 constitucional, efectuada en el año de 1960.

Afirma Mario de la Cueva que en el año de 1959, el presidente Lopez Mateos envió una iniciativa de adiciones a la Constitución en la que sugería se adicionara al artículo 123 un apartado B, que contuviera la declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y de los gobiernos del distrito y

territorios federales, terminando así la injusticia del sistema por la falta de un mínimo de derechos de los trabajadores por la prestación de su trabajo y porque cada vez que cambiaba el titular de una dependencia se producía un cese colectivo o muy general, situación que había sido ocasionada porque la Ley Federal del Trabajo en su artículo segundo dispuso que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran".

Por lo anterior, hay quienes sostienen también que la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores, forma parte del derecho del trabajo esgrimiendo que porque formalmente está consignado en el artículo 123 constitucional, porque regula un aspecto del trabajo, porque las controversias entre el Estado y sus servidores se resuelven por un tribunal de trabajo como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y porque las teorías del derecho del trabajo burocrático se basan fundamentalmente en las teorías del derecho de trabajo.

La postura es atacada por algunos tratadistas de derecho administrativo como Miguel Acosta Romero, expresando que no por el hecho de que en la Constitución se regule en un artículo determinado aspecto de la vida social, quiere esto decir, que por su ubicación en el artículo 123 del Código Fundamental, necesariamente esas normas deban formar parte de una rama del derecho, pues aún cuando el Procurador General de la República se prevea en el artículo -

102 de la Constitución no forma parte del Poder Judicial Federal, ni tampoco el gobierno del Distrito Federal que - esta en el artículo 73 fracción VI de la Constitución, que otorga facultades al Congreso de la Unión, se va a considerar como parte del Poder Legislativo.

V.- Teoría que lo Considera Como una Rama del Derecho Autónoma.

El sostenedor de la teoría es Miguel Acosta Romero que dice: "Entendamos que el derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología, - deben ser propios. En México, durante mucho tiempo, aún en las resoluciones dictadas por el tribunal de Arbitraje y - por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios de derecho del trabajo; sin embargo es evidente como ya se indicó, que en ésta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulen esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los -- trabajadores que, justificadamente, pretenden tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista - del bien común. De ello debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teórico-

prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza".-  
Agrega también que: "Hay aspectos administrativos que son muy importantes y que consideramos debe estudiar el derecho administrativo, que son el nombramiento, la selección, la preparación del personal, adscripción misma del personal, que en fechas recientes se le ha dado el nombre de administración, desarrollo y capacitación de los recursos humanos del sector público". (Miguel Acosta Romero. Teoría - General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., tercera edición, México, 1979, págs. 538 y 539).

La tesis se podría ver reforzada por lo expresado en la iniciativa a la reforma constitucional que dice: "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, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que debe ser siempre legalmente tutelado". discursos y proyectos de la ley para los Trabajadores al Servicio del Estado. Secretaría de Gobernación 1959, pág. 22. Citado por Andrés Serra Rojas en su libro Derecho Administrativo, tomo I, pág 405).

También por lo expresado por la Suprema Corte --

que sostuvo que: "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 la retribución convenida, también lo es que en los trabajadores al servicio del Estado se celebra un contrato de trabajo de naturaleza sui generis, que entraña en realidad un acto administrativo, y es por ello que el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo establece que los servidores públicos no son sujetos de derecho obrero, sino que sus relaciones con el Estado, deben regirse por una ley especial, como lo es actualmente el Estatuto Jurídico". (Sem. Jud. Fed. T. 78, pág. 3835. Citado por Andrés Serra Rojas. Op. Cit., pág. 405).

#### VI.- La Teoría Integral del Doctor Y Maestro Alberto Trueba Urbina, en el Derecho del Trabajo Burocrático.

Para entender la teoría integral aplicada al derecho del trabajo burocrático, es necesario saber lo que es ésta, razón por la cual haremos una breve síntesis de ella, basados en el maestro Alberto Trueba Urbina, así que la teoría integral, explica la teoría del derecho del trabajo como parte del derecho social y por consiguiente 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 producción, y estimula la práctica jurídica-revolucionaria de la asociación profesional y de la huelga.

La teoría integral persigue la realización no solo de la dignidad de la persona obrera, sino también su protección eficaz y su reivindicación, por esto el derecho social del trabajo es norma que beneficia exclusivamente a las clases obreras, campesinas y a quienes la forman individualmente, o sea, a los que prestan sus servicios en el campo de la producción económica e en cualquier otra actividad humana, distinguiéndose del derecho público en que los principios de éste son de subordinación y del derecho privado que es de coordinación, de interés entre iguales, de donde resulta que el derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado, sino derecho social.

De lo anterior se infiere que los elementos de la teoría integral son el derecho social proteccionista y el derecho social reivindicador. Es proteccionista porque tiene por objeto la protección y tutela no solo de los trabajadores en general, sino de todos aquellos que prestan un servicio a otro y reciben una retribución por dicho servicio, como son los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, técnicos, ingenieros, abogados, médicos, artistas, etc., y porque el derecho del trabajo es

un derecho de y para la clase trabajadora.

Es reivindicador de los derechos del proletariado porque tiene por finalidad recuperar en favor de la clase trabajadora lo que por derecho le corresponde en razón de la explotación de la misma, en el campo de la producción económica, esto es el pago de la plusvalía desde la colonia hasta nuestros días, lo cual trae consigo la socialización del capital, el reparto equitativo de los bienes de producción, acabando el desorden que implica la mala distribución de los bienes; estos derechos son: a) el derecho a participar en los beneficios; b) derecho de asociación proletaria, y c) derecho de huelga.

a).- Derecho a participar en los beneficios. Originariamente prestaciones complementarias del salario e independiente del mismo, compensa en una mínima parte la plusvalía del trabajo humano, en tal virtud, el derecho a participar en las utilidades de las empresas, no tiene por finalidad convertir al trabajador en socio de éstas, sino en darle un instrumento de lucha para que participe de las ganancias y se sitíe en una mínima parte la explotación, en consecuencia su función reivindicadora es evidente.

b).- Derecho de asociación proletaria. La inspiración socialista de nuestra Constitución y de nuestras leyes que le precedieron en el proceso revolucionario, fundamentó el derecho de asociación profesional de los trabajadores, revistiendo dos aspectos, uno el de la formación de asociaciones profesionales o de sindicatos, para el mejoramiento de los intereses comunes y para la celebración del

contrato colectivo de trabajo y el otro que no se ha ejercido como derecho reivindicatorio tendiente a realizar la revolución proletaria, porque se piensa que solo se puede realizar a través de la violencia, no obstante que el ejercicio del derecho social de asociación proletaria se realiza pacíficamente, como los demás derechos reivindicatorios que son principios sociales que se encuentran consignados en el artículo 123 constitucional.

e) Derecho de huelga. Es un derecho social económico, que no solamente tiene por objeto conseguir el equilibrio de los factores de la producción, sino obtener la reivindicación de los derechos de la clase trabajadora, para colocar a los débiles en un mismo plano de igualdad frente a los detentadores del poder económico; y si se profundiza más en la esencia de la huelga, se advertirá claramente que tratándose de la huelga profesional para obtener el equilibrio entre los factores de la producción, no tiene ninguna intervención la Junta de Conciliación y Arbitraje, ya que lo que sucede es que se pone el elemento autodefensivo y reivindicatorio en manos de la clase trabajadora.

En los casos en que la huelga que declaren los trabajadores no tenga por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, ni tampoco se haya empleado violencia en su ejercicio, sino simplemente se hubiera solicitado por los trabajadores el mejor reparto de la riqueza patronal de los bienes de la producción, socializando la empresa y convirtiendo la misma y

sus bienes en instrumentos no solo del propietario de los mismos, sino de todos los que lo hacen funcionar progresivamente y participar en el fenómeno de la producción; ahí está el derecho revolucionario de la huelga que ha de reivindicar.

Nos parece que la idea original de la teoría expuesta, es de Georges Gurvitch que divide el derecho en general en derecho de coordinación que se refiere a los actos contractuales, -- porque trata de coordinar intereses; derecho de subordinación -- que es el que se impone a la voluntad de los individuos para someterlos al orden del Estado; y el derecho social que es de integración o de inordinación, como lo hace el maestro Trueba al decir que el derecho social del trabajo se distingue del derecho público en que los principios de éste son de subordinación y del derecho privado en que es de coordinación, de interés entre iguales; y, porque para Gurvitch una de las características del derecho social consiste en integrar los agrupamientos sociales, en integrar a los individuos en grupos para formar con ellos unidades sociales, o sea integrar a los individuos en un todo; lo mismo hace el maestro Trueba cuando dice que la norma proteccionista del trabajo es aplicable no solo al obrero, sino al jornalero, empleado, domestico, artesano, tecnico, ingeniero, abogado, medico, artista, pelotero y en general a todos los prestadores de -- servicios, inclusive a los profesionales de las ciencias y de -- las artes, y como la teoría sociológica del derecho social de -- Gurvitch que es demasiado amplia lo que hace imposible configurarlo como una rama autónoma del derecho, la teoría integral del maestro Trueba, aunque más concreta que la de Gurvitch, es también muy amplia y con gran contenido sociológico que la hace ser

un derecho parcial e inconcluso, pues no tiene un contenido jurídico preciso toda vez que abarca a todos los individuos y -- grupos en general, además nos parece que ésto la hace ser un -- tanto demagógica.

## CAPITULO TERCERO

I.- Diferencias en la Terminología empleada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo

A.- Nombramiento y Contrato de Trabajo

B.- Empleado y Trabajador

C.- Cese y Rescisión

II.- Estabilidad en el Empleo de los Trabajadores al Servicio del Estado

III.- Causas de Cese al Trabajador al Servicio del Estado

IV.- Procedimiento para efectuar el despido, por alguna de las causales de cese establecidas en el Artículo 46 fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

V.- Acciones del Trabajador despedido

A.- Reinstalación

B.- Indemnización

VI.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje Autoridad competente para conocer de los conflictos que se suscitan entre los Titulares de las Dependencias y sus Trabajadores

A.- Naturaleza Jurídica del Tribunal

B.- Organización del Tribunal

C.- Procedimiento ante el Tribunal.

## CAPITULO TERCERO

I.- Diferencias en la terminología empleada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo.

Existen diferencias en la terminología usada respecto de algunos conceptos que en realidad tienen el mismo significado como son nombramiento y contrato de trabajo; empleado y trabajador; cese y rescisión, e inamovilidad y estabilidad.

A.- Nombramiento y contrato de trabajo. El primero lo define la doctrina administrativa como el acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la resolución emitida en el expediente 512/042, lo definió diciendo: "El nombramiento es el documento público que contiene el acto de voluntad del Estado, que crea la relación de servicio la protesta de ley, la categoría, sueldo y partida afectada; o por el solo hecho de figurar en la lista de raya, de los trabajadores. No necesita ni siquiera un nombramiento con determinados requisitos, sino la inclusión del nombre en cualquier lista de raya". (Citada por Andres Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., tercera edición, México, 1965, pág. 390). Este término es el empleado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que en su artículo tercero dispone: "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores tem

porales". Y en el artículo doce que: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores para obra determinada o por tiempo fijo".

Los párrafos segundo y tercero del artículo veinte de la Ley Federal del Trabajo respecto al contrato de trabajo dicen que: "cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos".

El artículo veintiuno de la citada ley dice que: -- "Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe".

De la lectura de los preceptos transcritos se observa que aunque los términos empleados en las leyes del trabajo son diferentes, el significado es el mismo, porque los dos tienen como base la idea de la relación de trabajo, que se define como la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario independientemente del acto que le dé origen.

#### B.- Empleado y trabajador.

Algunos tratadistas consideran que "funcionarios son todos los que en virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes o subagentes pertenecen a los cuadros permanentes de la

administración pública. Hay quienes dicen que funcionario sería el que tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión y que por esa causa ocupa los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario empleado sería el que atiende a la preparación y la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y por ese motivo, se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica. Otros dicen que funcionario es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección, y de una manera continua, bajo normas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social.

Esta denominación de empleados y funcionarios públicos se emplea con frecuencia en la Constitución que dice "El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación, y del distrito y territorios federales". El artículo 89 fracción II al hablar de las facultades y obligaciones del Presidente de la República dice: "Y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no están determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes". Existe además la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación.

Se empleó la expresión de trabajadores al servicio del Estado, con el propósito de equiparar la relación de los servidores públicos a la legislación del trabajo, --

así que el artículo 123 apartado B de la Constitución emplea la palabra trabajador al referirse a los servidores del Estado. Pero no obstante que los administrativistas usan la palabra empleado, la verdad es que tiene el mismo significado que trabajador.

### C.- Cese y rescisión.

La rescisión es la disolución de la relación de trabajo, decretada por uno de los sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones, o sea que la rescisión es el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación, en el caso de que el otro incumpla gravemente sus obligaciones.

El cese es la disolución de la relación de trabajo decretada por el titular de una dependencia gubernamental cuando el trabajador incumple gravemente sus obligaciones. El cese viene siendo lo mismo que el despido, palabra usada en la fracción XXII del artículo 123 de la Constitución y propuesta por algunos tratadistas del derecho del trabajo. Las causales de cese las estudiaremos en un apartado más adelante.

## II.- Estabilidad en el Empleo de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y

hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación". (Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A., quinta edición, México, 1978, pág. 219). La estabilidad es un derecho para el trabajador y un deber para el patrono, la esencia de la estabilidad es la certeza del presente y del futuro.

Mario de la Cueva opina que: "La estabilidad en el trabajo posee una naturaleza doble: es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación, pero es al mismo tiempo la fuente y la garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de antigüedad en el trabajo". (Op. Cit. pág., 220).

La estabilidad puede ser absoluta o relativa; es absoluta cuando se niega al patrono de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador, y estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono en grados variables, a disolver la relación de trabajo con un acto unilateral de su voluntad se-

diente el pago de una indemnización.

En la doctrina administrativa se ha discutido si el empleado tiene derecho a la inamovilidad o no, tanto -- por los tratadistas que sostienen la teoría del origen contractual como los que le asignan un origen unilateral, pero en el sistema legal mexicano, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consagra en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base. Se entiende por inamovilidad el derecho al cargo o empleo. Al respecto Gabine Praga sostiene que "La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha consagrado firmemente la inamovilidad de los trabajadores de base al establecer que éstos no pueden ser cesados ni despedidos sin justa -- causa; al enumerar cuales son las causas para la remoción; al establecer que el Tribunal de Arbitraje es competente -- para conocer los conflictos que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separación injustificada -- obliga al Estado a indemnizar (arts. 6º, 46 y 24)".

De lo anterior podemos afirmar que las palabras inamovilidad y estabilidad en la actualidad jurídicamente tienen el mismo significado, pues lo que tratan de proteger es el derecho de cada trabajador a permanecer en su -- trabajo.

En apoyo a lo anterior citaremos una parte del comentario hecho al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por Trueba Urbina: -- "La estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado

e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se designa inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos, y, sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado..." (Legislación Federal del Trabajo burocrático. Editorial Porrúa, S.A., onceava edición, México, 1978, pág. 42.), y para reforzar lo anterior citaremos la siguiente tesis: "Inamovilidad. (Art. 6º) El Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, como Ley Reglamentaria del artículo 39 fracción II de la Constitución, y la Ley Federal del Trabajo como reglamentaria del artículo 123 de la misma Ley Fundamental, rigen dos géneros de relaciones contractuales de trabajo de naturaleza jurídica radicalmente distintas, como son, el nexo laboral entre patronos y trabajadores de las Industrias o Empresas privadas y el nexo del Estado con sus servidores, pues mientras en la primera el contrato es susceptible de rescisión unilateral por parte del patrón si se allana a cubrir las prestaciones que para el caso le impone la Ley, el segundo mantiene el principio de la estabilidad del trabajador en el empleo, del que solo puede ser cesado por las causas limitativamente precisadas en el mismo; además, mientras en la primera la reglamentación la impone el Estado a los particulares, el segundo es una autolimitación que el Estado se impone a la radical facultad que le confiere el artículo 89 constitucional. Por estas razones la supletoriedad que a la Ley del Trabajo le

le confiere el artículo 8º del Estatuto Jurídico no tiene un carácter general y sólo opera en los casos de que las características privativas de ambos Ordenamientos lo permitan. (Ejecutoria; Informe del Tribunal de Arbitraje, 1963, pp. 69 y 70.-A. D. 6000/52. Gob. del Territorio Norte de la Baja California Vs. Tribunal de Arbitraje. Citada por Alberto y Jorge Trueba en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, onceava edición, editorial porrúa, S.A., México, 1978, pág. 414 y 415).

### III.- Causas de Cese al Trabajador al Servicio del Estado.

Las causales de cese son una forma de disolución de las relaciones de trabajo, cuyos principios surgieron en la Asamblea Constituyente de Queretaro como una aplicación de la estabilidad en el trabajo, y como dijimos en el apartado anterior el principio fundamental es doble, según se le considere del lado del trabajador o del patrono, si se le considera del lado del trabajador se infiere que éste, puede disolver la relación de trabajo en cualquier tiempo, pues nunca podrá ejercerse coacción sobre su persona, y en su segundo aspecto, la disolución de las relaciones individuales de trabajo puede unicamente decretarse por el patrono si existe una causa justificada.

En la enumeración de las causales de cese, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado siguió las normas de la Ley Federal del Trabajo, pero con algunas variantes, por lo que haremos un breve estudio de --

las causales de cese establecidas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que expresa: "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa".

A.- Renuncia.

La fracción primera del citado artículo menciona entre otras causas a la renuncia, causal que se justifica ya que es en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo quinto de la Constitución que dice: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento. El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador. La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador sólo obligara a la correspondiente responsabilidad civil sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona", de aquí se desprende que el trabajador puede disolver la relación de trabajo en cualquier tiempo, toda vez que la renuncia al trabajo constituye una simple manifestación de voluntad de dar por terminada la relación laboral, manifestación que requiere para su validez de la intervención de la autoridad de trabajo.

B.- El Abandono de Empleo.

Suele emplearse con frecuencia al hecho de que un trabajador falta injustificadamente a sus labores con la intención de no volver más a su trabajo, al respecto la Corte a sostenido que: "El abandono de trabajo no lo cons-

tituye la simple falta de asistencia a las labores, lo cual puede obedecer a diversas causas justificadas o injustificadas, sino a la ausencia del trabajador debido a su intención de dar por terminada la relación laboral". Amparo directo 220/1964, Octavio Páez-Chavira. Febrero 25 de 1965. - Cuarta Sala, sexta época. Vol. XCII, quinta parte, pág. 9.- Citada por Nestor De Buen L., tomo segundo, tercera edición, México, 1979. Pág. 92).

En la práctica diaria el abandono de empleo es invocado por el patrón, ante la afirmación del trabajador de haber sido despedido, argumentando el primero que el motivo de la separación consistió en el abandono de empleo; a este la Corte Suprema a dicho: "La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia a sostenido invariablemente el criterio de que normalmente la carga de la prueba corresponde al que afirma y no al que niega, pero tomando en consideración que generalmente el despido se efectúa por el patrón en lo particular, sin presencia de testigos le es muy difícil al trabajador poder probar su afirmación de que fue despedido, por esto, sólo debe probar la existencia del vínculo contractual y que ya no está trabajando, pero cuando en el mismo momento de la demanda el patrón niega la imputación del trabajador y le ofrece que regrese a su trabajo en las mismas condiciones que lo hacía esta demostrando su buena fe y destruyendo la presunción del despido por lo que si el obrero se niega a regresar, entonces se surte el principio de que el que afirma está obligado a probar y el actor debe de

mostrar el despido que alega". (Amparo directo 3651/1964, 15 de febrero de 1965. Cuarta Sala, informe de 1965, pág., 20. Citado por Nestor De Buen L. Op. Cit. Págs. 93 y 94).

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

Consiste en que el trabajador desatienda por un lapso más o menos prolongado sus funciones, ya sean los actos que las constituyen, o bien en la ausencia momentánea, o por breve periodo, si en este caso y en virtud de la naturaleza de tales funciones; se causa un perjuicio a la dependencia.

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

En el primer caso la duración de la relación depende solamente del transcurso del tiempo cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar, y en el segundo caso la duración de la relación depende de la temporalidad del objeto, de tal manera que al extinguirse éste, cese en sus efectos la relación.

E.- Por muerte del trabajador.

Consignada en la fracción tercera del artículo -

46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es lo que la doctrina laboral y la Ley Federal del Trabajo consideran como causa de terminación de la relación individual de trabajo, y es en razón de que siendo personalísima la prestación del servicio, es obvio que la muerte del trabajador extingue la relación de trabajo.

F.- Per incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.

También es considerada por la doctrina laboral y por la Ley Federal del Trabajo como causa de terminación de la relación, consiste en que el hecho de que un trabajador deje de ser apto para realizar la tarea que se le tiene encomendada, será motivo de terminación del contrato de trabajo, en caso de que la incapacidad no derive de un riesgo profesional el trabajador podrá exigir que se proporcione un trabajo compatible con sus aptitudes, independientemente de cualquiera otra prestación a que tenga derecho, o bien a que se le indemnice.

G.- Faltas de probidad u honradez.

Se invocan normalmente juntas, pero en realidad son dos conceptos distintos, aunque se emplean como si fueran sinónimos, en cuanto al concepto de faltas de probidad la Corte a dictado las siguientes ejecutorias:

"La competencia desleal al patrón, cuando establece una industria o negociación idéntica a la de éste, o presta sus servicios en otra industria o negociación de la misma naturaleza (jurisprudencia núm. 79, Apéndice 1917 a -

1965, pág. 90)".

"La presentación de documentos falsos ante el patrón, para pretender justificar faltas de asistencia (Amparo directo 478/73, Melitón Martínez Casacho, Cuarta Sala, informe 1973, pág. 31)".

"El hecho de disponer de bienes del patrón cualquiera que sea su valor (Amparo directo 971/73, María Eugenia Arredondo Pita, Cuarta Sala, informe 1973, pág. 31)".

"El uso del vehículo del patrón por parte del trabajador, para fines diversos que no sean en beneficio del patrón, sino para actos personales del trabajador" (Amparo directo 26/71, Daniel Tovar Gallardo, Cuarta Sala, informe 1971, pág. 38).

"Patrocinar un trabajador que no desempeña una representación sindical, a otro de la misma empresa, en un juicio laboral (Amparo directo 4294/70, Instituto Mexicano del Seguro Social, Cuarta Sala, Informe 1971, pág. 38)".

"Abandonar sus labores el trabajador, sin haber concluido la jornada o por no asistir al trabajo con puntualidad (Amparo directo 1059/72, Wálfredo Aguilar Najera, Cuarta Sala, informe 1972, pág. 30. Citadas ésta y las anteriores, por Nestor de Buen L. Op. Cit. Págs. 80 y 81)".

También se confunde la falta de probidad con la comisión de un delito a lo cual la Corte ha sostenido que: "No es necesario que los hechos imputados al trabajador constituyan delitos previstos y sancionados en la Ley Penal" (Amparo directo 9856/42/24., Manuel de la Rosa Vera. -

Citado por Mario de la Cueva en su libro, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición México, 1978. Pág. 244).

H.- Actos de violencia, amagos, injurias y malos tratamientos.

En esta causal el bien jurídico protegido lo constituye la obligación de observar buenas costumbres durante el servicio.

I.- Faltas de asistencia al trabajo por más de tres días consecutivos.

En esta causal la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es mucho más proteccionista que la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que en la segunda se requiere que sean cuatro faltas en un lapso de treinta días o sea que no es necesario que sean consecutivas, y en la primera forzosamente tienen que ser más de tres consecutivas y no alternativas, lo que hasta cierto punto es perjudicial para las dependencias gubernamentales, pues los trabajadores a su servicio casi siempre faltan tres días consecutivos, sin dejar que se acumule la cuarta falta, -- esto hay trabajadores que lo practican semanalmente y quienes lo hacen mensualmente. En la burocracia los trabajadores normalmente faltan mucho debido a que esta causal es demasiado proteccionista, que ha hecho que se vuelvan mañosos.

J.- Por destruir intencionalmente edificios:

La intención de causar perjuicios es prueba de

bajesa de alma.

K.- Por cometer actos inmorales.

Se determinan a criterio de las Juntas de Conciliación, porque su apreciación es relativa y circunstancial, ya que hay trabajos que son por si mismos contrarios a una regla moral, aunque este inciso se refiere a los cometidos durante el trabajo, lo que no vendría a ser sino el guardar buenas costumbres durante el trabajo.

L.- Revelar secretos.

Se relaciona con la idea de faltas de probidad.

M.- Por comprometer con su descuido, imprudencia o negligencia.

Exige que al actuar de esa manera se causen perjuicios o se ponga en peligro la seguridad del establecimiento o la vida de las personas.

N.- Desobediencia.

La causal es esencial porque en la relación de trabajo radica la subordinación y al no acatar el trabajador las órdenes que reciba, logicamente constituye una falta imperdonable.

O.- La ebriedad.

Se trata de combatir la lacra social que es la ebriedad, porque el trabajador que se presenta en ese estado, representa un peligro no solo para él, sino para los demás trabajadores y los bienes.

P.- Los narcoticos y drogas enervantes.

Se aplica con la excepción de que su uso sea --

por prescripción médica.

Q.- Por falta comprobada de las condiciones generales de trabajo.

En las condiciones generales de trabajo se reglamentan más concretamente las obligaciones de los trabajadores y se detallan las causales de cese, casi siempre se invoca como complemento de alguna causal, cuando se demanda el cese del trabajador.

R.- Sentencia ejecutoriada.

La causal sanciona la conducta delictiva con la imposibilidad de seguir trabajando.

IV.- Procedimiento para efectuar el despido, por alguna de las causales de cese establecidas en el artículo 46 fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Quando el trabajador incurre en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la ley de la materia, se procede a levantar acta administrativa en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 46 bis de la propia Ley, de la siguiente forma.

Se formula por el jefe inmediato del trabajador un oficio citatorio que deberá ir debidamente fundado y motivado, expresando el objeto del mismo y en que consisten las irregularidades, el cual deberá notificarse personalmente al trabajador cuando menos con dos días de anticipación al acta, también le será notificado a la sección sindical a que este inscrito el trabajador con objeto de que se nombre representante para que este presente en la actuación y manifieste lo que a su interés convenga. Si el trabajador

o el representante del sindicato correspondiente no están debidamente citados se suspenderá la instrucción del acta hasta nueva fecha.

Una vez presentes los que van a intervenir en el acta que son el trabajador, el representante sindical, el jefe inmediato del trabajador, los testigos de cargo y de descargo así como los de asistencia, el jefe del trabajador procederá a levantar el acta iniciando el encabezado de la misma en el que se hace constar el lugar y fecha donde se instruye, la hora, el local en que se actúa y domicilio, las personas que intervienen, el objeto y el fundamento legal. Posteriormente se asientan con toda precisión los hechos motivo del acta, comenzando por la declaración del jefe del trabajador que es el que va a imputarle los hechos constitutivos de las causales de cese en que incurrió, después se sigue con los testigos de cargo que son aquéllos a quienes les constan los hechos y que declaran contra el empleado, la razón por la cual se toman primero estas declaraciones es para que el trabajador conozca en forma precisa las irregularidades que se le atribuyen y pueda formular una correcta defensa, después de la declaración del jefe y la de los testigos de cargo, se le concede el uso de la palabra al trabajador, para que efectúe su defensa, ofrezca las pruebas que estime pertinentes y los elementos necesarios para aportarlas, así como para que objete las declaraciones de los anteriores declarantes. Los testigos de descargo casi siempre los ofrece el empleado, quienes declaran a su favor reforzando así el dicho de éste, pudiendo ofrecer también las pruebas y elementos probatorios que estime necesarios los cuales se anexarán a la actuación, una vez que declaren todos los intervinien-

tes se cierra el acta y se da por terminada, debiendo firmarla al calce y margen los que en ella intervinieron, dándose copias de la misma al trabajador y al representante sindical.

En el caso de que no comparezca el empleado o el representante sindical no obstante estar debidamente citados, se levantará el acta haciendo constar tal circunstancia y se agregan a la actuación las copias de los citatorios con los acuses de recibo correspondientes, para no infringir lo dispuesto por el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El referido artículo no establece el número de testigos a ofrecer por las partes, pudiendo ser cuantos deseen aunque en la práctica casi siempre se ofrecen dos de cargo y dos de descargo, en cuanto a los testigos de asistencia deben ser dos atento a lo dispuesto por el mencionado artículo.

Cabe hacer el comentario de que las actas casi siempre las levantan el personal especializado que existe en las dependencias, siendo los abogados del jurídico debido a los jefes ignoran como debe instruirse la actuación limitándose a estar presentes en la misma, esta práctica aunque es necesaria para la dependencia, pues de lo contrario todas las actas estarían defectuosas o mal levantadas, es violatoria del artículo 46 bis de la propia Ley, que dispone que el acta la levantara el jefe de la oficina.

Una vez recibida el acta administrativa por la autoridad competente para determinar lo que preceda ésta la estudiará y si considera que esta mal levantada se la regresará al jefe que la instruyó para que levante otra corrigiendo

los errores de la primera, si el acta esta bien levantada pero los hechos que se le imputan al trabajador no configuran las causales de cese, se le contestará por escrito al jefe de la oficina del trabajador diciendole el porque es improcedente el acta fundando y motivando dicho informe; si al acta le faltan algunos elementos y a juicio de la dependencia encargada de resolver deben hacerse constar, ésta solicitará al jefe que instruyó el acta, que proceda a levantar una complementaria, y si a juicio de la dependencia procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, lo hara a nombre y representación del titular de la dependencia, acompañando a la demanda como instrumentos base de la acción el acta administrativa y los documentos que, al formularse se hayan agregado a la misma.

En relación a lo anterior los tres últimos párrafos del artículo 46 de la Ley de la materia señalan: "En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que aiere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federal cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

"Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello esta conforme el sindicato correspondiente; pero si éste no estuviera conforme, y cuando se trate de alguna de las causales previstas en los incisos a), c), e), y h), el titular podrá demandar la -

conclusión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo - en los términos y pasos que correspondan para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento".

"Cuando el tribunal resuelva que procede a dar -- por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos".

El procedimiento que acabamos de detallar, es el que se debe seguir en todas las dependencias sujetas al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que se establece de una manera más general en el -- en el artículo 46 bis de la propia Ley que dice: "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procedera a levantar-acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los -- hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y descargo que se propongan, la que se -- firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical".

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

V.- Acciones del Trabajador despedido.

Son los medios adecuados que para la defensa de sus derechos dotó la Asamblea Constituyente a los trabajadores, con objeto de asegurar su estabilidad en el trabajo. - Estos medios son de dos especies el primero lo forman los derechos otorgados a los trabajadores en caso de despido y el segundo es el derecho a la separación del trabajo con causa justificada, se consignan para los trabajadores en general en la fracción XXII del apartado A del artículo 123 y son: El cumplimiento del contrato de trabajo con sus consecuencias, la reinstalación en el trabajo y el pago de salarios caídos, y la indemnización con el importe de tres meses de salario, pero para los trabajadores al servicio del Estado se consignan en la fracción IX del apartado B del artículo 123, como reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente.

El hecho de que en esta última fracción se emplee la terminología reinstalación y no cumplimiento de contrato, obedece a que en la legislación del trabajo burocrático se emplea la palabra nombramiento y no contrato como en la Ley Federal del Trabajo, pero de todos modos el burocrata tiene derecho también a los salarios caídos.

A.- Reinstalación.

"El Diccionario de la Academia expresa que reinstalar es volver a instalar y de este verbo dice que significa poner en posesión de un empleo, cargo o beneficio, poner o colocar en su lugar debido algo. Según estas definiciones la reinstalación en el trabajo consistiría en poner al trabajador nuevamente en posesión de su empleo, pero no se tra

ta de una posesión que pudieramos llamar física, sino de una jurídica, quiere decir, un restablecimiento o restauración del trabajador en los derechos que le corresponden en la empresa" (Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano, del trabajo. Editorial Porrúa, S.A., quinta edición, México, 1978. Pág. 257).

De lo anterior se infiere que la reinstalación es un derecho surgido a consecuencia de la situación jurídica objetiva que se crea entre el trabajador y el patrono, constitutivo de la relación jurídica de trabajo y no de un derecho de propiedad del empleado o derecho real nuevo - erga omnes.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se consigna el derecho de reinstalación, así como en la fracción-IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta razón si se despide sin causa justificada al empleado, el Estado esta obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios caídos en los términos previstos en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, independientemente de las demás prestaciones a que tuviere derecho. Este derecho deberá ser ejercido dentro de los cuatro meses contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador del despido, de conformidad con el inciso a) de la fracción del artículo 113 de la Ley de la materia.

#### B.- Indemnización.

La razón de este derecho es salvaguardar la dignidad del trabajador que le repugne regresar a una empresa en que fué injuriado ó vejado concediendosele una manera opcional además de la reinstalación. Consiste en el importe de tres meses de salario, veinte días por año de servicios ---

prestados y los salarios caídos desde la fecha del despido - hasta que se paguen las indemnizaciones, debiendo ejercitarse dentro de los cuatro meses contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador del despido, de conformidad con el inciso a) fracción II del artículo 113 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Una vez que hemos hecho una breve exposición del procedimiento a seguir en los casos de despido, en la que vimos que el titular de la dependencia tiene obligación a someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción quinta del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en el caso de que despida sin causa justificada al empleado esta obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios caídos, haremos los siguientes razonamientos.

Sostenemos y proponemos que como el objeto del procedimiento de despido que se establece en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el de que el empleado siga devengando salarios mientras el Tribunal resuelve su situación, que los Titulares de las dependencias gubernamentales sometan el caso forzosamente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la propia Ley, y que se establezca la sanción consistente en considerar el despido como injustificado, para el caso de que no demanden la autorización correspondiente al indicado Tribunal, porque muchas de-

pendencias han hecho del citado artículo letra muerta y no lo toman en cuenta, cesando a los empleados y después justifican dicho cese en vía de excepción.

Decimos que se establezca esta sanción, porque el artículo mencionado es un avance más en la legislación del -- trabajo, que superó incluso a la Ley Federal del Trabajo, y -- al no haber ninguna disposición que lo haga obligatorio, el -- mismo no tiene razón de ser, quedando como su similar el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo. Además en el artículo 46 de la Ley Burocrática, se establece el procedimiento para suspender al empleado que incurrió en alguna de las causales a que se refiere la fracción quinta del artículo 46 de la referida Ley, solicitando la conformidad del sindicato y si éste no estuviera de acuerdo, promover por separado incidente -- de suspensión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, de donde podemos observar -- que este artículo está lo suficientemente bien pensado como -- para establecer alguna sanción como la propuesta, a las dependencias que no se sujeten al procedimiento del mismo, haciéndolo obligatorio de esta forma.

IV.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores.

El artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

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

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

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

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

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

A.- Naturaleza jurídica del Tribunal.

Fué creado por el estatuto de 1938, se le ratificó en el de 1941 y en la reforma publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960, se elevó a la categoría de institución constitucional.

El artículo 123 apartado B fracción XII de la Constitución ordena que: "Los conflictos individuales, colectivos ó intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria".

La exposición de motivos de dicha reforma constitucional precisó: "Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además, se asignan en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores"

Los tratadistas de derecho administrativo opinan que el Tribunal de referencia es administrativo desde el punto de vista formal, pero materialmente, dicen, debe catalogarse dentro de los asuntos que la doctrina conoce como asuntos contencioso administrativos; pero los tratadistas de derecho del trabajo como Trueba Urbina, opinan que dicho tribunal es el típico tribunal social del trabajo, por cuanto que somete el poder administrativo a la jurisdicción y consiguientemente a someterle los conflictos que tenga con sus servidores, cuyas relaciones son de carácter social laboral, reguladas por el apartado B del artículo 123 constitucional y por su respectiva Ley Reglamentaria.

En un principio la Corte desconoció la naturaleza jurídica de los Tribunales obreros: "Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales ni tienen imperio para ejecutar sus resoluciones: son meras entidades consultivas, y por lo tanto, el hecho de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje ejecuten sus sentencias, es violatorio del artículo 14 Constitucional, porque no siendo tribunales, si se les quisiera dar ese carácter no solo violarían el artículo 14, sino que violarían también el artículo 13 de la Constitución porque serían tribunales especiales". (Citada por Andrés Serra Rojas en su libro Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S.A., tercera edición, México, 1965, -pág. 463). A partir del gobierno del General Obregón la Corte reconoce que las juntas son tribunales.

Al respecto podemos decir que el artículo 14 de la Constitución alude al Tribunal previamente establecido, y éste es un tribunal previamente establecido por la Constitución.

No es tribunal especial porque no se aplica a per

sonas determinadas, ya que cualquier empleado puede estar dentro de su ámbito competencial y en el tribunal especial, la competencia se concreta a personas determinadas, y es creado con posterioridad a los hechos que se imputan.

#### B.- Organización del Tribunal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano colegiado y lo integran un magistrado representante del gobierno Federal que es designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrado tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados y que funcionara como presidente.

El Tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, los secretarios, actuarios y el personal que sea necesario. Los secretarios, actuarios y empleados del Tribunal estarán sujetos a la presente Ley, pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo. Los secretarios deben ser Licenciados en Derecho.

Para ser magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se requiere ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles; ser mayor de 25 años; no haber sido condenado por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales. El presidente deberá ser Licenciado en Derecho. El magistrado representante de los trabajadores deberá haber servido al Estado como empleado de base, por un período no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

El Presidente del Tribunal durará en su cargo seis años y disfrutará de emolumentos iguales a los de los

ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y - solo podrá ser removido por haber cometido delitos graves - del orden común o federal. Los magistrados del Tribunal, representantes de la asociación de trabajadores y del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes lo designaron.

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

#### C.- Procedimiento ante el Tribunal.

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

#### Fase conciliatoria del procedimiento.

Tan pronto se reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, la que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación, en la cual se procurará avenir a las partes de celebrar un convenio y se elevará a la categoría de laudo, que las obligara como si se tratara de sentencia ejecutoriada, si no se avienen, reintegrará el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que proceda al arbitraje.

#### Fase de arbitraje del procedimiento.

El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal de Arbitraje, se reducirá a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse -- por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación que se hará en igual forma, y a una sola audien

cia en la que se recibiran las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez -- desahogadas, se dictará laudo.

Las audiencias estarán a cargo de los secretarios de audiencias del Tribunal, el Secretario General de Acuerdos resolverá todas las cuestiones que en ellas se susciten.

La demanda deberá contener: el nombre y domicilio del reclamante; el nombre y el domicilio del demandado; el objeto de la demanda; una relación de los hechos, y la indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiera aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acredite la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días para los titulares de -- las dependencias y nueve días para el trabajador, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda su demanda, y ofrecer pruebas en los términos de Ley. Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se aplicará el término de un día más por cada cuarenta kilometros de distancia.

Como indicamos en una sola audiencia se recibiran las pruebas que aporten las partes, misma que se verificará el día y hora que se señale, en la que se abrirá el período de recepción de pruebas, siendo calificadas por el Tribunal,

admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho y que no tengan relación con la litis. - Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en forma y términos que el Tribunal estime oportunos, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

En la audiencia solo se aceptarán las pruebas - ofrecidas previamente a no ser que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigos, o o se trate de la confesional siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

El Tribunal apreciara en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su resolución.

## CAPITULO CUARTO

### I.- Los Recursos en el Derecho del Trabajo Burocrático

#### A.- El Recurso de Revisión

### II.- Los incidentes en el Derecho del Trabajo Burocrático

#### A.- Los Incidentes previstos en la Ley Federal del Trabajo

a) Nulidad de Notificaciones

b) Incompetencia

c) Personalidad

d) Acumulación

e) Desistimiento

#### B.- Los Incidentes previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles

### III.- El Juicio de Amparo

#### A.- El Amparo Indirecto

#### B.- El Amparo Directo.

## CAPITULO CUARTO

### MEDIOS DE IMPUGNACION EN EL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO.

"En su sentido gramatical, impugnación es la acción y efecto de impugnar, o sea de oponerse verbalmente a lo que otro dice o hace..." (Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, Tomo IV, pág. 212, autor varios). - La impugnación, dice Eduardo Fallares, "es el acto por el cual se exige del órgano jurisdiccional la rescisión o revocación de una resolución judicial, que no siendo nula o anulable, es sin embargo, violatoria de la ley y, por tanto, injusta. Carnalutti dice: que la impugnación tiene por objeto rescindir una resolución injusta. (Sist. III - 613.) La impugnación opera mediante la sustitución que se hace del fallo injusto por otro que debe estar apegado a la Ley. La resolución judicial que es revocada o rescindida toma el nombre de iudicium rescindens, y la que la sustituye se llama iudicium rescissorium. No importa que las dos estén contenidas en una sola sentencia, de todos modos constituyen entes jurídicos diversos. Lo anterior se comprenderá mejor si se recuerda la parte resolutive de las sentencias de segunda instancia que pronuncian nuestros tribunales. Uno de sus puntos resolutive contiene la resolución del fallo apelado y, por ende, el iudicium rescissorium; en otro punto resolutive se declara la nueva decisión o sea el iudicium rescissorium'.

'La impugnación se distingue de la invalidación en que ésta destruye la resolución anulable sin sustituirla por otra, mientras que aquélla rescinde o revoca el primer fallo para poner otro en su lugar". (Diccionario de Derecho Proce-

sal Civil, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975. Octava edición, pág. 404).

La impugnación es de naturaleza procesal en cuanto que la Ley procesal es la fuente y el límite de la misma, y se muestra en el proceso, nunca fuera de él. El poder de impugnación corresponde a todas las partes del proceso y no la tiene ni el juez ni los otros colaboradores del proceso. Salvo ciertos particulares cuando por determinadas circunstancias se constituyen en parte incidental.

Además de los recursos propiamente dichos, hay -- otros medios de impugnación como son la protesta, el incidente de nulidad, la oposición de tercero y otros más.

#### I.- Los recursos en el Derecho del Trabajo Burocrático.

Se ha reconocido la necesidad de establecer medios adecuados para la reparación de los agravios e injusticias -- que pudieran inferirse por posibles equivocaciones de los -- juzgadores, concediéndose al efecto, a quién se crea en este sentido perjudicado, facultad para reclamar aquélla reparación, sometiendo la resolución que irroge el agravio o injusticia a nuevo examen o revisión y enmienda, bien por el mismo juez o tribunal que la dictó, o por otros jueces o tribunales superiores, según los casos.

Nos dice De la Plaza en su Manual de Derecho Procesal Civil Español. Vol. I, págs. 552 y 553, lo siguiente: -- "Llamase recurso judicial --escribe Fábrega-- a la facultad -- que a los litigantes compete de pedir la enmienda de una resolución judicial, algunas veces ante el mismo juez o tribunal que la dictó, pero, generalmente, ante un tribunal superior. El fundamento de los recursos judiciales --concluye-- es triba en la falibilidad humana, los jueces y tribunales pue-

den incurrir en error al dictar sus resoluciones, y, por tanto es preciso conceder a los litigantes medios de enmendar "estos errores". (Citado por Rafael de Pina y José Castillo - Larrañaga en su libro Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición, México 1958., - pág. 311). Los recursos (especie) son medios de impugnación (género) de las resoluciones judiciales, aunque no todos los medios de impugnación son recursos.

Un buen sistema de recursos constituye una de las garantías más firmes de la administración de justicia, porque se establecen para garantizar un doble interés; el de las partes y el general o público, vinculado a la necesidad social de que la justicia se administre con el máximo de seguridades de aciertos en los fallos, por ello el legislador se ha preocupado siempre, de manera especial, de poner a disposición de los litigantes todo lo que se ha considerado indispensable para facilitar la rectificación de las resoluciones judiciales que, por cualquier circunstancia fundada se considere injusta, sin perjuicio de adoptar las prevenciones necesarias para impedir abusos.

Algunos procesalistas de derecho civil han propuesto los términos de remedios y recursos considerando que los remedios son los medios de impugnación, que se resuelven por el mismo órgano jurisdiccional que ha dictado la resolución que se trate de combatir y los recursos aquéllos cuya resolución corresponde a un órgano superior al que la dictó, dentro de nuestro sistema procesal carece de fundamentación dogmática y de trascendencia práctica.

La doctrina de derecho procesal civil ha dividido los recursos judiciales en ordinarios y extraordinarios, los ordinarios entregan a toda su integridad la actividad del órg

gano jurisdiccional que ha de resolverlos, la cuestión litigiosa, y los extraordinarios versan sobre la cuestión de derecho o de hecho y han de fundarse en motivos específicos, - determinados para cada clase, previamente en la Ley.

"En opinión de Jofre los recursos ordinarios son - aquéllos que autorizados por la ley, pueden invocarse por -- una de las partes como remedio corriente, en tanto que los - extraordinarios son de carácter excepcional y solo proceden\_ en los casos y bajo las condiciones expresamente determina-- das por las disposiciones legales". (Jofre, Manual de Proce-- dimientos. Tomo IV, pág. 208. Quinta Edición, Buenos Aires, 1943. Citado por Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga en su libro Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial\_ Porrúa, S.A., cuarta edición, México, 1958., pág. 312).

"Para Aguilera de Paz y Rives Martí son ordinarios los recursos que pueden ser interpuestos en todos los casos\_ y durante el juicio, y extraordinarios, por el contrario. -- Por lo que sólo pueden ser utilizados en casos concretos y - determinados y después de fenecido el juicio, siendo nota ca\_ racterística, o si se quiere determinante en ellos, el que - sólo deban intentarse cuando no exista ningún recurso ordina\_ rio que pueda ejercitarse contra el agravio o injusticia co- metido. En los ordinarios -escriben estos autores- se somete la cuestión litigiosa íntegramente al juez o tribunal ad - - quen, ante quién puede ser tratada y discutida en toda ampli\_ tud y extensión, sea el mismo o distinto que el que dictó la resolución recurrida, en tanto que en los extraordinarios no se ventila la cuestión litigiosa íntegramente, ni se resuel\_ ve sobre la justicia o injusticia de la resolución recurrida, sino que se limita y circunscribe determinar si hay o no in\_ fracción de ley sustantiva o adjetiva alegada como fundamen-

to del recurso, o existe el error manifiesto de hecho que lo motive, dado que estos recursos deben fundarse en causa taxativamente señaladas por la ley, derivadas del error de derecho o de hecho". (Aguilera de Paz y Rives Martí. Derecho Judicial Español. Tomo II, pág. 554, Madrid, 1923. Citados por Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, Op. Cit., págs. -- 312 y 313).

#### A.- El Recurso de Revisión.

El artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que: "Las audiencias estarán a cargo de los Secretarios de Audiencias del Tribunal. El Secretario General de Acuerdos resolverá todas las cuestiones que en ellas se susciten. Estas resoluciones serán revisadas por el Tribunal a petición de parte, la que deberá formularse por escrito dentro de las 24 horas siguientes. -- las demás actuaciones se efectuarán con la asistencia de los magistrados que integran el Tribunal y serán válidas con la concurrencia de dos de ellos. Sus resoluciones se dictarán por mayoría de votos.

De la lectura de este artículo se infiere que en él está contenido el recurso de revisión al decir "Estas resoluciones serán revisadas por el Tribunal a petición de parte...", dicho recurso es de naturaleza sui generis, en virtud de que dentro de la doctrina del derecho procesal civil, no se comprende un recurso como éste aunque tiene cierta similitud con el recurso de revocación. Es un recurso ordinario, porque puede ser interpuesto durante el juicio como el medio normal de impugnación, ante la misma autoridad que dictó la resolución recurrida, además porque ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no pueden existir los recursos extraordinarios por no haber una autoridad jerárquica

ente superior al tribunal de la cual éste dependa directamente y que revise en segunda instancia sus resoluciones.

El recurso de revisión tiene ciertos parecidos al recurso de revocación establecido en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles que dice: "Los autos que no fueren apelables y los decretos, pueden ser revocados por el juez o tribunal que los dictó, o por el que le sustituya en el conocimiento del negocio", porque el recurso de revisión solo puede ser revocado por el mismo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que lo dictó. cabe aclarar que el recurso de revisión procede contra todos los acuerdos o resoluciones que se tomen en las audiencias, y contra la resolución que recaiga al recurso de revisión no procede ningún recurso extraordinario.

El procedimiento del recurso de revisión es similar al de la revocación, se intentará por escrito a petición de parte, deberá formularse dentro de las 24 horas siguientes a la notificación, se dará vista a las demás partes por un término de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga y transcurrido dicho término el Tribunal resolverá sin más trámite. La ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no señala término para resolver la revisión, pero creemos que debe hacerse dentro de los cinco días siguientes, conforme a las reglas generales que para incidentes dispone el último párrafo del artículo 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

## II.- Los incidentes en el Derecho del Trabajo Burocrático.

La palabra incidente dice Emilio Reus, citado por Eduardo Pallares en su diccionario de Derecho Procesal Civil, pág. 406, deriva del latín *incido*, *incidens* (acontecer interrumpir, suspender). "o del verbo *cadere* y de la preposición *in* (caer en, sobrevenir) se expresa la cuestión que surge de otra considerada como principal, que evita ésta, - la suspende o interrumpe o que cae en o dentro de esta otra o que sobreviene con ocasión de ella" (Demetrio Sodi. La Nueva Ley Procesal. Tomo II, pág. 135. Citado por Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga, Op. Cit., pág. 312), "es lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal. Y entre los litigantes durante el curso de la causa en tramitación. La doctrina define los incidentes como cuestiones que se promueven en el juicio y que tienen relación inmediata con el negocio principal. Aplicando esta doctrina, que estuvo contenida en el artículo del Código de Procedimientos Civiles de 1884, pero que no fué reproducida en el Código actual, debe concluirse que no puede haber incidente si no hay un juicio pendiente. En consecuencia, en los casos en que el juicio ya fué resuelto por sentencia que causó ejecutoria, bien por ministerio de ley o por resolución judicial no podrán suscitarse incidentes" -- (Anales de Jurisprudencia, Tomo XIV, pág. 669. Citado por Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga. *Ibídés*, pág. 361).

~~En el Código de Procedimientos Civiles de 1884, -~~  
se distinguía entre incidentes y juicios incidentales, és--

tos eran los que surgen con motivo u ocasión de otro juicio y aquéllos simples cuestiones Jurídico-Processales, que surgen con motivo de la tramitación de un juicio pendiente y - que debe tramitarse y resolverse dentro del mismo.

Los incidentes processales son todos los acontecimientos, todas las cuestiones que se susciten dentro de la tramitación de un pleito, que tiene alguna conexión directa o indirecta con el proceso o cualquier acto procesal cumplido. El incidente es posible en todos los juicios ordinarios o declarativos y en los especiales y los de tramitación especial, pueden plantearse por el actor, el demandado o terceros interesados en forma singular o plural, debiendo tramitarse por cuerdas separadas si obstan al principal subs--tanciándose paralelamente a éste, o dentro del proceso, sus--pendiéndose en este caso su curso. Son incidentes las excep--ciones dilatorias de previo y especial pronunciamiento y de resolución simultanea con la sentencia definitiva, las ta--chas, acumulación de autos, caducidad de los procedimientos o de la instancia. En general, toda cuestión procesal que - exija un procedimiento especial es incidente, siempre, por--supuesto, que esté vinculado o tenga relación con el princi--pal.

Los incidentes de previo y especial pronunciamien--to son aquéllos que impiden que el juicio siga su curso mi--entras no se resuelvan, por referirse a presupuestos proces--sales sin los que el proceso no puede ser válido, reciben - este nombre porque han de resolverse mediante una sentencia

que unicamente a ellos concierna y no por la definitiva en--  
la que se deciden las cuestiones litigiosas.

A.- Los incidentes previstos en la Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 141 enuncia algunos incidentes sin reglamentarlos, hablaremos de algunos que se regulan en la Ley Federal del Trabajo.

a) Nulidad de notificaciones.

El artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo dice "Son nulas las notificaciones que no se practiquen de conformidad a lo dispuesto en este capítulo", de aquí se infiere que el incidente de nulidad de notificaciones contiene dos hipótesis, aún cuando la disposición transcrita se refiere a una: cuando no existe notificación y cuando existiendo ésta, se haya practicado en contravención a las normas que la rige por ejemplo cuando una notificación que deba ser personal se notifica por lista.

Es un incidente que se substancia como artículo de previo y especial pronunciamiento, atento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo que dice "Se tramitarán como incidentes de previo y especial pronunciamiento las siguientes cuestiones: I.- Nulidad".

En la práctica diaria del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se tramita de la siguiente forma: Una vez promovido se dá vista a la parte contraria para que en un término de tres días manifieste lo que a su interés con--

venga, transcurrido dicho término, si las partes no promovieron pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citara para la audiencia incidental la que se verificará concurren o no las partes y se dicta su resolución dentro de las 24 horas siguientes de conformidad con el artículo 763 de la Ley Federal del Trabajo.

Existe en el artículo 764 de la Ley Federal del Trabajo una causa impositiva de la acción de nulidad de notificaciones a saber: "Si en autos consta que una persona se manifiesta sabedora de una resolución; la notificación mal hecha u omitida surtirá sus efectos como si estuviese hecha conforme a la ley. En este caso el incidente de nulidad de notificaciones que se promueva será desechado de plano". -- Idea que esta corroborada por la jurisprudencia de la Suprema Corte que asienta que: "Si el interesado se manifiesta en juicio sabedor de determinada providencia, la notificación de ésta surte entonces sus efectos, como si se hubiese hecho legitimamente". (Apendice del Tomo CXVIII. Tesis 707, Tesis 130 de la Compilación 1917-1965, y Tesis 129 del Apendice 1975, Materia General. Citado por Ignacio Burgoa en su libro El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Decima quinta edición, México, 1980; pág. 443) Una persona se manifiesta sabedora de un acuerdo que no se le notificó o que se le notificó mal, cuando ajercita algún acto procesal con posterioridad a la diligencia que se le debio de notificar o que se le notificó mal, de tal manera que realizado dicho acto, se conválida la notificación ilegal, siempre que el -

acto revele el conocimiento de la resolución, en cuyo caso dispone de un término de tres días hábiles para promover el incidente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 735 de la Ley Federal del Trabajo.

b).- Incompetencia.

La competencia es la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto. La competencia se determina por materia, cuantía, grado y territorio, la Ley Federal del Trabajo reconoce la competencia por materia y territorio y no considera excepción de incompetencia la defensa consistente en la negativa de la relación de trabajo.

En cuanto al derecho del trabajo burocrático puede decirse que no existen cuestiones de competencia en cuanto a territorio grado y cuantía, porque el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el único competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los trabajadores y los titulares de las dependencias, en cualquier lugar de la República, cualquiera que sea su monto y en única instancia, pero en cuanto a materia se dá entre los trabajadores que no son considerados de base por la ley, siendo planteado como excepción al contestar la demanda.

c).- Personalidad.

La personalidad también se plantea como excepción al contestar la demanda, en el derecho del trabajo burocrático los titulares podrán hacerse representar por apoderados que acrediten ese carácter mediante simple oficio y los

trabajadores podrán comparecer por sí o por representante -- acreditado mediante carta poder.

d) Acumulación

La acumulación de autos se lleva a efecto mediante la incorporación de los de un proceso en curso a los de otro también en trámite, practicado de acuerdo con las normas expresas relativas a la misma. En el proceso del trabajo la -- acumulación puede decretarse a petición de parte y de oficio. En el primer caso, formulada la petición se resuelve sin necesidad de audiencia especial, ni otra substanciación. Para decretar la procedencia o improcedencia de la acumulación se tienen en cuenta supletoriamente las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos Civiles. El artículo 72 del Código invocado preceptua que dos o más litigios deben acumularse cuando la decisión de cada uno exige la comprobación, la constitución o la modificación de relaciones jurídicas derivadas, en todo o en parte, del mismo hecho, el cual tiene necesariamente que comprobarse en todo caso, o -- cuando tienden en todo o en parte, al mismo efecto, o cuando en dos o más juicios, deben resolverse total o parcialmente, una misma controversia. -

La acumulación se hace siempre de los autos del -- proceso más nuevo a los del más antiguo. La posibilidad de la acumulación de autos se dá en todos los procesos, cualquiera que sea su clase, y se justifica ampliamente, por la conveniencia de procurar la disminución del número de litigios, con su secuela de gastos molestias y perturbaciones; -

tiene, por lo tanto, un interés social evidente, que no ha podido dejar de tomar en cuenta el legislador al regular el proceso laboral, y su efecto es el que los asuntos acusados se resuelvan en un solo laudo. Es válido lo practicado antes de proseguirse la acusación.

Estos procedimientos (incompetencia, personalidad y acusación) se tramitan de la siguiente forma: una vez recibido el escrito de demanda a la contraria para que en un plazo de tres días manifieste lo que a su interés convenga, se señala día y hora para la audiencia incidental y se dictará resolución dentro de las 24 horas siguientes.

e).- Otro incidente que se regula en la Ley Federal del Trabajo es el desistimiento; en el cual una vez que se solicite que se tenga por desistido al actor de las acciones intentadas, el tribunal citará a las partes a una audiencia, en la que después de oírlos y recibir las pruebas que ofrezcan que deberán referirse exclusivamente a la procedencia o improcedencia del desistimiento, dictará resolución.

B.- Los Incidentes Previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como en la Ley Federal del Trabajo se comprenden todos los incidentes posibles, el código que nos ocupa, se aplica cuando estos incidentes son incompletos u omisos en determinados aspectos.

III.- El Juicio de Amparo.

En México el amparo se ha convertido en parte integrante de nuestra nacionalidad, es la institución más característica de nuestro sistema jurídico ligado a nuestra idiosincracia, porque todos los mexicanos tienen una idea intuitiva de lo que es el amparo creyendo que es un curalotodo, y como es frecuentemente usado en materia laboral, trataremos de explicar brevemente lo que es el amparo, que también es denominado juicio constitucional, juicio político o juicio de garantías.

Es frecuente que cualquier autoridad incurra en excesos o defectos por diversos motivos tales como intereses, ignorancia o por ordenes superiores que afecten las garantías individuales, es por eso que en nuestra Constitución se ha establecido el juicio de amparo como un medio de conseguir que sean respetados los derechos del afectado, al respecto Ricardo Couto escribió: "Para los que como nosotros han visto y palpado las deficiencias de los tribunales de los Estados; para los que como nosotros se han dado cuenta que en los Estados, en algunos de ellos al menos, existe una falta de independencia del poder judicial, ya que los tribunales obran siempre, aún en negocios insignificantes obedeciendo las consignas de los gobernadores o influenciados por los allegados de éstos, es una verdadera necesidad que el amparo prospere en negocios judiciales civiles. Se dice que esto desnaturaliza el juicio de amparo, en la forma que lo concibieron los constituyentes del 57, convirtiendolo en una casación federal; se dice que esto centraliza la función ju-

dicial, ¿y qué importa todo ello?. El supremo anhelo de un pueblo, la mayor aspiración del hombre es realizar el principio de justicia, para hacer que el derecho impere en todas las actividades humanas, ahora bien, si el amparo es el más eficaz remedio que existe en nuestra organización política, para proteger al individuo contra la opresión, si el hombre acerca hacia aquél ideal, ¿que de censurable tiene que sus efectos bienhechores se extiendan a todo caso en que un derecho herido clama por una justa reparación?". (La Suspensión del Acto reclamado en el Amparo., pág. 38. Citado por Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga. Ibidem, pág.

El juicio de amparo es el medio jurídico para obtener que sean respetados los derechos del hombre, imponiendo a las autoridades mexicanas el respeto de las garantías de los gobernados, incluyendo también a las personas morales de derecho público, a las de derecho social como los sindicatos y comunidades agrarias, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, e inclusive a las mismas dependencias gubernamentales, pero el juicio de amparo no solo protege las garantías individuales sino a toda la Constitución y la legislación secundaria por medio de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque aparentemente el juicio de amparo solo protege parcialmente la Constitución al interpretarse literalmente la fracción I del artículo 103 constitucional que expresa: " Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales", pero en virtud de los artículos 14 y 16 constitucionales el amparo se extiende a un control de legalidad al revizar la aplicación

correcta de la ley, de conformidad al último párrafo del artículo 14 de la Constitución que dispone que: "en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho." y al examinar si el acto reclamado expresa su fundamento legal y su motivo de hecho conforme a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional que dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

De lo anterior resulta que el amparo protege directamente a la Constitución e indirectamente a la legislación secundaria, preservando todo el derecho positivo mexicano.

Muchos tratadistas consideran al amparo como un recurso y la mayoría un juicio; los primeros sostienen que es una tercera instancia cuando versa sobre la garantía de exacta aplicación de la ley, los segundos estiman que es un juicio porque es un procedimiento autónomo con todos los elementos de él, como son demanda, contestación, pruebas alegatos, etc., y además porque así se le denomina en la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución.

Diversos tratadistas han formulado conceptos del juicio de amparo, a continuación expondremos algunos:

"El amparo puede definirse diciendo que es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una

autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente". (Ignacio L. Vallarta. El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus. Edición 1881, pág. 39. Citado por Ignacio Burgoa en su libro El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Decima Quinta Edición, México 1980, pág. 178).

Silvestre Moreno Cora define al amparo como: "Una Institución de carácter político, que tiene por objeto proteger bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos poderes que gobiernan la nación, en cuanto por causa de las invaciones de éstos, se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos". (Tratado del Juicio de Amparo. Edición 1902, pág. 49. Citado por Ignacio Burgoa., Op. Cit. Pág. 178).

Héctor Fix Zamudio lo define como: "Un procedimiento armonico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales". (El Juicio de Amparo. Edición 1964, págs. 137 y 138. Citado por Ignacio Burgoa. - Ibidem, pág. 179).

Octavio A. Hernandez estima que: "El amparo es una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es el que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de estos, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de éstas, y en beneficio de quién pida el amparo, directa--

mente el respeto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias, en los casos que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria proveen". (Curso de Amparo. Edición 1966, pág. 14. Citado por Ignacio Burgoa. *Ibídem*, pág. 179).

Humberto Briseño Sierra asevera que: "A priori, el amparo es un control constitucionalmente establecido, para que, a instancia de parte agraviada, los Tribunales Federales apliquen, desapliquen o inapliquen la ley o el acto reclamado". (El Amparo Mexicano. Edición 1971, pág. 144. Citado por Ignacio Burgoa. *Ibídem*, pág. 180).

Una vez explicado el amparo diremos cuando procede y cuando es improcedente, encontrando que la procedencia se determina en el artículo primero de la Ley de Amparo que reproduce al 103 de la Constitución que dice: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restringan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Y las causas de improcedencia se señalan taxativamente en el artículo 73 de la Ley de Amparo que dice: "El juicio de amparo es improcedente:

I.- Contra actos de la Corte de Justicia;

II.- Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de la misma;

III.- Contra las leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolu-

ción, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, -- promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

IV.- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;

V.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;

VI.- Contra leyes que, por su sola expedición no cause perjuicios al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para que se origine;

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales, en materia de elecciones;

VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputados Permanentes, en elección, suspensión, o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieren la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

IX.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

X.- Contra actos emanados de un procedimiento judicial, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deben considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el juicio promovido, por no poder decidirse, en dicho juicio, sin afectar la nueva situación jurídica;

XI.- Contra actos consentidos expresamente o por --

manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

XII.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que señalan los artículos 21, 22 y 218;

No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de sus promulgaciones en los términos de la fracción VI de éste artículo, no se haya reclamado, sino solo en el caso de que tampoco se haya interpuesto amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso;

Quando al primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, solo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

XII.- Contra las resoluciones judiciales respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiere hecho vales oportunamente, salvo lo que la fracción IX del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o en cualquiera de los actos

prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

IV.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

V.- Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisadas de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal, que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva;

XVI.- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

XVII.- Cuando, subsistiendo el acto reclamado, no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo;

XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

A.- El Amparo Indirecto.

En el artículo II4 de la Ley de Amparo se establece la procedencia del amparo indirecto y al efecto dispone que: "el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I.- Contra leyes que, por su sola expedición causen perjuicios al quejoso;

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de

un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le concede, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III.- Contra actos de Tribunales Judiciales, administrativos e del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de ejecución de sentencia, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, solo podría promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruben.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

Cabe hacer la aclaración que dentro de los actos en el juicio a que se refiere esta fracción, se excluyen los enunciados en los artículos 159 y 160 de la propia Ley, de los cuales mencionaremos solamente los actos del artículo 159 que son los posibles en materia laboral, porque el artículo 160 de la citada Ley, se refiere a los juicios del or--

den penal, así que es improcedente el amparo indirecto cuando al quejoso no se le cita al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley (fracción I); cuando el quejoso haya sido sala o falsamente representado en el juicio de que se trate (fracción II); cuando al quejoso no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley (fracción III); cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado (fracción IV); cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad (fracción V); cuando no se le concedan los términos o prorrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley (fracción VI); cuando sin su culpa se reciban, sin su consentimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos (fracción VII); cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos (fracción VIII); cuando se le deseche los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales del procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo (fracción IX); cuando el Juez, Tribunal o Junta de Conciliación y Arbitraje continúe el procedimiento después de haber promovido una competencia, o cuando el Juez, Magistrado o miembro de la Junta de Conciliación impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder (fracción X).

De lo anterior se observa que el amparo indirecto se reduce únicamente, en materia laboral a los siguientes casos: "Contra resoluciones de última instancia común que deseche la excepción de falta de personalidad en el actor y en materia procesal laboral contra los que tengan por acreditada la personalidad de los representantes de las partes". (Apéndice al Tomo CIVIII, Tesis 760, Tesis 251 de la Compilación 1917-1965, y Tesis 264 del Apéndice 1975, Tercera Sala e informe de 1974, Cuarta Sala, pág. 23 respectivamente. Citado por Ignacio Burgos. Op. Cit. Pág. 636), y "contra los autos que tengan o no desistido al demandante de la acción laboral en el caso prevista por el artículo 479 de la Ley Federal del Trabajo..." (Apéndice CXVIII, Tesis 350, Tesis 180 de la Compilación 1917-1965, y Tesis 258 del Apéndice 1975, Cuarta Sala). Hay que agregar solamente, que la reclamación de dichos actos debe hacerse a los quince días siguientes al en que tenga conocimiento de la resolución interlocutoria pues debe satisfacerse el principio de definitividad, y en caso de no interponer el amparo indirecto, ya no se podrá reclamar el acto en los agravios cuando se interponga el amparo directo, una vez que exista laudo.

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio, afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate de juicio de tercera;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal

e de los Estados, en los casos de las fracciones II y III -- del artículo primero de esta ley.

El procedimiento es el siguiente: se presenta por escrito la demanda de amparo, y si el juez de distrito no encuentra motivo de improcedencia, admitirá la demanda y, en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables y hará saber dicha demanda al tercer perjudicado, si es que lo hay, y señalará día y hora para la celebración de la audiencia, en la que se recibirán las pruebas, los alegatos por escrito y el pedimento del Ministerio Público y después se dictará el fallo que corresponda.

B.- El Amparo Directo.

El juicio de amparo directo se promoverá en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales de Circuito, según el caso, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional y las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y procede contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos, o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo, por violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante la secuela del mismo, siempre que afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o laudos. Solo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias de tribunales de trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su inter--

pretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprenden personas, acciones excepciones o cosas que no hayan sido objeto de juicio o -- cuando no las comprendan todas, por omisión o negativa expresa (artículo 158 de la Ley de Amparo).

En los juicios seguidos ante tribunales civiles, - administrativos o del trabajo, se consideran violadas las le yes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, cuando no se le cite a juicio o se le cite en forma -- distinta de la prevenida por la ley; cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate; cuando no se le reciban las pruebas que legalmente -- haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley; - cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado; cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad; cuando no se le concedan los términos o -- prórrogas que tuviere derecho conforme a la ley; cuando sin su culpa se reciban sin su consentimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos; cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos; cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley; respecto de providencias que afectan partes substanciales del procedimiento que produzca indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo; cuando el juez, tribunal o junta de conciliación y arbitraje continúe el procedimiento después de haberse promu

vide una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de la junta de conciliación y arbitraje impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expressemente para proceder; y en los demás casos analogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda. (artículo 159).

"...Se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas". (artículo 46). De aquí se infiere que el asparo directo es improcedente cuando se trate de sentencias interlocutorias.

Una vez presentada la demanda y no encontrando la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito motivo alguno de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o llenadas las deficiencias, admitirán aquella y mandará pasar el expediente al Procurador General de la República para que este funcionario, por sí o por medio del agente que al efecto designe o, en general haya designado, pida, en su caso, dentro del término de 10 días, lo que a su representación convenga. Devuelto o recogido el expediente conforme al artículo anterior, se pondrá a disposición de la Sala respectiva. El Presidente de ésta mandará turnarlo dentro del término de 10 días al Ministro relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito, dentro de 30 días el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia; se

pasará copia de dicho proyecto a los demás ministros que integren la Sala, quedando los autos a su disposición, para su estudio en la Secretaría. Hecho el estudio del asunto, el Presidente de la Sala citará para la audiencia en que ha de discutirse y resolverse, dentro del término de 10 días contados desde el siguiente al en que se haya distribuido el proyecto formulado por el ministro relator. El día señalado para la audiencia el secretario respectivo dará lectura al proyecto de resolución y se pondrá a discusión el asunto. Suficientemente discutido a juicio de los ministros presentes, se procederá a la votación, y acto continuo el Presidente declarará el resultado de ésta, expresando si el amparo se sobresee, se niega o concede. (artículos 179, 182, 185, y 186 de la Ley de Amparo).

## CONCLUSIONES

1.- El Derecho del Trabajo Burocrático tiene sus antecedentes más remotos en la Edad antigua de la historia como China, Israel, Grecia y Roma, en donde llegó a regularse como --servicio civil, siendo privilegio de las altas clases el ser funcionario público, privilegio que terminó a consecuencia de las doctrinas liberales de la Revolución Francesa.

2.- En México los primeros antecedentes datan de la --época colonial, y aunque el texto original de la Constitución de 1917 no previó la regulación de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, en el año de 1960 se le ad--icionó el apartado B al artículo 123, como resultado de las --exigencias de la organización burocrática que había cobrado --gran fuerza y que quería que sus garantías que sólo habían si--do objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraran como leyes constitucionales.

3.- Se ha formulado diversas teorías para sostener que la relación entre el Estado y sus servidores es de derecho pú--blico argumentando que en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de compe--tencia en que se dividen las atribuciones del Estado y que el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a las exigen--cias de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particu--lar del personal empleado llegue a adquirir importancia jurí--dica para obstruir la satisfacción del interés general. Teo--rías que en la actualidad resultan inaceptables porque con la adición efectuada en el año de 1960 al artículo 123 de la ---constitución del apartado B, que consigna derechos sociales --burocráticos, se sustrajo del derecho administrativo el capí--tulo de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

4.- En las relaciones entre el Estado y sus trabajado--

existen aspectos administrativos como son el nombramiento, la selección, la preparación del personal y su adscripción.

5.- Existen diferencias en la terminología usada respecto de algunos conceptos que en realidad tienen el mismo significado, como son el nombramiento y contrato de trabajo, empleado y trabajador y cese y rescisión.

6.- La inamovilidad es un término usado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para designar el principio de la estabilidad del trabajador en el empleo y es una autolimitación que el Estado se impone a la radical facultad que le confiere la fracción II del artículo 89 constitucional, de nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión.

7.- Siempre que el titular de una dependencia gubernamental se proponga despedir a un trabajador que incurra en alguna de las causales de cese a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe someter el caso previamente al -- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y en caso de -- no hacerlo, que establezca la sanción consistente en considerar el despido injustificado.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, México, - - 1973.
- BAZDRSCH, Luis.- Curso Elemental del Juicio de Amparo. Editorial Jus. Tercera Edición, México, 1979.
- BELISA, Rafael.- Derecho Administrativo tomo III, Editorial la Ley. Sexta Edición, Buenos Aires, 1964.
- BRODZIAK, Emilio. Sergio Alardín. Jorge Ampudia Herrera.- la - Administración y el Desarrollo del Personal Público N° 9.- Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios. Colección Seminarios.
- BURGOA, Ignacio.- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., Decimaquinta Edición, México, 1980.
- DE LA CUEVA, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. -- Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México, 1978.
- DE PINA, Rafael y José Castillo Larrañaga.- Instituciones de - Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, México, 1958.
- FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Decimoctava Edición, México, 1978.
- NESTOR DE BUEN.- Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. - Tercera Edición, México, 1979.
- PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 1975.
- SERRA ROJAS, Andres.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., Tercera Edición, México, 1965.

**SERRA ROJAS, Andres.**- Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, México, 1978.

**TRUEBA URBINA, Alberto.**- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1973.

**TRUEBA URBINA, Alberto.**- Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, México, 1975.

**MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.**- El Derecho Social. Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, México, 1980.

**VARIOS AUTORES.**- Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina. Tomos XV y XX.