



652
287

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RAFAEL GERARDO RIOS GARCIA

MEXICO, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA FUNCION PUBLICA EN MEXICO

	PAG.
PROLOGO	
CAPITULO I	ANTECEDENTES
1.1	Introducción. 1
1.2	La Función Pública en nuestra Legis- lación. 3
1.3	La Función Pública en cuanto al Or- gano y al Titular. 7
1.4	Clasificación de los Titulares de - la Administración Pública. 15
CAPITULO II	NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA
2.1	Principales Corrientes Doctrinales. 33
2.2	Régimen Legal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 39
2.3	Ingreso a la Función Pública. 43
2.4	Extinción de la Relación Laboral - con el Estado. 50
2.5	Suspensión e Interrupción de Labo- res. 59
CAPITULO III	DERECHOS Y DEBERES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
3.1	Deberes. 66
3.2	Derechos. 75
3.3	Prescripciones. 110
3.4	Responsabilidad. 115
CAPITULO IV	TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBI- TRAJE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
4.1	Panorama General. 144
4.2	Naturaleza Jurídica y Estructura 146
4.3	Propuesta de Atribuciones 163
	CONCLUSIONES 168

P R O L O G O

A partir de la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, la administración pública amplía su intervención frente a la sociedad abandonando el esquema de Estado liberal para diversificar sus tareas e intervenir directamente en los objetivos nacionales, creciendo su organización tanto la centralizada, como la paraestatal.

En este marco toma un relieve muy especial el elemento personal de la administración pública, como factor fundamental para que ésta pueda cumplir con sus objetivos, entre los que destaca la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua.

Este elemento personal es el que tomo como tema central de mi investigación, con el fin de obtener el grado de Licenciado en Derecho, así como con el deseo de que contribuya en algo para la conformación de una administración pública más eficiente, objetivo que todos los interesados en el Derecho Administrativo pretendemos; es por lo anterior, que este trabajo lleva como título: La Función Pública en México.

Como una definición muy general del objeto de estudio de esta tesis, puedo señalar que analizo la definición de función pública, su naturaleza jurídica, evolución que ha observado en nuestro derecho y las confusiones que se han provocado en la legislación, en ocasiones oscura y difusa respecto al tema resultando con ello diversidad de criterios en la administración pública respecto a que ley es la que rige la relación jurídica entre Estado y sus trabajadores, presentándose dificultades en sus funciones por cuestio

nes de carácter legal, viciándose el aparato administrativo e incluso en algunos casos, llevándonos a problemas de desestabilización del aparato burocrático con la consecuente crisis de confianza entre la población.

En suma, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, fundada en el apartado B del artículo 123 constitucional, que surgió hasta 1963, no regula las relaciones de todos los trabajadores al servicio del Estado, ni en todas las instancias administrativas se observa provocando dificultad para alcanzar una administración pública adecuada a las necesidades del país.

A continuación estudio los derechos y deberes de los trabajadores al servicio del Estado, plasmados tanto en la Constitución y Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, como en otras leyes entre las que destacan: La Ley de Estímulos y Recompensas, La Ley del ISSSTE, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal Federal, etc.

Finalmente analizo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para Trabajadores al Servicio del Estado, el cual en mi opinión debiera tener mayor importancia, para convertirse en un instrumento de mayor depuración y control dentro de la administración pública.

C A P I T U L O I

A N T E C E D E N T E S

1.1 Introducción.

Para que la organización administrativa de cualquier Estado pueda cumplir con sus objetivos y así satisfacer necesidades colectivas, requiere de un factor esencial: el elemento personal, ya varios estudiosos de las ciencias sociales nos lo han señalado, así podemos citar a Adam Smith, quien en su tratado económico "La Riqueza de las Naciones" (1) subraya que la principal riqueza de un país lo constituye el factor humano.

Por su parte M. Waline (2) al referirse específicamente a la administración pública, afirma que ésta se hace desde luego y esencialmente por hombres. Lo anterior muestra la importancia del tema Función Pública para nuestra materia jurídica, entendiéndose "Que se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores" (3).

Por lo que podemos establecer que la función pública es la relación entre Estado y sus trabajadores; pero no obstante la relevancia que tiene el legislar adecuadamente sobre este tema, ha pasado mucho tiempo para ello y me atrevería a afirmar que aún no se cuenta con una legislación adecuada.

A partir de la promulgación de nuestra Constitución vigente, en el artículo 123 se legisló sobre las relaciones entre los trabajadores y los patrones, dueños de empresas privadas. Pero respecto a las relaciones entre el Estado y sus trabajadores sólo se hacían referencias de manera muy somera, subrayándose quien los debía nombrar, más nunca en cuanto a los deberes y derechos de los trabajadores al servicio del Estado, estableciéndose entonces por la Suprema Corte de Justicia que la función pública carecía de las características de un contrato de trabajo, toda vez que el Estado no tenía como objetivo fundamental el económico, por lo que no resultaba aplicable dicho precepto constitucional (4).

Debido a lo anterior únicamente el artículo quinto constitucional podría ser aplicado respecto a los trabajadores estatales: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales.... sin su pleno consentimiento".

En algunos otros artículos constitucionales existía referencia a la función pública. Sin embargo a diferencia del artículo quinto no en cuanto a derechos, sino como facultades a los poderes de la unión, ejemplo de ello lo constituye el artículo 89 en sus fracciones II, III, IV y V que facultan al Presidente de la República, para nombrar y remover libremente a determinados empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté reservado por otra ley o a una autoridad distinta.

La anterior postura ha sido la que en general ha observado nuestra legislación sobre el tema función pública, como podrá constatarse en el punto siguiente.

1.2 La Función Pública en Nuestra Legislación.

Las facultades constitucionales antes mencionadas sirven posteriormente como base para legislar sobre la función pública. Sin embargo, antes de que se reglamentara esta relación jurídica y ante las disfunciones que se presentaron en algunas áreas surgen algunos proyectos como la ley de -servicio civil del poder legislativo o regulación que estableció el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en julio de 1931.

En este mismo año se expidió la Ley Federal del Trabajo que en su artículo segundo, excluía expresamente a los trabajadores públicos, pues declaraba: "Las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". Con posterioridad, en --abril de 1934, para limitar y regular la facultad constitucional otorgada al titular del Poder Ejecutivo, se publica un acuerdo por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, el --cual establece el servicio civil por tiempo determinado, reconociendo derechos básicos de los burócratas (al sueldo, -vacaciones, ascenso, etc.).

El acuerdo tuvo una existencia muy corta pues era anticonstitucional, sin embargo es un precedente importante de la preocupación para garantizar la estabilidad del trabajador y por ende del aparato administrativo. Lo anterior fue -apreciado por el Presidente Lázaro Cárdenas, quien en noviembre de 1938 promueve el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", el cual define en forma detallada el régimen al que se sujetaban los trabajadores públicos. Este estatuto fue abrogado por otro en -abril de 1941, resultado del incremento en las exigencias de los trabajadores al servicio del Estado.

Los esfuerzos anteriores por regular jurídicamente la relación entre Estado y trabajadores, aún cuando constituyeron avances en la materia, tuvieron escasa aplicación, toda vez que el ejecutivo carece de competencia constitucional para ello, resultando que hasta el régimen del Presidente López Mateos, se agrega al artículo 123 el apartado B en octubre de 1960 (5), con lo que se logra consagrar en nuestra Constitución, la función pública aún y cuando se circunscribe a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En 1963 aparece la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B que regula las relaciones entre Estado y sus Trabajadores, la cual sólo ha sufrido pequeñas reformas hasta la fecha, lo que ha sido cuestionado por algunos estudiosos del Derecho del Trabajo, quienes opinan que debe ampliarse el ámbito de validez personal de la Ley, regulando la relación de los trabajadores estatales y municipales con dichas instancias gubernamentales.

Por otra parte aún a los trabajadores públicos federales, no se les aplica en su totalidad e incluso la propia Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado lo señala en su artículo 1º: "La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal..." y enumera a otras empresas paraestatales y organismos descentralizados, pero de manera confusa e indiscriminada.

Lo anterior provoca que la propia ley desde su surgimiento, no logre regular las relaciones jurídicas de todos los trabajadores al servicio del Estado, y empresas paraestatales tan importantes para nuestro país como PEMEX y CFE regulan sus relaciones laborales a través del apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Esta situación entorpece la organización administrativa estatal y provoca tensiones al interior del sector obrero, por las distinciones promovidas por el propio Estado.

Por la argumentación antes establecida, se concluye que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, no se aplica en todas las dependencias gubernamentales e inclusive en aquellas en las que regula las relaciones laborales, no observa a todos los trabajadores ya que son expresamente excluidos:

1. Los trabajadores de confianza.
2. Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar.
3. El personal militarizado o que se militarice legalmente.
4. Los miembros del servicio exterior mexicano.
5. El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galerías y,
6. Aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o están sujetos a pago de honorarios.

Respecto a los trabajadores de confianza la LFTSE no los de fine, sino que los enumera en el artículo 5°, es decir se mencionan los diversos cargos de confianza dentro de cada una de las dependencias y entidades sujetas a su régimen, además establece que cuando se crea un nuevo cargo se debe definir si es trabajador de base o de confianza en la disposición legal que le dé origen.

En lo que se refiere a estos trabajadores de confianza, la LFTSE no tutela sus derechos y la Constitución les reconoce como derechos mínimos: la protección al salario y la seguridad social, artículo 123 apartado B, fracción XIV.

Con el fin de unificar criterios ante las diferencias provocadas por la LFTSE, en cuanto a los derechos de los trabajadores la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que los empleados de confianza tienen derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de resolver los conflictos que surjan entre ellos y el Estado (6), protegiéndolos así, pues al no ser observados por la LFTSE, pueden ser nombrados y removidos libremente.

Por ello podemos establecer que al haber excluido la LFTSE a algunas dependencias, por razones de tipo político la administración pública enfrenta dificultades en la planeación y control de sus actividades, pues hay significativas distinciones que finalmente impactan al aparato político y menoscaban el avance que representa el apartado B del artículo 123 Constitucional y su reglamentación.

1.3 La Función Pública en cuanto al Organismo y al Titular.

La administración pública formalmente como organización que depende de uno de los Poderes de la Unión, en el que se encuentra depositada parte de la soberanía estatal, el Poder Ejecutivo, no tiene como no la tienen alguno de los otros dos poderes, personalidad propia, sino que sólo es un conducto por el cual se expresa la personalidad del Estado.

Esta personalidad estatal es muy discutida por los doctrinarios, algunos afirman que el Estado tiene esa personalidad y otros se la niegan.

Nuestra legislación y jurisprudencia, han tomado el criterio de la doble personalidad del Estado, que consiste expresada de manera sumaria, en que el Estado tiene una personalidad de derecho público y otra de derecho privado, la primera como titular de la soberanía y la segunda como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial. La jurisprudencia por su parte expresamente señala que el Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas. O sea, puede concebirse al Estado como entidad soberana, que tiene la responsabilidad de velar por el bien común, así como en otro aspecto se constituye en entidad de derecho civil capaz de contraer obligaciones y adquirir derechos semejantes a los de las personas civiles, pero sin perder su carácter soberano.

El Estado, en su primer aspecto se limita frente a los particulares, reconociéndoles un conjunto de derechos fundamentales, que se conocen como garantías individuales, y como consecuencia de esto puede prescindir de su poder de mando, en algunas ocasiones para someterse a normas de derecho civil, especial o común.

El Estado como entidad soberana, se divide en órganos y cada uno de estos órganos se constituyen en partes de la personalidad jurídica del Estado. Por lo que los órganos no tienen derechos propios y por tanto carecen de personalidad, sin embargo esto no es un obstáculo para que el derecho regule la situación de los diversos órganos dentro de lo que es precisamente la organización administrativa; si no hubiera un régimen jurídico que rigiera y relacionara a los diferentes órganos estatales, la organización administrativa tampoco existiera como tal.

Ahora respecto al organo administrativo en relación con el titular, existen varias teorías: la que considera que existe identidad entre el organo y la persona física, encargándose de la formación, creación y ejecución de la actividad administrativa, esta teoría es sostenida por la doctrina italiana(7), que nos señala que el organo se compone de dos elementos: titular e institución, entendiéndose institución como el elemento abstracto y objetivo integrado por el conjunto de competencias, sosteniendo que no es posible separar el con

cepto subjetivo, o sea el titular, del objetivo, es decir la institución, por lo que es preciso unificarlos en completa identidad y decir que el organo es una institución que actúa a través de su titular, y cuando éste actúa desa parece su individualidad y se confunde con el ente mismo por lo que no puede definirse al organo como una esfera abstracta de competencia, porque está representada por un sujeto, que es el vínculo de unión con el énte.

La doctrina francesa, por su parte se refiere al organo dentro de la teoría general de los funcionarios, estableciendo que organo es la persona física, esto quiere decir, que se concibe una total identidad, incluso clasifica dos categorías de funcionarios: órganos y empleados. Los primeros como gobernantes y los segundos con funciones secundarias meramente operativas.

En cuanto a nuestra legislación, sostiene una tesis distinta, ya que define al organo como una esfera abstracta de competencia, independiente del titular, imputándose su actividad a la organización administrativa en general, esta teoría es compatible con aquella que establece la no perso nalidad de los órganos, como parte de la personalidad jurídica del Estado; por lo tanto el titular sólo es una persona física que en el desempeño de sus funciones, repre senta al organo, esto es, que la vigencia del organo es me ramente jurídica y por lo tanto su esfera de competencia se compone por el conjunto de atribuciones asignadas a él por la legislación, las cuales no pueden ser alteradas o modificadas por quienes las ejercen, ya que su cumplimien-

to constituye una obligación, por el principio de legalidad y aún y cuando existiere discrecionalidad, ésta también está fijada por la ley.

Hay que especificar que el ámbito de competencia, no crea una personalidad jurídica, pues sólo el Estado la tiene, - por ello no pueden existir relaciones jurídicas entre el Estado y sus órganos, porque en cada caso de actuación del organo, es el propio Estado el que actúa.

Respecto a este último punto surgen diversas teorías: apoyando la tesis de que cuando actúa un organo del Estado, se tiene por cierto que el propio Estado es el que está actuando.

Una de ellas señala que esto es sólo una representación o sea que a la Nación le corresponde el goce de la Soberanía y su ejercicio se atribuye con carácter de mandato a uno o a varios individuos, que actúan en representación de los órganos del Estado y que sin tener derechos propios, actúan por delegación de la sociedad política organizada. Esta teoría no es aceptada, pues la relación entre representantes del Estado y el Estado, no se adecua a las obligaciones de un contrato de derecho civil, el mandato, esta teoría pues confunde al organo con el titular.

Otra teoría nos dice que se entiende como actuación del Estado, la actuación de sus órganos, por el simple hecho de que los órganos son propiedad del Estado, esta teoría es demasiado simplista y carece de fundamento jurídico, pues en realidad no hay tal apropiación de los órganos.

La teoría más aceptada en este punto es la siguiente: el Estado aparece como organización, cuando se constituye por medio de órganos y obviamente la actuación de ellos se entiende como actuación del mismo Estado, sometidos a las normas de competencias, sin que se alteren éstas por cambios o acefalia de los titulares, los que obran de acuerdo a las reglas de legalidad y jerarquía.

Esta teoría nos clarifica además la diferencia entre órgano y titular.

Ahora bien, no obstante que no hay regulación en las relaciones entre el Estado y sus órganos, pues sería ilógico que existiera una regulación entre el todo y sus partes, sí debe haberla para regular las relaciones de los diferentes órganos y esto es la base jurídica de la organización administrativa.

Para explicar la naturaleza jurídica de esa competencia, que tienen los órganos del Estado, existen dos tendencias: una estima que el origen de la competencia es la delegación y otra considera que el origen está en la atribución que de ella hace la ley.

La primera teoría o sea la que explica la competencia del funcionario, por una delegación de facultades, parte de la base de que en la administración pública, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, el Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades del poder ejecutivo, pero en la imposibilidad de que él sólo pueda realizarlas, se ve

en la necesidad de delegar algunas de ellas a otros órganos, que en esta forma obran en delegación de aquél, manteniéndose por lo mismo la unidad del Poder Ejecutivo, que se presupone en el régimen constitucional; esta teoría es muy criticada, pues como ya señalé anteriormente, los órganos del Estado no tienen derechos propios, sino que las facultades que ejercen, son facultades del Estado y que éstas se le atribuyen no para formar parte del patrimonio particular del funcionario que es el titular, sino como una esfera legal que marca los límites de competencia, dentro de los cuales puede actuar el órgano de que se trate. En conclusión, mientras no se llegue a demostrar que esa esfera legal otorga autorización de extender o atribuir competencia a otros órganos distintos, no se puede admitir que las facultades que les son atribuidas pueden delegarse.

León Duguit, rechaza esta teoría y nos dice que es inadmisibles porque: "...Por otra parte aunque admitida en el uso, la expresión delegación de competencia es notoriamente inexacta" (8). Estas palabras parecen implicar que hay verdaderamente un mandato, por el cual un funcionario encarga a un mandatario el ejercicio en su lugar de su derecho de competencia, lo que implicaría que la competencia es un derecho subjetivo. Ahora bien nada de esto ocurre; no se ve ninguno de los caracteres del mandato, el mandante puede elegir a su mandatario; el funcionario que delega su competencia no puede elegir a su delegado, le es impuesto por ley; el mandato se revoca siempre por la muerte

del mandante; la delegación de competencia subsiste a pesar de la muerte del delegante; el mandatario está jurídicamente ligado por las instrucciones que le da su mandante; el funcionario delegado tiene una independencia completa en el ejercicio de las facultades que le otorga la ley, no está jurídicamente ligado por las instrucciones que le dé el funcionario delegante.

El delegante no tiene acción contra el delegado para obligarlo a rendir cuentas; cuando más el delegado está sometido al poder disciplinario y jerárquico del delegante".

La tendencia contraria a diferencia de la anterior, sostiene que la delegación descansa en los elementos mismos que fundan el principio de legalidad, creado dentro de los Estados modernos. Es decir, sólo por virtud de una ley se pueden distribuir las facultades entre los órganos de la administración.

O sea, si el Estado se encuentra sujeto a tomar determinaciones respecto a casos concretos, sólo cuando existe una autorización legal para ello, está implícito dentro de esta idea, la de que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que ella misma autoriza.

Por la explicación anterior se concluye que el origen de la competencia es el origen legal, atribuyéndole todas las características de las situaciones jurídicas generales, por lo que la delegación de competencia otorgada por la ley, no se agota con su ejercicio y es esencialmente modificable

en cualquier momento por otro acto de la misma naturaleza del que la otorgó.

Nuestra legislación ante estas teorías, toma una posición intermedia, pues aún cuando en un principio se sanciona la teoría del origen legal de la competencia, admite la teoría de la delegación.

Así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previene que el despacho y resolución de los asuntos en estas dependencias federales, corresponderá originalmente a los titulares de las mismas; pero para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada secretaría, podrán delegar en funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por ley o por disposiciones del reglamento interior respectivo, deberán ser ejercidas por dichos titulares. Artículo 16 de la ley antes mencionada.

No obstante aún y cuando se admite la delegación no hay que olvidar que es la propia ley, el origen y fundamento de la competencia delegada.

En conclusión, en nuestra legislación, hay una distinción significativa entre organo y titular, pues el primero sólo representa una esfera abstracta de competencia y el titular es la persona física que tiene la representatividad externa de ese organo, y realiza todos los actos a los cuales está facultado dentro de un ámbito abstracto de competencia, con el fin de llegar a los objetivos que con anterioridad se le fijaron a ese organo por la administración

pública; por lo anterior los cambios de titulares, no afectan a la esfera abstracta de competencias otorgada por la ley, ni tampoco afectan a las determinaciones o decisiones que se hayan tomado con anterioridad por un titular anterior, pues en el momento en que las tomó estaba investido por la ley para ello; sólo es responsable cuando transgrede sus facultades, pero este punto lo trataré con amplitud en la segunda parte del tercer capítulo de este trabajo.

1.4 Clasificación de los Titulares de la Administración Pública.

Después de haber analizado la diferencia entre órgano y titular administrativo, corresponde ahora abordar la clasificación de los titulares, pues no todos gozan de las mismas facultades y están sometidos a un sistema jerárquico, cuyo vértice superior es ocupado por el Presidente de la República.

Por la diversidad de leyes que regulan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se provocó un problema terminológico en cuanto a cuál es el término legal adecuado, para las diversas categorías de trabajadores, ante esta situación el titular del Ejecutivo Federal envió diversas iniciativas para unificar criterios, sin embargo este esfuerzo legislativo aún presenta algunas deficiencias, pues no obstante las reformas al título cuarto de la Constitución (9) que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos y que define como tales a: "los representantes de elección popular, miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del D.F., funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo,

cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el D.F.". Algunos otros artículos como el artículo 128 Constitucional señala la figura del funcionario público perteneciente a la anterior clasificación funcionarios y empleados públicos.

Estos problemas terminológicos adquieren importancia, por los efectos jurídicos que pueden provocarse por la errónea clasificación de una persona en un momento determinado.

La clasificación de los trabajadores del Estado había sido muy discutida doctrinalmente y frente al criterio unificador de servidores públicos actual, está la existencia en diversas leyes respecto al carácter de funcionarios, a cierto tipo de trabajadores al servicio del Estado, con el fin de otorgar una significación especial al concepto, para revertirlo de imperium, es decir de facultades propias a la función que realiza, esto se refleja respecto a las atribuciones decisorias que se le brindan.

Otro criterio de clasificación lo constituye el señalado por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, que en su artículo cuarto, señala que los trabajadores al servicio del Estado se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Por lo anterior concluimos, que por no unificar la Constitución un criterio respecto a los trabajadores al servicio del Estado, se crea confusión, pues utiliza para ello una terminología diversa, que sólo se unifica en tanto se fin-

quen responsabilidades en el desarrollo de la función pública, propiciándose diversas interpretaciones respecto a qué trabajadores son regidos en sus relaciones laborales con el Estado por medio del apartado B del artículo 123 constitucional y cuáles son titulares de los derechos y -- las obligaciones señaladas por el apartado A.

Esta situación afecta el desarrollo de la organización administrativa, toda vez que es necesario que el elemento personal conozca sus responsabilidades y tenga seguridad jurídica respecto a sus derechos, los cuales no deben estar supeditados a los vaivenes políticos, pues esto finalmente puede obstaculizar los objetivos de la administración pública, impidiendo su modernización ante las demandas de los distintos grupos sociales.

Cabe destacar que frente a la dispersión legislativa existente sobre el tema, ha habido distintos esfuerzos, para clasificar a los trabajadores al servicio del Estado, sobresaliendo lo planteado por el maestro Andrés Serra Rojas, quien propone los siguientes grupos:

1. Trabajadores sometidos a la Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado y a la Ley Federal del Trabajo.
2. Trabajadores de base y de confianza.
3. Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo.

4. Trabajadores de presupuesto fijo y trabajador supernumerario.
5. Trabajadores con nombramiento, a lista de raya y tra**ba**jadores por contrato.
6. Autoridades y órganos auxiliares.

Respecto al primer grupo no hay problema de distinción, pues los propios apartados A y B delimitan sus ámbitos personales de validez.

El segundo grupo se distingue gracias a la enumeración de los empleados de confianza, que hace el artículo quinto de la LFTSE y como la propia ley señala los trabajadores de base son aquéllos que no son de confianza.

Además de que hay un criterio definido por la jurisprudencia que nos señala ... "el criterio que se sigue para caracterizar a un empleo de confianza, es la índole o naturaleza de la labor desempeñada" (10).

Por esto, no hay duda en cuanto a esta clasificación.

El tercer grupo que distingue a los trabajadores al servicio del Estado desde el punto de vista de la duración en el empleo, se basa en la fracción III del artículo quince de la LFTSE, que al referirse a los nombramientos de los trabajadores, en cuanto a su contenido, nos dice que se debe definir, el carácter del nombramiento, ya sea definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Definitivo, Respecto a esta categoría, no hay duda, el puesto se le está otorgando a la persona, por tiempo indefinido, además de que después de transcurridos seis meses, adquiere inmovilidad, siempre y cuando sea trabajador de base y no tenga alguna nota desfavorable en su expediente.

Interino y provisional, En estas categorías podrían suscitarse confusiones, pero siguiendo el criterio definido dentro de nuestro artículo 85 constitucional, respecto a las hipótesis de falta del titular del poder ejecutivo federal, podemos concluir que interino se refiere cuando hay alguna vacante de puesto definitivo, suple la falta mientras no pase de seis meses, en que el titular de ese puesto vuelve a ocupar su lugar, y el provisional a su vez es aquél trabajador que suple las faltas de un trabajador interino; por tiempo fijo, se entienden aquellos trabajadores también conocidos como eventuales, que normalmente son contratados por treinta, sesenta o noventa días.

Y por último los trabajadores por obra determinada a quienes une la relación de trabajo, mientras no se termine la obra específica para la que fueron contratados.

Estas categorías, deben de quedar claras dentro del nombramiento, que es el acto generador de derechos y obligaciones entre el Estado y sus trabajadores, como elemento de forma.

El cuarto grupo de esta clasificación, divide a los trabajadores al servicio del Estado, en trabajadores de presu-

puesto y trabajadores supernumerarios, que se diferencian en cuanto a que los trabajadores de presupuesto fijo son aquéllos que están previstos dentro del presupuesto de egresos y los trabajadores supernumerarios son aquellos que están colocados dentro de las partidas globales.

La Suprema Corte reforzando esta idea estableció la siguiente jurisprudencia: " en virtud de que los empleados llamados supernumerarios, son aquellos que el Estado ocupa además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren y los gastos que esto origina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores - que se encargan de tales labores" (11).

El quinto grupo de clasificación se funda en la forma de retribución salarial, mientras que algunos trabajadores al servicio del Estado la reciben por su inscripción en listas de raya, otros la perciben por honorarios debido a que cumplen cierto tipo de contrato.

El sexto y último grupo dentro de esta clasificación es el que señala el rubro de autoridades y órganos auxiliares. Respecto a lo que debemos entender por autoridades, siguiendo la doctrina podemos decir que: "cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica, que afecten la esfera de los particulares..es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y que la ejecución de sus

determinaciones se lleve a cabo por otro organo diferente; cuando las facultades atribuidas a un organo se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que estos, puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares" (12).

Jurisprudencialmente se ha ampliado el concepto de autoridades, para determinar la procedencia del juicio de amparo, comprendiendo no sólo a los que tienen el carácter de órganos del Estado, con facultades de decisión y ejecución, sino que se entiende para estos efectos, el término autoridades, como a ... "todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen" (13).

En cuanto a los órganos auxiliares, pueden clasificarse de acuerdo a la forma como realizan sus atribuciones: órganos auxiliares de preparación, son aquéllos que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica de los asuntos que las autoridades deben decidir. Organos auxiliares consultivos, que pueden ser colegiados o unitarios y se pueden subdividir de acuerdo a la necesidad de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan, en sus relaciones con la autoridad, que puede ir desde una facultad discrecional de consultarlos, hasta que la autoridad deba seguir sus consejos, en este último caso ya es un organo de decisión por sí mismo, que colabora con la autoridad para el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo a la clasificación anterior, que nos da uno de los más reconocidos estudiosos del derecho administrativo en nuestro país, se puede concluir que los criterios de clasificación entre los diferentes grupos es muy sutil y en algunos casos sólo son subdivisiones o características especiales de algunos de los elementos comprendidos por otros grupos y todo esto provocado por la dispersión legislativa existente en nuestro orden normativo, pues la clasificación del maestro Andrés Serra Rojas se basa en nuestra legislación vigente y nuestra jurisprudencia sobre el tema.

Otra clasificación respecto a los trabajadores al servicio del Estado lo constituye aquella que observa diferencias entre funcionarios de hecho y de derecho.

Antes que nada se debe definir, qué se entiende por cada uno de estos funcionarios, siguiendo la doctrina francesa que es la más aceptada dentro de nuestro derecho administrativo, en este punto, podemos decir que: "el funcionario de derecho es el que goza de una investidura regular, por que su designación o elección se ha efectuado cumpliéndose con todos los requisitos que las leyes establecen" (14).

Y "el funcionario de hecho es el que tiene una investidura, pero ésta es irregular y además aparentemente da la impresión de un funcionario legalmente designado" (15). (Junto con estas categorías aparece la del usurpador que trataremos en el siguiente punto).

Este punto es muy importante, por las consecuencias que puede tener el ejercicio de atribuciones del Estado, por parte de un funcionario de hecho, alterando la esfera de derechos y obligaciones de los particulares.

Basándonos en los principios del derecho público, las atribuciones del Estado, solamente son adquiridas por el titular investido legalmente en el cargo.

De no ser así el acto de nombramiento o de elección del funcionario o empleado público se encuentra viciado de origen, convirtiéndose en funcionario de hecho, nuestra Constitución establece cuáles son los requisitos para obtener la investidura necesaria, para ejercer las atribuciones de cada uno de los poderes constituidos dentro de su esfera de competencia, así por ejemplo tratándose del poder legislativo, los artículos 51 a 60 constitucionales establecen quienes son los titulares de ese poder, en qué forma son electos para el desempeño de su cargo, qué requisitos deben tener para convertirse en titulares y qué organismos están encargados de verificar la regularidad de la elección.

Por lo que hace al poder ejecutivo los artículos 80 a 85 constitucionales, establecen quién es el titular, formas de elección o designación y los requisitos que se necesitan para llegar a serlo.

Y por último, iguales prescripciones rigen acerca de los titulares del poder judicial en los artículos 94 y 101 de la misma Constitución.

Por lo que las funciones correspondientes a cada uno de los poderes que establece nuestra Constitución, sólo pueden ser ejercidas por los titulares de esos poderes y sólo existen como titulares legítimos, como funcionarios de derecho, cuando se observan las prescripciones de la Constitución y del Código Federal Electoral en su caso, que fijan como ya lo mencioné anteriormente los procedimientos para la elección o designación correspondiente.

En cuanto a cargos que no son regulados por nuestra Constitución directamente, sino por preceptos de leyes secundarias, se sigue el mismo criterio; no se podrá considerar como funcionario legítimo o de derecho, a aquel individuo que haya ingresado a dicho cargo, sin sujetarse a las disposiciones que dicte la ley respectiva.

Por lo expuesto anteriormente, podemos deducir que es muy difícil para el ciudadano común, el distinguir entre un funcionario de derecho, con una investidura regular, y un funcionario de hecho investido irregularmente, aún cuando por una resolución dictada por alguno de ellos se puede ver menoscabada su esfera de derechos y obligaciones, y aún cuando válidamente los funcionarios de hecho, no pueden actuar en nombre del poder público, por carecer de una investidura plausible y por lo que no adquieren la competencia inherente al cargo, se ha admitido que en algunos casos es necesario reconocer la validez de los actos, pues vivimos en un Estado de derecho y el interés público así lo exige, pues de no hacerlo así se afectaría a las personas que han tenido que tratar con un funcionario de este tipo; y que en apariencia es un funcionario legítimo.

Este problema además de afectar el ámbito interno de los países y de ser tema del derecho administrativo, tiene cierta resonancia especial en el ámbito de la comunidad internacional, en el trato de los Estados de derecho con los gobiernos de facto.

Algunos autores diferencian estos dos tipos de regímenes de la siguiente forma: ... "desde el punto de vista de otro gobierno un gobierno es considerado como de jure, cuando se le ha reconocido en forma completa y presumiblemente permanente, como la organización calificada para hablar y actuar por el territorio y por el pueblo sobre las cuales ostenta jurisdicción, y especialmente cuando un individuo en particular es reconocido como el jefe de este Gobierno" (16).

Otra rama del derecho que se interesa en este problema es el derecho constitucional, por la necesidad constante de calificar a la luz de los principios constitucionales la legitimidad de un gobierno, que surgió en forma diversa a la regulada por la Constitución política del país y por supuesto por la necesidad de examinar la validez de los actos de los funcionarios de ese Gobierno, frente a los derechos del individuo garantizados por la misma Constitución.

Respecto a este último punto de la legitimidad en las autoridades, había confusión con competencia dentro de nuestro país, hasta que siendo Ignacio L. Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esclareció el problema y su tesis fue la siguiente, primero negó la facultad de la Suprema Corte para revisar la legitimidad de las

autoridades del país, porque eso sería constituirla en árbitro de la existencia de los poderes que deben ser independientes de ella; "la actitud del poder judicial en este particular, debe ser la de aceptar y reconocer cuando menos como autoridades de hecho a las que cada Estado reconoce para no lastimar la soberanía local", y por lo que hace a la cuestión de fondo, expresó que "el artículo 16 constitucional no habla de autoridad legítima sino de autoridad competente y que es torturar su letra y espíritu llamar a la legitimidad y la competencia son cosas distintas, como lo demuestra el hecho de que una autoridad legítima puede ser incompetente" (17).

Con esto ya quedó claro que la ilegitimidad es diferente a la incompetencia.

Pero este problema además de afectar a los particulares, en su trato con las autoridades, afecta también internamente a éstas, en cuanto a las resoluciones dictadas por un funcionario de hecho, y que se deben mantener para proteger el interés público y también respecto a las sanciones a las que hace acreedor un individuo por actuar con una investidura irregular, para lo segundo hay capítulo expreso en el Código Penal Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (18). (Respecto a sanciones se tratará dentro del capítulo III de este trabajo).

En conclusión, la teoría de los funcionarios de hecho tiene especial importancia no tanto para fincar responsabilidades, sino principalmente para determinar la validez de los actos de un funcionario que se estima está actuando

dentro del derecho, para proteger a la propia administración pública de las resoluciones que puedan dictar este tipo de funcionarios y que pueden impedir el logro de alguno de los objetivos de la administración pública a un costo social muy elevado.

Existen dentro de la doctrina francesa algunos autores que añaden la calificación de usurpadores en lo que se refiere a las diversas situaciones que pueden presentarse con motivo del ejercicio de un cargo público, distinguiéndose tres categorías:

- a) El funcionario de derecho,
- b) El funcionario de hecho, y
- c) El usurpador.

Definiendo a este último como "aquél que carece de investidura o es tan burda la que tiene que no puede normalmente dar la impresión, que da el funcionario de hecho" (19).

Afirma el mismo autor, que para distinguir al funcionario de hecho y al usurpador de cargo, es preciso ocurrir al carácter plausible o no de la investidura; "hay funcionario de hecho si la investidura no es plausible" (20). "Entendida como investidura plausible, que la función sea ocupada pacíficamente por otro individuo que es o que pasa por ser el funcionario de Derecho, el público está necesariamente advertido de que la regularidad de la investidura in

vocada por el nuevo ocupante, en contra de la situación pacífica existente es dudosa, el que sin título regular asume una función ya ocupada pacíficamente, es un usurpador" (21). Th. Rousseau, nos señala con un criterio más directo que solamente hay dos categorías, refiriéndose a la función pública, individuos que son funcionarios, e individuos que no lo son, y que dentro de estos últimos, algunos caen bajo la sanción penal y son calificados penalmente hablando de usurpadores (22).

Nuestros principales tratadistas de Derecho Administrativo, han seguido a la doctrina francesa, así por ejemplo el maestro Gabino Fraga, siguiendo a Jeze clasifica a los funcionarios en tres categorías, funcionario de Jure, funcionario de facto y el usurpador, asimismo acepta las definiciones dadas por ese autor y que ya cité anteriormente.

Respecto a nuestra legislación vigente, se regula esta situación en el Código Penal para el Distrito Federal, en su título décimo: Delitos cometidos por Servidores Públicos, capítulo II, artículo 214 "comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- I. Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales .
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos!"

Sin embargo me parece que esta disposición adolece de varios defectos, como son: el que no distingue entre funcionarios de hecho y usurpadores, lo cual pienso es incorreco, pues la pena debía limitarse a aquellos casos en que exista el ánimo de ejercer una función pública, sabiendo que no tiene la investidura legal correspondiente.

Pues en algunos casos el funcionario de hecho no debería ser castigado, ya que al cumplir con su encargo y ejercer una atribución estatal, ignorando el carácter irregular de su investidura, no debe ser castigado por la ley de igual forma que a una persona que aun sabiendo que carece de investidura legal dolosamente ejerce una atribución del Estado, incurriendo éste sí en un delito, que se debe sancionar con una pena mayor, puesto que una persona que ejerce una atribución estatal protegida por esta falsa investidura, puede causar daños a terceros o a la propia administración muy elevados, por lo que no se puede equiparar un funcionario con una investidura irregular, a un individuo con una investidura falsa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su capítulo I sujetos, Causas de juicio político y sanciones, artículo séptimo, fracción V señala que:

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho" V la usurpación de atribuciones.

Lo anterior para aquellos servidores públicos que podrán ser sujetos de juicio político señalados por el artículo 110 Constitucional: "Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".

Respecto a los servidores públicos en general que son aquellos mencionados por el artículo 108 constitucional párrafos primero y tercero "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial y Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones .

Los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales"

La usurpación de atribuciones está definida como obligación en el artículo 47, fracción IX de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas .

Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones!"

En lo que respecta a la remuneración, en la relación Estado-funcionario de hecho y Estado-usurpador, debería existir en el primer caso o sea para el funcionario de hecho, siempre y cuando éste ejerciera sus atribuciones respecto a los objetivos de la administración pública y no en beneficio personal, pues de no ser así el funcionario de hecho queda desamparado al negarle el Estado su investidura, sólo por un formalismo que en la mayoría de los casos, es responsabilidad del superior jerárquico cumplirlo, siendo esto además una posible fuente de corrupción.

En cuanto al usurpador, definitivamente no debe otorgársele ninguna clase de remuneración pues es un delincuente, si acaso otorgársele una indemnización equivalente al enriquecimiento que con sus servicios hubiera procurado al patrimonio estatal, y siempre y cuando quedare algún remanente, después de compararlo con los daños que pudo causar al ejercer una función pública con una investidura falsa.

Dentro del título III capítulo segundo sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, se establecen sanciones a que se hace acreedor el usurpador, tema que trataré con mayor amplitud en el capítulo tercero, punto tres de este trabajo, dado que dentro de este punto el interés fundamental se refiere sólo a las diversas clasificaciones de los titulares de la administración pública.

C A P I T U L O I

- (1) Rangel Couto, Hugo., Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico, Ed. Porrúa. 1976, - México, D.F., p. 46, cita a Adam Smith.
- (2) Waline, M., Précis de Droit Administratif, 1969, Fran-
cia, París, p. 457.
- (3) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, Ed. Po-
rrúa, I, novena edición. 1979, México, D.F., p. 353.
- (4) "...Tendió a buscar un equilibrio entre el capital y
el trabajo como factores de producción, circunstan-
cias que no concurren en el caso de las relaciones -
que median entre el poder público y los empleados --
que de él dependen".

Semanao Judicial de la Federación, Tomo XXV, Méxi-
co, D.F., p. 918
- (5) Dávalos Morales, José., Necesidad de reformar el --
apartado B del artículo 123 constitucional, para in-
cluir en él a los trabajadores de los gobiernos esta-
tales y municipales.

Revista de la Facultad de Derecho, XXV., Enero-Junio
1975, México, D.F., p. 61.
- (6) Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la
Nación, por su Presidente, 1979, segunda parte, Sala
Auxiliar, Amparo 3295/78
- (7) Donati, Donato., Principi Generali Di diritto Ammnis-
trativo, Ed. Padova, 1962, Italia, Bologna, p. 135.
- (8) Fraga, Gabino., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa.-
Décimo sexta edición. 1975, México, D.F., p. 122. Ci-
ta a León Duguit.
- (9) Este título fue reformado por el decreto publicado -
en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Di-
ciembre de 1982.
- (10) Semanario Judicial de la Federación, VI Epoca, Tomo
XIV, México, D.F., p. 156.
- (11) Semanario Judicial de la Federación, Indice 1917-
1965, IV Sala, Tesis Jurisprudencial. 197, p. 1984.

- (12) Fraga, Gabino., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, décimo sexta edición. 1975, México, D.F., p. 118.
- (13) Semanario Judicial de la Federación, VI Epoca, Tomo IV, México, D.F., p. 1067.
- (14) Fraga Gabino., op..cit., p. 161.
- (15) Ibidem., p. 162.
- (16) Willoughby Westel, W., The Funtamental Concepts of Public Lay, 1931, U.S.A, N.Y., p. 159.
- (17) Fraga, Gabino., op. cit., p. 123.
- (18) Diario Oficial de la Federación, 31 de Diciembre - 1982.
- (19) Jeze, Gaston., Les Principes Généraux Du Droit Administratif, Ed. Reus., segunda edición, 1928, España, Madrid. p. 296.
- (20) Ibidem., p. 297.
- (21) Ibidem., p. 298.
- (22) Rousseau J., Th., Essai d'une Théorie de la Fonction et des Fonctionnaires de Fait, 1914, Francia, París, p. 168.

CAPITULO I I

NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA

2.1 Principales Corrientes Doctrinales

Este tema ha sido de los más discutidos doctrinalmente ha blando, ya que como salta a la vista la relación entre el Estado y sus trabajadores está matizada de características que la hacen especial.

La doctrina sobre este tema, se ha dividido en dos grandes corriente principalmente, una que dice que esta relación Estado-trabajador pertenece al derecho privado y la segunda es aquélla, que señala que tal relación pertenece al derecho público, partiendo de esto lo primero que debe mos establecer es la diferencia entre el derecho público y el derecho privado, y para ello acudimos a la clasifica ción de Hans Kelsen sobre el ámbito de validez de las nor mas del derecho y que según este autor se pueden observar desde cuatro puntos de vista: el espacial, el temporal, el personal y el material; entendiendo el ámbito espacial de validez la porción del espacio en que un precepto es apli cable; el temporal está constituido por el lapso durante el cual tiene vigencia; el material, por la materia que regula, y el personal por los sujetos a quienes obliga. - (23).

Para dilucidar nuestro problema, acudimos a la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su ámbito material de validez.

En donde el derecho objetivo se divide en una serie de ramas, que se agrupan en reglas de derecho público y de derecho privado (24).

Y para diferenciar entre derecho público y derecho privado, adoptaré la teoría más aceptada, la de la naturaleza de la relación, que nos dice: que cuando se regulan relaciones entre sujetos, que están en un plano de igualdad, como ocurre en las relaciones jurídicas realizadas entre particulares, son relaciones de coordinación, este tipo de relación también puede establecerse entre dos órganos del Estado o entre un particular y el Estado, pero siempre y cuando este último no intervenga en su carácter de entidad soberana.

En cuanto aparece el Estado o algún órgano del Estado, en relación con algún particular, con su carácter de entidad soberana, la relación ya no es de coordinación, pasando a ser de subordinación, en este caso la norma que regula este tipo de relación es el derecho público; incluso aún cuando no participe algún particular y sólo se establezca relación entre el Estado y alguno de sus órganos o entre Estados soberanos, la norma que regula estas relaciones es de derecho público, siempre y cuando aparezcan los antes mencionados o al menos alguno de los sujetos de la relación en su carácter de entidad soberana.

Y podemos sostener que participa el Estado o alguno de sus órganos en su carácter de entidad soberana, cuando realiza actos de acuerdo a sus atribuciones, otorgadas por las diversas leyes.

Además de que es lógico que la relación Estado-trabajador pertenezca a la esfera de derecho público, desde el punto de vista de que, los funcionarios y empleados son titulares en las diversas esferas de competencia, en las cuales se dividen las atribuciones estatales, y para tener la seguridad de que dichas funciones sean realizadas de una manera eficaz se tienen que regular por el derecho público, para que el interés particular no obstruya la satisfacción del interés general; la Suprema Corte de Justicia de la nación, emitió jurisprudencia respecto a que las relaciones que constituyen a la función pública, estén reguladas por normas de derecho público (25).

Ahora bien, dentro de la doctrina que nos señala, que la función pública debe estar regulada por normas de derecho público, existen varias tesis sobre la naturaleza de esa relación jurídica, y se pueden resumir en cuatro grandes corrientes:

- a) La tesis que sostiene que es un acto unilateral del Estado.
 - b) La tesis que afirma que es un acto contractual.
 - c) La tesis que la considera un acto condición.
 - d) La tesis del estatuto legal y reglamentario.
- a) Esta tesis, sostiene que la naturaleza de la relación Estado-trabajador, no sólo no es contractual, pues no se requiere el consentimiento del particular al ingresar a

la función pública, es decir, que el acto es unilateral, pues sólo se requiere la declaración de voluntad estatal, que se constituye en obligación y por lo que imperativamente se impone la voluntad estatal, por el poder público.

Desde luego esta tesis es inadmisibile dentro de nuestro orden jurídico, pues nuestro artículo quinto constitucional, lo considera contrario a la libertad individual, y sólo lo excepcionalmente admite, la imposición de prestación de servicios de los particulares y lo enuncia así dentro del párrafo IV " En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejales y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

Por lo que concluimos que esta tesis no está acorde con nuestro orden constitucional.

b) La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública considera que nace por un contrato administrativo, ya que el Estado expresa su voluntad al nombrar al particular y este último al protestar su nombramiento externa la suya, habiendo el acuerdo de voluntades necesario para la formación de un contrato, no importando la desigualdad existente entre las partes;

en cuanto a lo que sostienen algunos doctrinarios respecto a que son bienes que no están en el comercio, es falso, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que sí lo están, no importando que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del trabajador o que los pueda modificar en igual forma, durante la duración de la relación laboral, asimismo los mismos promotores de esta tesis, opinan que por lo tanto este es un contrato de adhesión, pues una de las partes fija todas las condiciones contractuales y la contraparte sólo se adhiere a ellas.

No obstante las anteriores afirmaciones, no estoy de acuerdo con esta corriente, pues el acto que crea la función pública produce efectos especiales, como es el de invertir al trabajador de una competencia, para desarrollar una atribución estatal, por lo que los efectos son los de una situación jurídica particular, como son los producidos por los contratos y aun cuando esto es muy discutido por la doctrina, no podemos aceptar que es un contrato de adhesión, pues como ya lo señalé se inviste por este acto a un particular con una competencia otorgada por la ley, para ejercer una atribución estatal.

c) La tesis que la considera un acto condición, nos señala que se condiciona la aplicación de un régimen legal preexistente a la creación de la función pública, es decir, el nombramiento de parte del Estado y la aceptación del trabajador, producen la concurrencia de voluntades que a su vez produce ciertos efectos jurídicos, como es la aplicación de un régimen legal preexistente, que se puede modificar sin la voluntad del trabajador por otro de los

Poderes de la Unión, el Legislativo, este régimen legal por supuesto es general, impersonal, abstracto y permanente, fijando los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos de la administración pública.

Este acto por lo tanto es un acto-condición y así lo reconoce jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (26).

En caso de que el nombramiento lo haga más de una persona, y existan varios candidatos, estamos frente a una elección. Sin embargo de acuerdo a lo prescrito por nuestra legislación la relación jurídica se entiende entre cada trabajador de base y el titular de una dependencia estatal.

La LFTSE, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, acepta esta tesis, pues señala las formas de la creación de la función pública en su artículo tercero que establece, que se es trabajador "en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales". Y nuevamente en el título segundo de la ley, "derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares", en el artículo 12° hace mención de las formas de creación de la función pública, nombramiento o por aparecer en listas de raya. Es decir en base a cualesquiera de los actos mencionados por la ley se aplica un régimen legal preexistente, y que puede ser modificado.

d) Por último haré referencia a otra tesis, que nos dice

que la relación Estado-trabajador o función pública, se regula de manera estatutaria o reglamentaria, pues los derechos y obligaciones de los trabajadores se fijan en las leyes reglamentarias. Y éstas, dicen los sostenedores de esta tesis, son creadas por el Estado por un acto unilateral, que fija las condiciones que juzga necesarias para la función pública, sin que intervenga el particular, pues es el Estado quien debe vigilar que se asegure la satisfacción de necesidades colectivas de una manera regular y continua. Esta tesis no está acorde con nuestra ley, por las razones expuestas en el inciso anterior, además de que estamos tratando sobre la naturaleza jurídica de el acto creador de la función pública y de su regulación, no sólo de la regulación posterior al surgimiento de esta relación, por lo que esta tesis no contradice o pone en duda la validez de la tesis sostenida en cuanto que la naturaleza jurídica, es un acto-condición.

2.2 Regimen Legal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ya estando clara la naturaleza jurídica del acto que origina la función pública, procede establecer cuál es el régimen legal preexistente al que hice referencia anteriormente; para ello debo referirme a la regulación que hace nuestra Constitución como Carta Magna de nuestro orden normativo, el artículo 123 en el apartado A nos señala: " El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo;

Fracción XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo co rresponde a las autoridades de los Estados, en sus respec tivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a:

B. Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o des centralizada por el gobierno federal".

Como podemos constatar por este precepto, se le otorga com petencia a ls autoridades federales, para conocer de los conflictos y la aplicación de las leyes expedidas por el Congreso, sobre el trabajo y en base a esta disposición erróneamente y por fines predominantemente políticos, se aplica el apartado A, a algunas empresas que están admi nistradas en forma directa o descentralizada por el go bierno federal, y digo que erróneamente se les aplica este apartado, pues en la premisa de él, no señala de ningu na manera a los empleados o trabajadores que pertenezcan a este tipo de empresas, por lo que la fracción XXXI, no debe olvidarse se relaciona con la parte última de el apar tado A que establece "...y de una manera general todo con trato de trabajo", y con lo establecido en la primera par te del artículo 123, que señala que es el Congreso de la Unión el competente para dictar leyes sobre el trabajo, en conclusión la fracción XXXI sólo divide la competencia de las autoridades Federal y Estatal, en cuanto a quién debe conocer de los diversos conflictos que se presenten en es ta rama, y dependiendo de a lo que se dedique la empresa, por lo que esto no puede servir como base para que se aplique en algunas dependencias oficiales.

Ahora, en cuanto al apartado B creado posteriormente por decreto del 21 de octubre de 1960, establece lo siguiente: "B.- Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores"; pero por las razones ya señaladas y algunas otras que mencionaré posteriormente, este apartado B que debiera regular todas las relaciones y en todas las dependencias aplicarse, no se aplica, en todas las dependencias, la misma ley reglamentaria provoca esta dispersión en la aplicación de los apartados A y B, pues en su primer artículo enumera equivocadamente, las dependencias a las que rige, y digo equivocadamente pues esta ley debe regir en todas las dependencias gubernamentales, coordinándose con los estados y municipios, para unificar la legislación que regule a la función pública, además de que el criterio que usa la ley para aplicarse en las dependencias que señala es oscuro, por lo que no es muy lógico el criterio de clasificación, esto agudizado por su parte final que establece: "así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos". En cuanto organismos descentralizados y empresas paraestatales, no obstante existir múltiples y que según esto se debería aplicar en todos, no sucede así; y respecto a que tengan a su cargo un servicio público, entendiendo como servicio público: "la actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de regulación especial del Poder Público, deben ser regulares, continuas y uniformes" (27).

También aquí por este criterio es aplicable a todos los organismos descentralizados y empresas paraestatales, pues

el Estado los crea con el fin primordial que lo debe accionar, el satisfacer necesidades colectivas. Por lo anterior concluimos que este artículo primero, sólo provoca confusión pues ni enumera a todos los que debiera enumerar, ni se aplica el criterio que siguió el legislador para dicha enumeración. Y el mismo error se repiten el artículo quinto, pues para clasificar a los trabajadores de confianza señala una enumeración similar, lo que provoca que en cada nueva administración haya modificaciones, pues se crean o desaparecen puestos y no es muy técnico que con el simple señalamiento en una disposición de carácter administrativo, generalmente el nombramiento o la aparición dentro del presupuesto de egresos o dentro de las partidas globales, en donde ni siquiera está definido exactamente el destino de esos egresos, se establezca si al trabajador se le aplica la ley o sólo se le reconocen como derechos mínimos, la seguridad social y la protección al salario. Además de que se les convierte a los servidores públicos en casi legisladores.

Por lo que en realidad el régimen legal de los trabajadores al servicio del Estado, está disperso en varias disposiciones legales, siendo la más importante la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, sin embargo como ya lo señalé, la regulación que esta ley hace de las relaciones Estado-trabajadores al servicio del Estado, es la principal fuente de dispersión y oscuridad que existe en esta materia, pues si tuviéramos una ley reglamentaria del apartado B, que regulara realmente todas las relaciones entre el Estado y sus trabajadores como debiera ser, por ella misma, se lograría una depuración en estas relaciones, provocando con ello que la administra-

ción pública aprovechara en toda su extensión al elemento personal, teniendo mayor control y con esto provocando la eficiencia y eficacia, para lograr sus objetivos.

2.3 Ingreso a la Función Pública.

Como ya lo señalé anteriormente, una de las formas de ingreso a la función pública se realiza, por medio del cumplimiento de una formalidad, el nombramiento expedido por el funcionario facultado y la aceptación del nombrado, para que con esto comience la aplicación de un régimen jurídico preexistente, otra forma de ingreso es la elección popular regulada por el Código Federal Electoral y por las Constituciones de los Estados, así como sus propias leyes de procesos electorales; pero volviendo al nombramiento como principal formalidad para el ingreso a la función pública, en cuanto a quién es el funcionario facultado para hacerlo, comencemos por el artículo 89, fracción II, comprendido en el Título Tercero, Capítulo III, del Poder Ejecutivo de nuestra Constitución, y que dice:

Artículo 89.-"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: fracción II nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes"; de este precepto, se desprende a quienes nombra libremente el Presidente, pero para otros casos, como

lo menciona la fracción II en su última parte, hay ciertas restricciones, que consisten en que se debe de seguir alguna formalidad, como por ejemplo: que sea el nombramiento ratificado, o que se incluya en algún documento oficial.

En cuanto a nombramientos que deben ser ratificados, el mismo artículo 89 los señala y son los siguientes: fracción III "nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado", IV "nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda"; XVI cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente; XVII nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso; XVIII "nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente en su caso"; las fracciones anteriores se refieren pues a nombramientos que requieren de ratificación del poder legislativo, pero hay otros nombramientos que aún cuando no requieran ratificación, tampoco se puede establecer que sean de libre designación, pues se deben seguir las formalidades que las leyes señalan, por ejemplo: artículo 89 constitucional, fracción V, "nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

Otro caso, sería el de los trabajadores de base, los cuales son sujetos de regulación, por parte de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, y se debe sujetar el nombramiento a lo señalado por los artículos 12, que dice: "los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo"; y artículo 15 "los nombramientos deben contener:

- I. Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil, y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento; definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios!

Así, conociendo las modalidades a las que está sujeto el ingreso a la función pública, podemos distinguir, algunos elementos, en lo que se refiere a designaciones excepto la elección popular a la que nos referimos posteriormente, y por tanto estos elementos distintivos los podemos

tratar como sigue:

a) En lo que se refiere a empleados de confianza, tomados éstos de la enumeración que hace el artículo 5 de la LFTSE, pueden ser nombrados y removidos libremente, esto atenuado un poco por una jurisprudencia de la Suprema Corte, que establece que los trabajadores de confianza tienen derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de resolver los conflictos que surjan entre ellos y el Estado (28); lo anterior con el fin de protegerlos un poco y no fueran objeto tan fácilmente, de abusos por parte de las autoridades superiores.

b) Existen otros trabajadores, que aun cuando habían lo grado reconocimiento de los gobiernos anteriores, para tener los mismos derechos que los trabajadores de base, es te reconocimiento no se ha expresado legalmente por lo que estos trabajadores supernumerarios, conocidos con este nombre, porque su emolumento se encuentra dentro de las partidas globales de cada dependencia, por lo que están sujetos, estos trabajadores, al libre nombramiento, es de cir, igual que los trabajadores de confianza, atenuando este libre nombramiento por las conquistas sindicales, y las comisiones mixtas de escalafón.

c) En cuanto a empleados de base, se debe señalar que se siguen los lineamientos que establece la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, algunos ya mencionados que son los artículos 12 y 15 de la citada ley y otros como el 6 que señala la inamovilidad de los trabajadores de base, que se adquiere por seis meses de servicios sin nota desfavorable en el expediente, y que afecta al ingreso pues al ser inamovibles se debe recorrer el es

calafón, esto último de acuerdo con las disposiciones señaladas en el título tercero de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y que estudiaremos más detenidamente en el capítulo III de este trabajo.

Como se puede apreciar, por lo erróneo de el ámbito personal de validez de la LFTSE, sólo se regula correcta y calificadamente la capacidad del trabajador de base por medio de varios procedimientos, entre ellos un escalafón que como lo señala el artículo 50 se compone de:

- I. Los conocimientos,
- II. La aptitud,
- III. La antigüedad, y
- IV. La disciplina y puntualidad.

Y que es el sistema organizado en cada dependencia conforme a la ley, para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas, esto incluye las comisiones mixtas de escalafón, y en última instancia el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para trabajadores al servicio del Estado como órgano supremo de decisión en este sentido.

Si este sistema que establece la ley, se aplicara a todos los trabajadores al servicio del Estado como debiera ser, tanto los de nuevo ingreso, como el personal actual estaría mejor calificado, para mejorar con sus conocimientos, teóricos y prácticos y su experiencia las técnicas admi-

nistrativas y con ello poder enfrentarse mejor a los problemas cada vez más complejos, por el aumento demográfico y el constante intervencionismo del Estado y la corrupción que se propicia entre otras cosas por la legislación que aparte de desproteger a ciertos trabajadores, que no son considerados de base, deja a la libre designación de los titulares de las dependencias, indirectamente, pues esta atribución originariamente es del Presidente de la República, todo esto prestándose a componendas y a llegar hasta la "venta de puestos" como es de todos conocido, por ejemplo en PEMEX.

Otras limitantes al ingreso, ya de carácter práctico son:

1) La nacionalidad, regulada por el artículo 9 de LFTSE que nos dice: "los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato".

2) La edad regulada por el artículo 13 de la LFTSE en cuanto a trabajadores de base y nos dice: "los menores de edad que tengan más de dieciséis años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley".

Por lo que, sólo se podrán contratar hasta que tengan dieciséis años, en cuanto al sexo sólo hay disposición para el desempeño posterior de la función pública, no habiendo disposiciones al respecto en cuanto al ingreso, to

do esto apoyado por el artículo 4 constitucional.

3) La aptitud, o sea la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y eficiencia para llevar a cabo una actividad.

4) Los conocimientos, es decir, la posición de los principales teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

Todos los requisitos anteriores deben como ya señalé, aprecer en el nombramiento.

En lo que respecta al ingreso a la función pública por elección popular, está basado en el artículo 40 constitucional y se regula por el Código Federal Electoral, así como por disposiciones expresas en las Constituciones de los Estados.

Es de vital importancia modificar la ley adecuándola a las necesidades del país, para tener una mejor administración sobre todo en cuanto a una elección de personal adecuada, pues como lo señala el Semanario Judicial de la Federación, el "nombramiento o acto de ingreso a la función pública es el más importante de los actos administrativos y el medio normal para seleccionar a los servidores del Estado" (29).

Otro factor que milita la libre designación es el señalado ya no como derecho de los trabajadores de base sino como obligación de los titulares, dentro del artículo 43, fracción I de la LFTSE: "son obligaciones de los titula-

res a que se refiere el artículo I de esta ley: I.-preferir en igualdad de condiciones, de conocimiento, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados de quienes no lo estuvieran; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón".

Esta obligación, que conlleva implícito un derecho de los trabajadores, es de mera justicia hacia los trabajadores, que tienen por así decirlo un "mejor derecho", ya sea para ingresar a la función pública o bien para ascender en la jerarquía burocrática, todo esto como ya lo señalé anteriormente, para tratar de tener una administración pública sana, que cumpla con sus objetivos esenciales.

2.4 Extinción de la Relación Laboral con el Estado.

Ya conociendo todas y cada una de las formas de ingreso a la función pública, así como sus modalidades, pasemos ahora al otro extremo, la extinción de la relación laboral con el Estado; nuestra Constitución en el artículo 123, Apartado B, fracción IX, prevé esta situación y señala, "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley...".

Pero aquí volvemos al mismo problema, la ley reglamentaria de este apartado B sólo es aplicable según su artículo 8 ya mencionado, a los trabajadores de base, por lo que todos aquellos que no son trabajadores de base, en cualquier momento pueden ser despedidos; esta laguna ya se en

cuentra un poco atenuada por la declaratoria de la Suprema Corte de Justicia, de que pueden acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para trabajadores al servicio del Estado a demandar sus derechos (30), pero aún así sigue siendo grave que el empleo de miles de personas esté sujeto a la libre decisión de algunas otras que pueden impunemente destituirlos, sin que la ley prescriba algo para impedirlo.

Volviendo a la LFTSE, en su artículo 46 nos señala las causas de terminación: "ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por 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 causa la suspensión o la deficiencia de un servicio o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

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

III. Por muerte del trabajador;

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

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

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de uno u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

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

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción -- del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquélla en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje".

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

"Cuando el tribunal resuelva que procede dar por terminado los efectos del nombramiento sin responsabilidad para

el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos".

Como se desprende del precepto anterior, se protege al trabajador de base para que no pueda ser cesado sin justa causa, e incluso se regulan otras situaciones que tienen como resultado la terminación de los efectos del nombramiento, pero que no implican responsabilidad de los titulares, porque como ya señalé anteriormente, el artículo 2 de la ley determina que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida, entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio; podemos clasificar estas hipótesis de terminación en:

- a) Terminación unilateral por parte del Estado.
- b) Terminación unilateral por parte del trabajador.
- c) Terminación por mutuo acuerdo.
- d) Terminación involuntaria de la relación jurídica.
 - a) Dentro del primer grupo nos encontramos con las causas de cese que son:
 - 1) Repetida falta injustificada a las labores técnicas - relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, 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.

2) Por incurrir en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 46 fracción V de la ley, en la cual la dependencia pide al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que dicte una resolución donde se terminen los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el titular de dicha dependencia.

b) En el segundo grupo, o sea, terminación unilateral por parte del trabajador tenemos:

- 1) La renuncia.
- 2) Abandono de empleo y
- 3) Jubilación.

c) En el tercer grupo, es decir en la terminación por mutuo acuerdo, tenemos sólo la conclusión del término en cuanto a trabajadores por tiempo determinado o conclusión de la obra en lo que se refiere a trabajadores por obra de terminada, y digo que es de mutuo acuerdo, porque al momento del nombramiento tanto el Estado cuanto el trabajador convienen, en que sólo surte efectos ese nombramiento mientras dure la obra o llegue el día fijado de antemano.

d) En el cuarto grupo, terminación involuntaria de la relación jurídica se encuentran:

- 1) Por muerte.
- 2) Por incapacidad permanente del trabajador física o mental que le impida el desempeño de sus labores. Ambos casos como salta a la vista no están sujetos a la voluntad

humana, trayendo aparejada la terminación de los efectos del nombramiento.

Para completar esta clasificación y ya dentro de un marco más general, podemos añadir un quinto grupo, la terminación de la relación jurídica por ministerio de la ley y aun cuando no está prevista en las hipótesis de este artículo 46, surte sus efectos de una manera primordial, para el buen funcionamiento de la administración pública, pues dentro de este grupo se encuentran todos aquéllos que ingresan a la función pública por medio de elección popular y que por lo tanto no se encuentran dentro del ámbito personal de aplicación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Afirmé que es primordial este quinto grupo, pues dentro de él se encuadra un principio fundamental de nuestra Constitución, y por tanto de nuestro sistema político, la no reelección, que se encuentra plasmado en el artículo 83 "el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto"; lo anterior a nivel Ejecutivo Federal, a nivel legislativo federal existe también la terminación de la relación jurídica por ministerio de ley, pues existe la no reelección inmediata y así lo plasma el artículo 59 constitucional, "los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes".

El mismo principio de no reelección y que lleva implícita la terminación de la relación jurídica por ministerio de ley, es contemplado para los cargos de elección popular, a nivel Estado, tanto ejecutivo como legislaturas locales y a nivel municipal para los miembros del ayuntamiento, esto lo plasma el artículo 115 constitucional. "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuanto tengan el carácter de propietarios, no podrán

ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

III. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos dos años del período.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren esta

do en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes!

Así, con este último grupo de clasificación, podemos completar todas las hipótesis de terminación de efectos del nombramiento reguladas por nuestro orden jurídico.

2.5 Suspensión e Interrupción de Labores.

Esta es otra forma de afectación de los efectos jurídicos del nombramiento por algún tiempo, y que es contemplada por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 45 que señala: "la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él y,

II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por 60 días por el titular de la dependencia respectiva, cuando

apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese".

También en los casos de la fracción V del artículo 46 de la misma ley ya mencionado anteriormente, se puede suspender al trabajador mientras se resuelve la demanda de conclusión de los efectos del nombramiento por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos de los incisos a), c), e) y h) si el sindicato no estuviere de acuerdo, pues si el sindicato está de acuerdo, no hace falta la intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esto se desprende del artículo antes citado.

Ya después de conocer estas causales de suspensión de los efectos del nombramiento, se puede afirmar que en realidad sólo es una suspensión de la prestación de un servicio físico o intelectual o de ambos géneros, pero que no se suspenden los efectos del nombramiento en su totalidad, de las mismas causales podemos inferirlo, la fracción I del artículo 45 de la ley señala que las enfermedades contagiosas son causa suspensoria y por tanto es necesario el otorgamiento de la incapacidad respectiva por el ISSSTE, lo anterior de no ser así conformaría una causal de terminación, por faltas injustificadas reiteradamente, por lo que puedo sostener que el trabajador tiene derecho a asistir al ISSSTE como un efecto de su nombramiento, por lo que debiera ser suspensión de labores o de trabajo, pero no suspensión de los efectos del nombramiento, pues no se suspenden todos los efectos, en cuanto a la segunda causal señalada por la fracción II puedo señalar, además

de que el trabajador y sus familiares siguen teniendo de recho a los servicios del ISSSTE, como efecto de su nombramiento y otros efectos que tampoco se suspenden, como puede ser la fracción IV del artículo 44. "son obligaciones de los trabajadores: fracción IV guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo!"

Esta, como otras obligaciones no se suspenden y claramente todos sabemos que son efectos del nombramiento, y así se puede concluir que debería regularse la suspensión temporal de labores, no de los efectos del nombramiento.

En cuanto a lo que a interrupción de labores se refiere, la ley señala algunas otras causas en que el trabajador no presta su trabajo físico o intelectual durante algún tiempo y que es conocido doctrinalmente como interrupción de labores simplemente, porque la ley no los señala como causa de suspensión de los efectos del nombramiento; dentro de estas interrupciones hay algunas en las que el trabajador sigue percibiendo su salario o parte de él y otras en que no sucede esto, y son las siguientes:

1) Interrupción de labores con derecho a percibir salario.

a) Descanso semanal. Artículo 123 B fracción II "por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro";

b) Descanso obligatorio. Artículo 29 Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado. "Serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial".

c) Vacaciones. Artículo 123 B fracción III "Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año"; la ley reglamentaria de el apartado B del artículo 123 constitucional, regula más ampliamente esto en su artículo 30. "Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborales cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones".

d) Mujeres por maternidad. Artículo 123 B fracción XI inciso c).- "las mujeres gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo".

e) Licencias por accidente o enfermedad profesional.- Artículo 123 fracción XI "la seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas "cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales".

El artículo 110 de la LFTSE sobre riesgos profesionales;- nos remite a la Ley de ISSSTE y a la Ley Federal del Trabajo.

La ley del ISSSTE respecto al punto que estamos tratando nos señala en su capítulo II Seguro de Enfermedades y Maternidad, artículo 23 "en caso de enfermedad, el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las prestaciones en dinero y especie siguientes:

Fracción II cuando la enfermedad incapacite al trabajador para el trabajo tendrán derecho a licencia con goce de -- sueldo o con medio sueldo, conforme al artículo III de la LFTSE".

f) Licencias por enfermedades no profesionales. Artículo 123 B, fracción XI, inciso a) "las enfermedades no profesionales". El artículo III de la LFTSE señala al respecto: "los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, tendrán derecho a que se les concedan licencias para dejar de concurrir a sus labores, previo dictamen y la consecuente vigilancia médica, en los siguientes términos:

I. A los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia por enfermedad no -- profesional, hasta quince días con goce de sueldo íntegro y hasta quince días más con medio sueldo.

II. A los que tengan de cinco a diez años de servicios, -- hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro, y hasta cuarenta y cinco días más con medio sueldo.

IV. a los que tengan de diez años de servicio en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro y hasta sesenta días más con medio sueldo.

En los casos previstos en las fracciones anteriores, si al vencer la licencia con sueldo y medio sueldo continúa la incapacidad, se prorrogará al trabajador la licencia, ya sin goce de sueldo hasta totalizar en su conjunto 52 semanas!"

2) Interrupción de labores sin derecho a sueldo.

a) Licencias sin goce de sueldo. Artículo 123, fracción VIII, de la LFTSE, "son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo de esta ley: conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las condiciones generales de trabajo, en los siguientes casos: para el desempeño de las comisiones sindicales que se les confieran o cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en dependencia diferente a la de su adscripción, para desempeñar cargos de elección popular y por razones de carácter personal del trabajador!"

Existen licencias sin goce de sueldo, por un plazo mayor de seis meses, cuando aparte de lo que señala el precepto anterior, sean para desempeñar cargos de confianza (31).

Existe otro tipo muy especial de interrupción de labores, la huelga, pero ésto lo analizó ampliamente con posterioridad.

Con este último punto, concluyo el estudio de algunos de los efectos del nombramiento, y digo algunos porque solamente me referí a ellos en relación a las causas de terminación, interrupción o suspensión de labores, quedando por estudiar otros efectos primordiales, los deberes y de

rechos que surgen por el nombramiento y que son el objeto del siguiente capítulo.

C A P I T U L O I I

- (23) Kelsen, Hans., El Contrato y el Tratado, Ed. Nacional, segunda edición. 1974, México, D.F., p. 53.
- (24) García Maynez, Eduardo., Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa. 1972, México, D.F., p. 81.
- (25) Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - V Informe. 1972, p.33
- (26) Ibid., p. 319, 331 y 346.
- (27) Fraga, Gabino., op. cit., p. 121.
- (28) C.F. cita 6 p. 6 de este trabajo.
- (29) Semanario Judicial de la Federación, VI Epoca, Tomo LXIX, México, D.F., p. 498.
- (30) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XLII, México, D.F., 1979, p. 325.
- (31) Artículo 65, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

C A P I T U L O I I I

DERECHOS Y DEBERES DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO

El Estado como institución soberana, creada para satisfacer las necesidades colectivas, y dirigir los esfuerzos para alcanzar las metas de la sociedad, forzosamente debe regular a su elemento personal, imponiendo una serie de deberes y otorgando derechos muy especiales, pues los trabajadores al servicio del Estado, colaboran con su trabajo a lograr las metas del Estado y por lo tanto de la sociedad.

Y digo que los deberes que impone son especiales, porque debe asegurarse el cumplimiento de los diversos servicios públicos y como contrapeso debe otorgar una compensación que motive a estos trabajadores y que son sus derechos.

3.1 Deberes.

El Estado impone estos deberes, en base a los propósitos que fijen las leyes, que a su vez son efecto de las diferentes peticiones y presiones de los distintos grupos sociales, para formalizar sus metas y objetivos, que posteriormente se instrumentarán en decisiones políticas.

Dentro del grupo general de deberes podemos clasificar dos ramas, de acuerdo al servicio público que se preste: Deberes generales y Deberes especiales, los primeros son aquéllos comunes a todos los servidores públicos, y los segundos se refieren a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como son Ejército, Fuerza Aérea, Armada, Policía, Guardia Nacional, servicio exte-

rior y magisterior, principalmente, los seis primeros son enunciados en la fracción XIII del artículo 123 constitucional, apartado B.

Y aún cuando estos deberes y derechos pertenecen a un orden normativo preexistente especial, no por ello se susstraen a nuestro orden jurídico, por lo que es válida la tesis del maestro García Maynez, en cuanto a la correlación que existe entre derechos subjetivos y deberes; "el derecho subjetivo es correlativo de un deber, general o especial, de una, de varias o de todas las personas" (32). Por lo que podemos concluir que todo derecho implica un deber, y el derecho de la sociedad a exigir una administración pública eficiente y eficaz, tiene como correlación el deber de ésta a cumplir con su objetivo principal, la satisfacción de necesidades colectivas de una manera regular y continua.

Y para ello otorgar a sus trabajadores una serie de derechos a cambio de otro tanto de deberes; comenzaremos el estudio de estos efectos primordiales del nombramiento, con los deberes.

Respecto a éstos se han referido algunos doctrinarios, por ejemplo Rafael Bielsa señala que: "los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden los relativos a la actividad personal, que en principio son de índole profesional (como en el derecho privado son los del mandato y de la prestación de servicios) y a otras obligaciones que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado y el que ejerce la función o el empleo, obligaciones que no existen en el derecho privado, al menos

legalmente, como la lealtad al orden constitucional la residencia, la asiduidad, prohibiciones e incompatibilidades" (33).

Este autor señala pues, lo especial de los deberes a que me referí anteriormente, aunque no estoy de acuerdo en que incluya la lealtad al orden constitucional, pues como norma máxima de nuestro orden jurídico, va implícita esta lealtad, en todas nuestras leyes, configurando el que con travenga estas disposiciones un hecho ilícito y punible, -por lo que aquí no es congruente su teoría con nuestro orden jurídico, aun cuando los otros deberes que cita sí lo son.

Estos deberes deben estar acordes con las metas y objetivos de la Administración pública como ya lo señalé y para ello se basan en una serie de principios básicos, entre ellos, el de legalidad y el de continuidad.

El principio de legalidad es aquel que establece que la Administración pública y por lo tanto quienes la conforman sólo pueden hacer aquello que la ley señala, existirá discrecionalidad sólo cuando así lo tenga previsto la ley.

El principio continuidad, es el que señala que la Administración pública no debe ser alterada o suspendida en perjuicio de la sociedad, pues debe satisfacer las necesidades de ésta de una manera regular y continua, para no afectar el interés colectivo. Ya conociendo estos principios básicos, señalaré ahora los principales deberes que el trabajador tiene que cumplir.

Deber de prestar protesta legal.- Nuestra Constitución en su artículo 128, lo señala: "todo funcionario público (como vemos persiste la figura de funcionario público que presentaba la clasificación anterior), sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

El artículo 130 también hace alusión a este tema de prestar protesta legal en su párrafo IV: "la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley".

Esto lo señala nuestra Constitución, como efecto de la separación del Estado y la iglesia que ocurrió con las leyes de reforma, a fines del siglo pasado, pues antes de esta separación y todavía en nuestra Constitución original de 1857, se señalaba que se debía de prestar un juramento religioso, la Constitución de 1857 posteriormente fue derogada en este punto por la ley del catorce de diciembre de 1874, estableciéndose así lo que perdura hasta nuestros días, en nuestro artículo 130 constitucional, que basta la simple promesa de cumplir las obligaciones y de decir verdad, para que surtan todos sus efectos y sus penas, como una formalidad legal cuando se trate de afirmar un hecho ante los tribunales o ante alguna otra autoridad al tomar posesión de un empleo.

El cumplimiento de este deber del trabajador, junto con el nombramiento, producen los efectos jurídicos que conforman la función pública.

Existe dentro de este ámbito general una protesta especial, que algunos autores califican de solemne (34) y que prestan algunos trabajadores al servicio del Estado, con especial responsabilidad y que señala nuestra Constitución en sus artículos 87 y 97: Artículo 87.- El Presidente, al tomar posesión de cargo prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande".

Y el artículo 97 nos señala en su párrafo sexto alguna formalidad similar a la antes mencionada respecto a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Algunos otros funcionarios prestan esta protesta solemne como por ejemplo los gobernadores, presidentes municipales, magistrados de Circuito y los jueces de Distrito.-

Así la protesta ya sea solemne o normal es la forma por la cual el trabajador al servicio del Estado, externa su aceptación al nombramiento y por lo tanto el que se le regule por un orden jurídico especial preexistente.

El artículo 18 de la LFTSE señala al respecto:

"El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fé".

Estos deberes inherentes principales son previstos por nuestras leyes, de manera general se encuentran en el artículo 44 de la LFTSE que señala:

Son obligaciones de los trabajadores:

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

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.

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

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

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

VI. Asistir puntualmente a sus labores.

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

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

Dentro de estas ocho fracciones, van implícitos más de ocho deberes y trataré de enumerarlos; en la fracción I se encuentra el deber de prestar el servicio, el deber de

obediencia jerárquica, y el deber de no delegar en terceros cuando la ley no lo tenga previsto.

Al cumplir con estas obligaciones, se aseguran la jerarquía administrativa, y los principios de continuidad, legalidad que expliqué anteriormente, y la responsabilidad del trabajador dentro del desempeño de sus funciones.

II. Se encuentra el deber de diligencia, o sea, la prestación del servicio apegado a los reglamentos y las leyes y sobre todo a las condiciones generales de trabajo, teniendo siempre en cuenta que está prestando un servicio público.

III. Aquí van implícitos todos los deberes pues en las condiciones generales de trabajo se especifican todas las disposiciones para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo, con la debida obediencia jerárquica que debe respetar.

IV. Deber de discreción y de secreto profesional, que incluso en caso de violarse este deber está encuadrado dentro del Código Penal para el D.F. en sus artículos 210 y 211; que se encuentran en el Título Noveno, Capítulo Único, bajo el rubro de revelación de secretos.

Artículo 210.- Se aplicará multa de cinco a cincuenta pesos o prisión de dos meses a un año al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin conocimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

Artículo 211.- La sanción será de uno a cinco años, multa de cien a quinientos pesos y suspensión de profesión, - en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación - punible sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

V. Deber de seguridad, es decir, de no poner en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI. Aquí volvemos a encontrar el deber de diligencia ya citado en la aplicación de la fracción II.

VII. Deber de lealtad o de fidelidad a la Nación Mexicana, por la protesta del fiel cumplimiento que se hizo al ingresar, sobre la Constitución y de las leyes que de ella emanen, también aquí el Código Penal del D.F. encuadra el delito de Coalición de funcionarios en su artículo 216, - que se encuentra en el Título Décimo, Capítulo IV, bajo - el rubro de Coalición de Servidores Públicos.

Artículo 216.- Cometén el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometén este delito los trabajadores - que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho a huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y

multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

VIII. Aquí es la única referencia que hace la ley sobre capacitación, que pienso que más que un deber de los trabajadores para asistir, es un derecho para elevar su nivel de vida y el de su familia y haré referencia a él como derecho a la capacitación dentro del punto siguiente.

Estos pues, son los principales deberes u obligaciones de los trabajadores y que de no cumplir son causa de cese y por lo tanto, de terminación de los efectos del nombramiento y a los que volveré a hacer referencia al final de este capítulo dentro del punto de la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado.

Adelantando únicamente, que debe jugar un papel más importante la ley misma, más que imponiendo sanciones, dando conciencia del servicio público que se presta y que debe llevarse principalmente por medio de la capacitación.

Como ya señalé anteriormente, aún cuando el Estado tiene la facultad inalienable de modificar su organización, en la forma que mejor se adapte para ejercer sus atribuciones y así poder cumplir con sus fines, en base a ello impone deberes a sus trabajadores y otorga derechos, que debe respetar, pues son ciertas prerrogativas que otorga la ley para seguridad de los trabajadores.

Esta facultad del Estado, se encuentra plasmada en nuestra Constitución, en el artículo 73, fracción XI, como facultad del Poder Legislativo y dice: el Congreso tiene facultad: fracción XI: Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; y como facultad del poder ejecutivo en el artículo 89, fracción II, ya mencionado sobre "nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".

Y así otorga facultades a los titulares, en este sentido protege a los trabajadores y como muestra de esto tenemos la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 que señala sus principales derechos, de manera conjunta con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

A continuación señalaré los principales derechos otorgados por estas leyes como reglamentarias de la fracción B del artículo 123.

3.2 Derechos

Antes de entrar a su estudio, debo señalar que los derechos que otorga la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123, son irrenunciables, como lo señala la misma en su artículo 10.

Dentro de los derechos de índole económico, destaca el Derecho al salario, regulado por el artículo 32 de la LFTSE que señala que el salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

El salario es fijado unilateralmente, artículo 33 de la LFTSE, el sueldo o salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores y será fijado en los presupuestos de egresos respectivos.

Duguit sostiene respecto a este punto que no debe existir este derecho al sueldo como tal y señala "el sueldo, la pensión de retiro y todas las ventajas materiales, son fijadas por la ley del servicio no en razón de las prestaciones proporcionadas, no como rentas debidas a cambio de estas prestaciones, sino para dar al funcionario una situación material y moral en relación a la función que desempeña y que le permita asegurar el buen funcionamiento del servicio público, sin tener que preocuparse por las necesidades de la vida. El sueldo, las ventajas materiales de cualquier naturaleza, aprovechan ciertamente al funcionario; pero son establecidas y el quantum es fijado, no en vista del funcionario, no en razón de las prestaciones que proporciona, sino en vista del buen funcionamiento del servicio público" (35).

No está de acuerdo con esta tesis, nuestra legislación vigente, ni la mayoría de la doctrina, pues es indudable -- que el salario es una contraprestación otorgada por el Estado, por los servicios prestados por el trabajador y que indudablemente es un derecho de éste mismo protegido por las leyes, incluso nuestra Constitución señala en el ar-

título 5 tercer párrafo: "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123".

Estas fracciones señalan lo siguiente:

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete - horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciseis años.

El mismo artículo 5 en su cuarto párrafo ratifica la tesis de que el sueldo es un derecho, del prestador de un servicio: "los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

El salario pues, es un derecho, fijado en atención al buen servicio y de acuerdo con el rango social que corresponde al carácter de la función encomendada, pues obviamente, - mientras más elevado es el cargo, más complejos son los - problemas y se requiere una prestación de servicios más - eficiente y de mayor responsabilidad.

Esta contraprestación está sujeta a varias modalidades - que señala nuestra Constitución, artículo 123, B Fracciones IV, V y VI.

Estas fracciones se refieren a lo que ya señalé, la fijación del salario de manera unilateral y por medio de una formalidad, el que aparezcan en los presupuestos respectivos, pero que durante la vigencia de ese presupuesto, o sea un año no pueden ser disminuidos, que no pueden ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República, - que a trabajo igual corresponde salario igual, sin tener en cuenta el sexo; y que sólo podrán hacer retenciones, - descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes; respecto a esto último el artículo 38 de la LFTSE los señala: "sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

I. De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas;

II. Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa su conformidad;

III. De los descuentos ordenados por el ISSSTE con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

IV. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador;

V. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto, y

VI. Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo de la Vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa-habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de descuentos no podrá exceder del 30% del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V, y VI de este artículo!

Otras de las modalidades del salario son, las señaladas - por los artículos 39, 40, 41 y 42 de la misma ley, en lo que se refiere al pago del cien por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria, por las ho ras extraordinarias trabajadas, el pago de salario íntegro, en los días de descanso obligatorio y en las vacacio nes, el pago adicional de veinticinco por ciento sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo, el que el salario no es susceptible de embargo - judicial o administrativo, fuera de lo que establece el - artículo 38 antes mencionado y que es nula la cesión de salarios en favor de tercera persona.

Respecto al salario se refiere también la fracción XIV - del artículo 125 B, como uno de los derechos mínimos de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

los empleados de confianza y dice que las personas que de desempeñan cargos de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social a los que me referiré más adelante.

Además de este derecho, los trabajadores de base tienen otros, de índole económico como son:

a) Una prima como complemento del salario, por cada cinco años de servicio hasta llegar a los veinticinco años y cuyo monto o proporción se fijará en el presupuesto de -- egresos.

b) Sobresueldo, para compensar las diferencias que resulten de los distintos costos medios de vida, en las diversas zonas económicas del país, el monto de esta prestación será fijado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, después de escuchar a la FSTSE y quien lo turnará a la autoridad pertinente para que se otorgue la prestación.

c) Compensaciones adicionales por servicios especiales, - que consisten en cantidades que se agregarán a su sueldo presupuestal y sobresueldo, cuyo monto será discrecional, lo mismo que su duración, de acuerdo con las responsabilidades o trabajos extraordinarios inherentes al cargo o por servicios especiales desempeñados.

d) Prima vacacional, es la prestación otorgada a todos - los trabajadores que tengan más de seis meses consecuti- vos de servicios, durante los dos períodos anuales de -

diez días laborables a que tengan derecho y que consiste en un veinticinco por ciento adicional sobre el sueldo presupuestal que le corresponda en dichos períodos.

e) Aguinaldo, que consiste en el pago de 40 días de salario por año trabajado y que se pagará cincuenta por ciento a más tardar el 15 de diciembre y cincuenta por ciento antes del 15 de enero; los trabajadores que hayan prestado sus servicios por menos de un año, recibirán el pago de una manera proporcional.

f) Viáticos, que consiste en el pago de cierta cantidad, cuyo monto sea bastante para sufragar los gastos de viaje y de menaje de casa, cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, siempre y cuando él no haya pedido ese traslado.

Todas las prestaciones anteriores se pagarán en el lugar donde se prestan los servicios y en moneda del curso legal o en cheques, en un plazo no mayor de quince días.

Estas prestaciones adicionales al salario, también deben incluirse en el presupuesto de egresos, en las partidas correspondientes y que debe aprobar la Cámara de Diputados, pues tiene la obligación de señalar la retribución que corresponda a todos los empleos establecidos por ley, en caso de que se llegue a omitir alguna remuneración, se entiende que se señala para ese empleo la remuneración fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Otro de los principales derechos lo constituye el Derecho al descanso, el cual puede ser obligatorio, o semanal o --

por vacaciones, además en el caso de las mujeres puede ser por parto.

a) Descanso obligatorio, tiene el trabajador derecho a no prestar sus servicios en los días que señale el calendario oficial.

b) Descanso semanal, el trabajador tiene el derecho de disfrutar de un día de descanso, cuando menos, por cada seis días de trabajo, con goce de salario.

c) Descanso por vacaciones, como ya señalé al referirme a la prima vacacional, aquellos trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, tienen derecho a disfrutar de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, tratando de no perjudicar la buena marcha de la administración.

d) Descanso por parto, este derecho que señala la ley obviamente sólo es aplicable a las mujeres y consiste en -- que ellas disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha aproximada para el parto y de dos meses después del mismo; además de que durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos; también tiene derecho a otras prestaciones de tipo mérito, lo cual será señalado cuando trate el derecho a la seguridad social, asimismo se incluirá en la explicación posterior, dentro del descanso por incapacidades.

En lo que al Derecho al ascenso se refiere, este derecho está señalado en el artículo 123 B, fracción VIII, que se

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

La LFTSE señala ciertos criterios para el ascenso en su artículo 43 fracción I: "son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta ley:

I. Preferir en igualdad de condiciones, de conocimiento, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieran; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón .

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones, de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley".

Así pues, los ascensos son por escalafón de acuerdo a los derechos adquiridos por los trabajadores, entendiéndose - por escalafón el sistema organizado en cada dependencia, - siguiendo los criterios de conocimiento, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad de los trabajadores, para efectuar las promociones de ascensos y autorizar las permutas de los

Este escalafón se deberá tener al corriente en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por medio de la mención respectiva en el manual de organización, de procedimientos y de servicios al público de éstas y que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación (36).

En la formulación del escalafón, interviene además del titular del sindicato de la dependencia correspondiente, la LFTSE señala cuáles son los factores escalafonarios en su artículo 50, los enumera y define algunos:

a) Conocimientos: la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

b) Aptitud: la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad.

c) Antigüedad: el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.

d) Respecto a la disciplina y puntualidad, solo las menciona.

Estos pues, son algunos factores escalafonarios, en base a los cuales se decidirá el ascenso de los trabajadores - del grado inmediato inferior, que tengan seis meses como mínimo prestando sus servicios en ese puesto, y que debe respetar el titular de cada dependencia.

Otros factores que puedo considerar secundarios, pues sólo se acude a ellos, en caso de existir dos o más trabajadores en una misma situación son:

Que en igualdad de condiciones, tenga prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia, si los trabajadores siguen en la misma situación se preferirá al que tenga mayor tiempo de servicios prestados dentro de la unidad burocrática.

Ya explicados los criterios que marca la ley para otorgar los ascensos, debo mencionar la implementación que se sigue para el cabal respeto a este derecho de los trabajadores y que es el que marca la LFTSE; para ello primero se deben mencionar a todos los participantes de ésta decisión y que son el titular de la dependencia, la Comisión Mixta de Escalafón, que está formada con igual número de representantes del titular y del sindicato de la dependencia - correspondiente, de acuerdo con las necesidades de la misma. Un árbitro que es nombrado de común acuerdo, por si hay dos o más trabajadores en la misma situación, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en caso de que no haya acuerdo sobre una tercera persona que decida.

Esta Comisión Mixta de Escalafón, tendrá las facultades, - obligaciones, atribuciones y derechos, que el titular y

el sindicato elijan, pues éstas quedarán establecidas en los convenios en que ambas partes pacten, sin contravención de la ley.

El procedimiento que marca la ley es el siguiente, los ti tu la re s da n a conocer a la Comisión Mixta de Escalafón de la dependencia, las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en los que se dicte el aviso de baja o se pruebe oficialmente la creación de plazas de ba se, al conocer esto la Comisión Mixta de Escalafón pro ce de a convocar a concurso a todos los trabajadores de la categoría inmediata inferior, por medio de circulares, es ta convocatoria debe de señalar todos los requisitos que mencione la reglamentación de cada dependencia, se so me te r á a prueba al concursante, se le calificará y decidirá en base a los criterios ya mencionados, la Comisión Mixta de Escalafón, si hay empate, decidirá un á r b i t r o o el Tri b u n a l F e d e C o n c i l i a c i o n y A r b i t r a j e, después se o t o t o r á el ascenso al trabajador con mejor derecho.

Al ascender un trabajador, provoca que se corra todo el es ca l a f o n, las vacantes provocadas por esto, podrán ser ocupadas 50% libremente por los titulares y 50% por pe rs o na s propuestas por el sindicato.

Existen casos que aun cuando surjan vacantes no se mueve el escalafón o se mueve, pero después vuelve a moverse a la inversa, éstos son cuando hay vacantes temporales que no excedan de seis meses, en donde el titular puede nombrar a un trabajador interino y el segundo caso cuando son vac an tes te m p o r a l e s e s e s e s e, se nombra

un trabajador provisional por riguroso escalafón, y al término de la licencia del trabajador ausente, el escalafón se corre de manera inversa y el trabajador provisional de la última categoría, dejará de prestar sus servicios sin ninguna responsabilidad para el titular.

Esto es pues, todo el procedimiento previsto en la LFTSE que como ella misma aclara debe fortalecerse por los reglamentos respectivos (37), y que pueden ser un punto muy importante para sanear a la Administración Pública y detener su crecimiento hipertrofiado, que se ha venido llevando a cabo en los últimos años de manera clara; con una reglamentación adecuada realmente a las necesidades de cada dependencia, este punto es fundamental, en mi opinión tanto como la ampliación del ámbito de validez personal de la LFTSE, pues se establecerían las bases jurídicas para tener una administración pública que pudiera planear, organizar, integrarse, dirigir y controlarse, con veracidad y eficiencia, logrando con ello un mejor cumplimiento de sus objetivos y un mayor beneficio social, restringiéndose el espacio para "componendas políticas"; pues en la regulación de este derecho la LFTSE es muy clara y precisa en mi opinión, debiéndose aprovechar para las reformas y adiciones que propongo en este trabajo.

En lo que a organización de los trabajadores se refiere, sobresale el Derecho de Asociación Sindical y Huelga que constituyen dos de los derechos más significativos, por las condiciones en que fueron conseguidos y que siguen -- aún vigentes*. En la relación Estado-trabajador estos de

* Recordar la lucha del Sindicato Solidaridad en Polonia.

rechos adquieren matices muy especiales, pues entran en conflicto el interés de un grupo, ya no con un interés -- particular o de otro grupo, sino con el interés general, -- por lo que la regulación jurídica al respecto debe ser -- muy clara, este derecho está plasmado en nuestra Constitución, artículo 123, B, fracción X, "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra".

Nos remite esta fracción a la ley reglamentaria de este artículo 123 B, que es la LFTSE y que señala en cuanto a estos derechos lo siguiente, primero respecto a los sindicatos y su regulación y posteriormente respecto al derecho de huelga.

Artículo 67: "los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Los sindicatos pues constituyen el instrumento reconocido por la ley, para que los trabajadores presionen al Estado para que tome alguna decisión que los beneficie, en nuestro sistema político aun cuando se han corporativizado representan un grupo de presión muy fuerte, sobre todo ahora que hay una identificación total entre la principal -- central obrera de trabajadores, que prestan sus servicios

a particulares, la CTM y la Central de Trabajadores del Estado, Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y prueba de ello es que algunos líderes de la FSTSE, como José Luis Dorantes Segovia, han sucedido en la Presidencia del Congreso del Trabajo (que es la agrupación de los sindicatos más reconocidos del país) a Fidel Velázquez, líder de la Confederación de Trabajadores de México y que de manera conjunta CTM y FSTSE, de forma destacada componen el sector obrero del PRI, teniendo por lo tanto un poder muy fuerte de negociación frente a las Administraciones Públicas Federal, Estatal y Municipal.

Por lo anterior, por medio del derecho se deben encauzar estas presiones en beneficio del interés general que por supuesto redundará en el beneficio del sector obrero del país.

Así la ley señala que sólo existirá un sindicato por cada dependencia, en caso de haber varios grupos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para trabajadores al Servicio del Estado (TFCyA) decidirá quien tiene la titularidad, de acuerdo al número de agremiados. El derecho a asociarse en un sindicato es para todos los trabajadores de base, los trabajadores de confianza no podrán pertenecer a los sindicatos, cuando el trabajador de base, por derechos escalafonarios o por delegación de funciones ocupe cargos de confianza, quedan en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales, el número de miembros mínimo que se requiere para formar un sindicato son veinte, los sindicatos deberán ser registrados en el TFCyA con el acta de la asamblea constitutiva, los estatutos del sindicato, el acta de la sesión donde se eligió directiva

y la lista de sus miembros con sus generales, este registro podrá ser cancelado por persona interesada, por disolución o porque exista otra agrupación de trabajadores ma yoritaria, los trabajadores podrán ser expulsados del sin dicato, pero el Estado no podrá aceptar la cláusula de ex clusión, queda prohibida la reelección de la directiva, y los sindicatos tienen ciertas obligaciones (38):

I. Proporcionar los informes que en cumplimiento de la LFTSE, le solicite el TFCyA.

II. Comunicar al TFCyA dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directi va o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos;

III. Facilitar la labor del TFCyA en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sea del sindicato o de sus - - miembros, proporcionándole la cooperación que le solici te, y

IV. Patrocinar y representar a sus miembros ante las auto ridades y ante el TFCyA cuando les fuere solicitado .

El Estado sólo reconoce a la FSTSE como central de sindi catos que pueden adherirse o no a ella, de aquí parte su "fuerza negociadora" de la que hablé anteriormente, y ya perteneciendo a la FSTSE ningún sindicato podrá ser expul sado, la FSTSE se registrará por sus estatutos siguiendo los lineamientos generales de la LFTSE, si surgen problemas - entre Federación y sindicatos resuelve el TFCyA.

Además de las obligaciones los sindicatos tienen ciertas prohibiciones, que de ser violadas tendrán como consecuencia la cancelación de su registro y son las siguientes (39):

- I. Hacer propaganda de carácter religioso;
- II. Ejercer la función de comerciantes, con fines de lucro;
- III. Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen;
- IV. Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.

Respecto a los directivos de los sindicatos la ley establece, que son responsables ante el sindicato y respecto de terceros, en los términos que señala el derecho común para el mandatario y que son los señalados en el libro IV Segunda parte, título noveno, del Código Civil para el -- Distrito Federal.

Además, tienen responsabilidad civil si obran dentro de sus facultades y penal si las sobrepasan, los emolumentos que reciban por este cargo y los fondos que manejen serán a cargo de las cuotas que cubran los miembros del sindicato.

Por último, los sindicatos se disuelven por cancelación de su registro, porque así lo decidan las dos terceras -- partes de sus miembros o porque éstos dejen de ser un mínimo de veinte.

Respecto al Derecho de huelga, que está muy unido al anterior derecho de asociación pues es el último recurso de un sindicato, para que sean escuchadas sus demandas, en beneficio de sus agremiados. Como ya señalé es diferente la regulación de este derecho dentro de la legislación -- aplicable a la función pública, pues en caso de ejercerlo ya sea lícita o ilícitamente, se afecta el interés general, por lo que esta regulación tiene matices muy especiales.

La LFTSE define a la huelga como "la suspensión temporal de trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que ella misma señala".

Respecto a la calificación de licitud, la Constitución en el artículo 123, A, fracción XVIII, erróneamente y provocando esa dispersión de la regulación jurídica sobre la función pública a la que me he venido refiriendo a lo largo de este trabajo, hace referencia a los servicios públicos, y aun cuando en su primera parte se puede pensar acertadamente que señala a los servicios públicos prestados por particulares en "concesión por colaboración" en su última parte claramente señala "que dependan del Gobierno".

Pienso que en este punto sólo debería esta fracción remitir al apartado B del mismo artículo o a la LFTSE directamente para evitar las confusiones, pues el apartado B y su ley reglamentaria fueron legisladas con el específico propósito, de regular la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, y así, que quedara derogada esta fracción, pues como se encuentra actualmente provoca dis-

persión, fracción XVIII, artículo 123, apartado A: "las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo.

Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno".

La LFTSE hace referencia clara a los diez días como plazo para suspender las labores y a la declaración de ilegal de la huelga, cuando los trabajadores ejecuten actos violentos contra las personas o en caso de guerra, e incluso regula más específicamente estos requisitos, pues además de que la huelga es ilegal por la ejecución de actos violentos, la califica de delictuosa, teniendo como pena los huelguistas responsables, la pérdida de su calidad de trabajador sin responsabilidad alguna para los titulares de las dependencias y una pena corporal hasta de dos años y pecuniaria hasta por diez mil pesos más la reparación, esto en caso de que no existiere un delito que perseguir mayor(40).

Por lo anterior, debería la fracción XVIII del artículo - 123 A, remitir a la LFTSE, Título Cuarto, capítulo III, regular adecuadamente ese tipo de relaciones, logrando con esto que no hubiere confusiones ni dispersión legislativa sobre el mismo punto.

Volviendo a la LFTSE, define a la declaración de huelga - como: "la manifestación de voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia, de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece la propia -- ley, si el titular de la misma no accede a sus de mandas" (41).

Esta mayoría de trabajadores, debe ser de dos terceras -- partes, las demandas deberán referirse a la violación general y sistemática de los derechos que consagra el artículo 123 B constitucional; el ejercicio de este derecho - en algunos casos, sólo suspende los efectos del nombramiento, (a los que me referí en el capítulo anterior), pe ro puede llegar a cancelarlos, si se realiza antes de los diez días del emplazamiento, sin responsabilidad para el Estado, siempre y cuando estos paros sean imputables a -- los trabajadores.

Ya conociendo los efectos generales del ejercicio de este derecho, ahora es necesario conocer las formalidades que la ley señala para ejercerlo, y son las siguientes:

- 1) Los trabajadores llevan a cabo una asamblea, donde -- acuerdan emplazar a la dependencia a huelga;

2) Se presenta ante el TFCyA la copia del acta de la asamblea donde decidieron los trabajadores emplazar a -- huelga, así como otro escrito, en donde se señalarán las - violaciones al artículo 123 B y a su ley reglamentaria, - que como ya señalé deben ser violaciones generales y siste-- máticas;

3) Una vez que el Presidente reciba el acta de la asam-- blea y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa otorgar las concesiones de las peticiones de los trabajadores, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje mientras tan-- to, decidirá en un término de setenta y dos horas si la - huelga es legal o ilegal y dará a conocer la resolución a las partes;

4) De acuerdo a la declaración de ilegal o legal del em-- plazamiento a huelga el Tribunal procederá:

a) Si es declarada ilegal, se terminará y ya no podrá -- existir suspensión de labores, si los trabajadores suspen-- dieron las labores, les fijará el Tribunal un plazo de -- veinticuatro horas para que reanuden las labores, apercibi-- biéndolos que de no hacerlo, quedarán cesados sin respon-- sabilidad para el Estado.

b) Si la huelga es declarada legal, el Tribunal citará a las partes a las audiencias de avenimiento necesarias, en un término de diez días a partir de la primera notifica-- ción a los funcionarios, esto con el fin de que las par-- tes lleguen a una conciliación y no se suspendan las labo-- res; si en estos diez días no llegan las partes a alguna conciliación, los trabajadores podrán suspender las labo--

res, cumpliendo con el desempeño de las mismas el número de trabajadores que el Tribunal haya fijado, a petición -- de las autoridades para que la suspensión no perjudique - la estabilidad de las instituciones, la conservación de - las instalaciones o que signifique un peligro para la sa - lud pública; los trabajadores están obligados a mantener el desempeño de esas labores.

Así pues, la huelga terminará (42):

- I. Por avenencia entre las partes en conflicto;
- II. Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros;
- III. Por declaración de ilegalidad o inexistencia, y
- V. 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.

Después de exponer toda la regulación que hace la ley res - pecto al ejercicio de este derecho, ratificamos lo que se expuso en un principio, que el ejercicio del derecho de - huelga está sujeto a matices muy especiales en nuestro or - den jurídico, pues antes que proteger el interés de un -- grupo social, el derecho debe de proteger el interés gene - ral y en nuestra legislación se logra la compatibilidad - más adecuada para que no se lesionen esos intereses, y se debe de concientizar a los trabajadores al servicio del - Estado que son servidores públicos, pues generalmente es - to se olvida, siendo válida esta proposición para todos - aquéllos quienes desempeñan un servicio público.

Otro derecho de los trabajadores sindicalizados, lo constituye el intervenir en el establecimiento de las Condiciones Generales de Trabajo, se entiende por condiciones-generales de trabajo como su nombre lo indica, todas aquellas disposiciones que regulen el desempeño de las labores y algunas prestaciones adicionales que deben estar -- conforme a la ley, de acuerdo a las necesidades de cada dependencia para cumplir con sus objetivos.

Estas condiciones generales de trabajo, son fijadas por el titular de acuerdo a la ley, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, pues de lo contrario éste podrá recurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para señalar sus objeciones, resolviendo el -- Tribunal en definitiva; las condiciones generales de trabajo se revisarán cada tres años, si no se hace al cumplimiento de este término lo puede así solicitar el sindicato.

Como ya señalé, se refieren estas condiciones generales de trabajo, a todas aquellas disposiciones que regulen el desempeño de las labores y a algunas prestaciones adicionales, por lo que podrán establecer:

- I. "La intensidad y calidad del trabajo;
- II. Las medidas que deben adaptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;
- III. Las disposiciones disciplinarias y forma de aplicar las;

IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;

V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se les dará a las trabajadoras embarazadas, y

VI. las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Estas condiciones generales de trabajo, después de ser -- aceptadas por el sindicato, en las dependencias respectivas, se depositan en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a partir del cumplimiento de esta formalidad comienzan a surtir efectos, existe además otro requisito, en el caso de que las condiciones generales de trabajo -- proporcionen a los trabajadores prestaciones de tipo económico, y es que sean autorizadas por la Secretaría de -- Programación y Presupuesto, en los términos que señala la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues estas prestaciones económicas que podemos llamar adicionales, a las que marcan las leyes, son erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deben señalarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación como todas las de su tipo, si no se cumple con este requisito, no se podrá exigir al Estado su cumplimiento.

Este derecho de los trabajadores al servicio del Estado, de intervenir en el establecimiento de las condiciones generales de trabajo, es similar al de los trabajadores re-

gulados por el Apartado A del artículo 123, en cuanto a las negociaciones sobre el Contrato Colectivo de trabajo que rige en cada empresa y que establece las condiciones generales de trabajo de acuerdo a los lineamientos que marca la ley respectiva, pero adecuándose a las necesidades de cada empresa y de sus trabajadores, para lograr el equilibrio entre capital y trabajo.

Por lo que se puede concluir, que las condiciones generales de trabajo, son una serie de disposiciones aceptadas por la dependencia y sus trabajadores (representados por su sindicato), que siguen los lineamientos generales que marca la ley respectiva, pero adecuándolos a un caso concreto, y aquí no para buscar el equilibrio entre capital y trabajo, sino con el fin de equilibrar las necesidades de los trabajadores con las de la dependencia, para que ésta cumpla con una serie de objetivos predeterminados, en caminados a la satisfacción de necesidades colectivas, de una manera regular y continua.

Otro de los derechos más importantes, por el beneficio que ofrece a los trabajadores, es el Derecho a la Seguridad Social y que se encuentra plasmado en nuestra Constitución, artículo 123, apartado B, fracción XI.

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

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

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el de recho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

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

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

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares, y

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o en cuenta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de construir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómo-

das e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado a la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

De acuerdo a estas bases constitucionales, se promovió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que entró en vigor el primero de enero de 1960, que fue abrogada posteriormente por la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1985 y que regula este derecho, inclusive la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123, en su artículo 110, remite a la Ley del ISSSTE.

Así es que de una manera general, me referiré a la Ley del ISSSTE en cuanto a los beneficios que otorga.

Esta ley se aplica según su artículo primero:

Artículo 1º.- La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicará:

I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporaren a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;

II. A las dependencias y entidades de la Administración - Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley;

III. A las dependencias y entidades de la Administración - Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato -- constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley; y

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta ley.

El ámbito personal de validez es mayor, puesto que además de los trabajadores de base, gozan de los beneficios de la seguridad social, aquéllas personas que desempeñan cargos de confianza, como lo señala la fracción XIV del apartado B, del artículo 123, y se unen también al elemento personal bajo la regulación de esta ley, los pensionistas y los familiares derechohabientes.

Los principales beneficios de los que gozan, son las siguientes prestaciones:

I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

III. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;

IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;

V. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

VI. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;

VII. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

VIII. Préstamos hipotecarios;

IX. Préstamos a corto plazo;

X. Jubilación;

XI. Seguro de vejez;

XII. Seguro de invalidez;

XIII. Seguro por causa de muerte; y

XIV. Indemnización global.

Todas las prestaciones anteriores, son otorgadas por el - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que es un organismo descentralizado - con personalidad jurídica y patrimonio propios, este patrimonio se forma con un 8% del sueldo básico, que es el sueldo que comprende el sueldo presupuestal, sobresueldo y compensaciones, debiéndolo aportar el trabajador y otro 12.75% sobre ese sueldo básico del trabajador, estos porcentajes son entregados al ISSSTE, quincenalmente por cada una de las entidades y organismos públicos afiliados, debiendo descontar el 8% del sueldo básico del trabajador y aportando cada una de ellas el otro 12.75%.

A continuación, citaré algunas de las prestaciones más es pecíficamente.

En caso de enfermedad no profesional, el trabajador y el pensionista, tienen derecho a asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria hasta por cincuenta y dos semanas; si es trabajador y la enfermedad lo incapacita - para el trabajo, tiene derecho a licencia con goce de suel do o medio sueldo de acuerdo al artículo 111 LFTSE, también tienen derecho a asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. La esposa del trabajador, o a falta de ésta la mujer con quien ha vivido como si lo fue ra durante cinco años, o con la que tuviese hijos, cuando ambos sean libres, si hay varias concubinas ninguna tiene derecho a recibir la prestación; los hijos menores de die ciocho años y hasta la edad de veinticinco, previa compro bación de que están realizando estudios a nivel medio superior, en planteles oficiales o reconocidos; los hijos - mayores de dieciocho años incapacitados física o psíquica mente, que no puedan trabajar para obtener su subsisten--

cia; el esposo de la trabajadora o pensionista que se encuentre incapacitado física o psíquicamente o que sea mayor de cincuenta y cinco años y en ambos casos que dependan económicamente de ella; el padre y la madre del trabajador o pensionista; todos los derechohabientes anteriores deben tener el derecho a las prestaciones del seguro de enfermedad no profesional y maternidad, deben depender económicamente de forma tal del trabajador o pensionista, que ese trabajador o pensionista también tenga derecho a estas prestaciones y que los derechohabientes no tengan por sí mismos derechos propios a estas prestaciones.

Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (43). En este caso el Instituto se subroga en las obligaciones de las dependencias u organismos correspondientes de una manera total y las prestaciones que otorga son cubiertas totalmente por las aportaciones de los organismos y dependencias correspondientes y son: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia necesarios y rehabilitación. - Lo anterior en caso de que incapacite al trabajador para desempeñar su labor, propiciará licencia con goce de sueldo íntegro; y si fallece, los derechohabientes gozarán de una pensión íntegra equivalente al 100% del sueldo básico que estuviese percibiendo el trabajador hasta ese día (44).

Por otra parte los trabajadores tienen derecho también a adquirir habitaciones, ya sean construidas o adquiridas - por el Instituto, estas habitaciones les serán otorgadas a precios módicos, a plazos, con garantía hipotecaria y - con reserva de dominio, o por contratos de promesa de venta.

También tienen derecho a préstamos:

a) Hipotecarios, cuando tengan seis meses de aportaciones y que el préstamo se destine a comprar algún terreno para construir una casa, la construcción de una casa, el efectuar alguna reparación o mejora a las mismas, o redención de gravámenes que soporten estos inmuebles (45).

b) A corto plazo, cuando tengan aportaciones de seis meses mínimo, garantía total de dichas aportaciones, hasta el importe de seis meses del sueldo básico, si sus aportaciones son iguales o mayores al monto del préstamo, el plazo de pago e intereses será mayor de 48 quincenas y no puede exceder los abonos del 50% de los sueldos de trabajador, y se harán los abonos de ambos préstamos de manera quincenal.

En lo que a jubilación se refiere, se tiene derecho a recibir esta prestación que consiste en el 100% del sueldo regulador por 30 años de servicios o más y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de aportaciones sin importar la edad.

La Cesantía en edad avanzada. Tienen derecho a esta prestación aquellos trabajadores que tengan sesenta años y un mínimo de 10 de servicios y aportaciones, el monto de esta pensión va desde 40% del salario regulador (46) con 60 años y 10 años de servicio, hasta 50% del salario regulador con 65 años y 10 años de servicio.

La Pensión por invalidez. Es aquella que se les otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente-

por causas ajenas al desempeño de sus labores, si hubiesen contribuido con sus aportaciones por lo menos durante quince años.

Para otorgarse debe de someterse a un dictamen médico otorgado por el Instituto, que la invalidez no sea consecuencia de un acto intencional u originado por un delito, que sea el estado de invalidez posterior a su nombramiento. Se puede revocar esta pensión, por no someter a reconocimientos y tratamientos que dicte el Instituto, por recuperarse, y volver a desempeñar la labor anterior o alguna similar.

En lo que a Pensión por causa de muerte se refiere se constituye cuando el trabajador muere, aun cuando sea por causas ajenas a sus labores y no importando su edad, con el único requisito de que haya contribuido por más de quince años, sus causahabientes, tienen derecho a pensiones, ya sean de viudez, de orfandad o a los ascendientes, según - sea el caso.

Además de la pensión el Instituto otorga noventa días de sueldo, para gastos de inhumación, cuando se le presente el acta de defunción y la constancia de gastos del sepe-lio.

El monto de todas las pensiones será en base a la cuota - diaria, y son nulas toda enajenación o gravamen de las -- mismas, devengadas o futuras, excepto cuando por mandato judicial sean para cumplir la obligación de alimentos o - por deudas con el propio Instituto.

Indemnización Global. Los trabajadores cuando se retiran sin tener derecho a pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez se les otorgará una indemnización global equivalente al monto total de las cuotas de 6% con las que hubiese contribuido, si tiene de uno a cuatro años de servicio; si tiene de cinco a nueve años el 6% del monto de sus contribuciones, más 45 días de su último sueldo básico; si tiene de diez a catorce años, el 6% del monto de sus contribuciones y 90 días de sueldo básico.

Si fallece el trabajador, la cantidad correspondiente se le entregará a sus familiares beneficiarios. Esta indemnización global sólo se afectará, por adeudos con el Instituto o responsabilidades con las entidades u organismos públicos, en este último caso se le otorgará el sobrante después de haber cubierto su responsabilidad o el total si el fallo es absolutorio.

Los derechos a la jubilación y a las pensiones son imprescriptibles, excepto cuando son pensiones caídas, indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero prescribe en cinco años a favor del Instituto, siempre y cuando este haya notificado personalmente cuando menos con seis meses de anticipación a dicha prescripción.

Y los derechos del Instituto prescriben en diez años, frente a trabajadores, dependencias y organismos públicos. Estas pues, son de una manera general las prestaciones otorgadas al trabajador constitucionalmente por medio de un organismo descentralizado: el ISSSTE.

Para la defensa de todos sus derechos el trabajador al servicio del Estado puede acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XII, señala que:

"Los conflictos individuales, colectivos e intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria". La ley reglamentaria o sea la LFTSE en su artículo 124 nos señala competencia de este Tribunal:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre 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 e intersindicales, y

V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los sindicatos.

Este derecho lo tiene todo trabajador, incluso los de confianza, por declaración hecha en 1979 por la Suprema Corte de Justicia, el cual explicaré con más amplitud en el capítulo IV de este trabajo que dedico al estudio del TFC y A.

Derecho a la capacitación. Aunque veladamente el artículo 123 B, fracción VII, señala en su segunda parte: " El Estado organizará escuelas de Administración Pública". Es to después de señalar que: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes".

Por lo que el Ejecutivo Federal, ha creado por medio de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, una serie de planes, cursos, etc., para que los trabajadores se vayan capacitando para cumplir mejor con sus funciones y también para efectos escalafonarios.

Esto es un punto básico para la Administración Pública, pues es la clave para mejorar la prestación de servicios, y que aún no recibe la importancia debida.

La muestra es que la LFTSE no hace ninguna referencia sobre este derecho, por lo que dentro de las modificaciones que deben hacerse a la LFTSE este punto es importante ya que el instrumentar una verdadera capacitación va a repercutir en una mejor prestación de servicios y elevación de la "productividad" de todo trabajador al servicio del Estado.

3.3 Prescripciones.

Los derechos antes mencionados, son pues los principales otorgados por nuestras leyes a los trabajadores de base principalmente, y ahora pasaré a exponer las causas o requisitos para que estos derechos prescriban, por lo que primero debemos definir qué se entiende por prescripción.

"Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librar se de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley (42); - la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa" (48).

Es decir, la que nos interesa es la prescripción negativa, conocida también como liberatoria y que es: "un medio de extinguir obligaciones o derechos por el transcurso del tiempo, en virtud de que el acreedor no exija el pago en los plazos señalados por la ley o el titular no ejerza su derecho real" (49).

Para completar esto, puedo añadir, "o que no exija la prestación en los plazos señalados". Lo cual sería más adecuado, sobre todo tratándose de prestaciones otorgadas por el ISSSTE.

Ya conociendo que se entiende por prescripción, señalaré los plazos que marca la ley para cada uno de los derechos que otorga (50).

Artículo 112.- "Las acciones que nazcan de esta ley, del nombramiento otorgado en favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, con excepción de los casos -- previstos en los artículos siguientes".

Artículo 113.- "Prescriben:

I. En un mes:

a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento, y

b) Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contado el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

II. En cuatro meses:

a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la ley concede. contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión.

b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley, y

c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas".

Artículo 114.- "Prescriben en dos años:

I. Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos profesionales realizados;

II. Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente, y

III. Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los plazos para deducir las acciones a que se refieren -- las fracciones anteriores, correrán respectivamente, desde el momento en que se determine la naturaleza de la incapacidad o de la enfermedad contraída, desde la fecha de la muerte del trabajador o desde que sea ejecutable la resolución dictada por el Tribunal, las fracciones I y II -- de este artículo sólo son aplicables a personas excluidas de la Ley del ISSSTE". (Respecto a esto último ya expliqué cómo se regula la prescripción en la Ley del ISSSTE).

Hay ciertas excepciones por las que la prescripción no -- puede comenzar a correr y las señala el artículo 115:

I. "Contra los incapacitados mentales, sino cuando se ha ya discernido su tutela conforme a la ley;

II. Contra los trabajadores incorporados al servicio militar en tiempo de guerra y que por alguno de los conceptos contenidos en esta ley se hayan hecho acreedores a indemnización, y

III. Durante el tiempo que el trabajador se encuentre privado de su libertad, siempre que haya sido absuelto por sentencia ejecutoriada".

Y existen casos de interrupción de la prescripción y son: (51)

I. "Por la sola presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; y

II. Si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce que el derecho de aquélla contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables".

Para los efectos de la prescripción la ley señala que los meses se regularán por el número de días que les correspondan; el primer día se contará completo y cuanto sea in hábil el último, no se tendrá por completa la prescripción; sino cumplido el primer día hábil siguiente (52).

Con esto queda completo el análisis de los derechos y deberes de los trabajadores de base como efectos del nombramiento y que en mi opinión debería de aplicarse a todos - los trabajadores y en todas las dependencias y organismos públicos, como un paso importante para llegar a la Administración Pública capaz que requiere el México de hoy y del futuro.

Por supuesto, deberían aprovecharse realmente las experiencias pasadas, adecuándolas a las necesidades futuras, para beneficio no sólo de los trabajadores al servicio -- del Estado y sus familias, sino para todo mexicano, tanto para aquél que tiene ya todos o algunos de los servicios públicos como para quien los debería tener, pero que -- aún no los tiene por deficiencias administrativas.

Por ello es necesario modificar la LFTSE para que sirva - de instrumento básico, para el cambio que se debe de producir, primero en las mentes de todo servidor público y - después en los hechos o sea en su trabajo diario.

3.4 Responsabilidad de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como ya señalé, uno de los efectos del nombramiento lo -- constituye el que el trabajador al prestar la protesta le gal del cargo, se obliga a cumplir una serie de deberes -- establecidos en nuestra Constitución y en otras leyes, y cuando no cumple con cualesquiera de estos deberes, el -- trabajador incurre en responsabilidad, que puede ser de diversa naturaleza, dependiendo quien sea el afectado por el incumplimiento de los deberes u obligaciones por parte del trabajador.

Al estar los trabajadores al servicio del Estado, subordi nados a un orden jurídico predeterminado, están obligados por ello a responder de sus actos públicos, es decir, todo trabajador del Estado que ha infringido la ley, por un acto o una omisión, y causado con ello un daño, está obli gado a resarcir esos daños además de cumplir con la sanción que se le imponga, que puede ser impuesta por la pro pia administración pública, o por la autoridad judicial - competente, dependiendo a quién afecte con su incumplimiento, y en base a esto podemos clasificar la responsabi lidad en que incurre un trabajador por incumplimiento de sus deberes en:

- 1) Responsabilidad administrativa,
- 2) Responsabilidad penal, y
- 3) Responsabilidad civil.

1) La responsabilidad administrativa es aquélla en que incurre el trabajador al servicio del Estado, por faltas que afectan a la Administración, es decir, no trascienden fuera de la administración y tienen como sanciones las -- que aplica la propia administración, de acuerdo a la discrecionalidad que en este punto le ofrece la ley.

Así tenemos que la administración en base a su poder disciplinario y a la jerarquía en la que está conformada, impone la sanción que puede ser apercibimiento, multa, traslado de destino, suspensión de las labores, pérdida de derechos escalafonarios y si la falta es más grave puede -- llegarse al cese.

Esto es con el fin de corregir errores y anomalías en la administración pública y a diferencia del derecho penal es interno, o sea, no trasciende más allá de la relación Estado-trabajador, el derecho penal es externo pues desde este punto de vista, se aplica a todo aquél que por un acto u omisión de su conducta se encuadre al tipo penal; otra diferencia importante es el tipo de sanciones -- que se aplican cuando se incurre en responsabilidad administrativa, la sanción más fuerte es el cese, mientras -- que si se incurre en responsabilidad penal la sanción es la pérdida de libertad; las sanciones administrativas las aplica la misma administración pública, mientras que las sanciones penales las aplica el poder judicial; también -- por la razón anterior surge otra diferencia, mientras que la sanción administrativa es aplicada en base a cierta -- discrecionalidad que otorga la ley al superior jerárquico, en el derecho penal no hay pena sin ley, es decir, no cabe la aplicación de una pena por analogía o por mayoría

de razón, sino que la conducta del inculpado debe encuadrarse exactamente al tipo penal, es decir, a la conducta señalada por la ley como delictuosa.

Como ya señalé, las sanciones administrativas las impone la propia administración, en base a cierta discrecionalidad otorgada por la ley, cumpliéndose con el principio de legalidad la LFTSE señala que dentro de las condiciones-generales de trabajo, se establecerán las disposiciones -disciplinarias y las formas de aplicarlas. Estas condiciones generales de trabajo a su vez deben estar dentro de los manuales de organización general, expedidos por el titular de cada dependencia pública y que además deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación (53).

En conclusión, por medio del poder disciplinario, se asegura el cumplimiento de los deberes de los trabajadores - al servicio del Estado, impuestos por la función pública y se mantiene la relación jerárquica indispensable, para que la administración pública cumpla con sus objetivos.

Nuestra legislación por medio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula este tipo de conductas de los trabajadores al servicio del Estado, - en su título III, capítulo I Sujetos y Obligaciones del servidor público, así en el artículo 46 establece el ámbito personal de validez de la propia ley en el punto responsabilidades administrativas, remitiéndonos al artículo 2º que a su vez nos remite al artículo 108 constitucional párrafos primero y tercero, pero añade: "y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Por su parte el artículo 108 constitucional establece: "pa
ra los efectos de las responsabilidades que alude este Tí
tulo se repuntarán como servidores públicos a los repre
sentantes de elección popular, a los miembros de los pode
res Judicial y Federal y Judicial del Distrito Federal, a
los funcionarios y empleados, y, en general, a toda perso
na que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier
naturaleza en la Administración Pública Federal o en el -
Distrito Federal, quienes serán responsables por los ac
tos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus --
respectivas funciones.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legisla
turas locales y los Magistrados de los Tribunales Superio
res de Justicia locales, serán responsables por violacio
nes a esta Constitución y a las leyes federales, así co
mo por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Posteriormente el artículo 47 de la citada ley enumera --
cuales son las obligaciones que los servidores públicos -
deben observar, estableciendo que su incumplimiento da lu
gar a la sanción administrativa correspondiente.

Art. 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes --
obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, leal
tad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas
en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo in
cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sancio
nes que correspondan, según la naturaleza de la infrac
ción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos -
laborales, previstos en las normas específicas que al res
pecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información -- que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VI. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

VII. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, -- cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y -- otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba;

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, -- nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o vayan formando parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí por interpósita persona, dinero objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, -- que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a -- que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

En lo que se refiere a las sanciones administrativas y -- los procedimientos para aplicarlas, se encuentran reguladas por el capítulo II del propio título tercero. En el se señala que en todas las dependencias y entidades de la ad ministración pública se establecerán unidades específicas para que el público tenga fácil acceso y pueda promover -- las quejas y denuncias por incumplimiento de las obliga ciones de los servidores públicos. Asimismo, otorga fa-- cultades a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para establecer las normas y procedimientos pa -- ra que las instancias promovidas por la población sean -- atendidas correctamente (54). Respecto a la determina-- ción de las responsabilidades en que incurran los servido res públicos, y aplicación de sanciones, tienen faculta des, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia del D.F., así como el Congreso de la Unión -- dentro de su competencia.

Por otra parte, garantiza la seguridad de la persona que promueve alguna queja o denuncia a través de señalar que incurre en responsabilidad el servidor público que direc-- ta o indirectamente pretenda impedir este tipo de actos - (55).

Aquellos trabajadores al servicio del Estado que presten sus servicios en la SECOGEF, incluso el titular de la mis ma reciben mención especial ya que mientras los primeros, serán sancionados en caso de incurrir en responsabilidad-- administrativa por la Contraloría Interna de dicha Secre-- taría, el titular sólo es responsable ante el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Las sanciones a que se hace acreedor cualquier servidor - público que incurra en este tipo de responsabilidad, consistirán según lo establecido en el artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o causa daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de -- aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite.

Las autoridades competentes deberán tomar en cuenta para aplicar las sanciones administrativas los elementos que - la propia ley señala en su artículo 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Y en caso de sanciones pecuniarias establece una serie de criterios dentro de su artículo 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Así como para ambos tipos de sanciones señala los lineamientos generales de aplicación en el artículo 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión de empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la SECOGEF desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la SECOGEF cuando sean superiores a esta cantidad.

Por lo que respecta a la competencia para imponer sanciones, se encuentra establecida por los artículos 60 y 64 - de esta ley.

Art. 60.- La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están - reservadas exclusivamente a la SECOGEF que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

Art. 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber de la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. - La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

Los servidores públicos por tanto no quedan en estado de indefensión e inclusive la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el recurso de revocación ante la propia autoridad que imponga la sanción ante el Tribunal Fiscal de la Federación artículos 71, 72 y 73.

Art. 71.- Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

La tramitación del recuso se sujetará a las normas siguientes:

I. Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

II. La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más; y

III. Concluido el período aprobatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

Art. 72.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los ferminos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y

II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la --consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Art. 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En lo referente a la prescripción el artículo 78 establece "Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y

II. En los demás casos prescribirán en tres años".

2) Responsabilidad Penal, para efectos de este tipo de responsabilidad, me referiré sólo a aquellos delitos en los que incurre el trabajador al servicio del Estado por su investidura durante su encargo o bien aquéllos en los que es un agravante tener la calidad de prestar un servicio público.

Para los delitos antes mencionados nuestra Constitución prevé la expedición de una ley de responsabilidad en el artículo ciento nueve, primer párrafo "...el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad...".

La Ley Federal de Responsabilidades vigente desde diciembre de 1982 regula todas las faltas cometidas por los -- trabajadores al servicio del Estado en el ejercicio de -- sus funciones, y los procesos para sancionarlas.

Los delitos en que pueden incurrir son, delitos federales, delitos comunes y responsabilidad administrativa -- que cometan durante su encargo o con motivo del mismo.

Hay diferencias en la aplicación de la Ley de acuerdo a la calidad del trabajador al servicio del Estado, por -- ejemplo los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional y que son: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General -- de la República, el Procurador General de Justicia del -- Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces -- de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común -- del Distrito Federal, los Directores Generales o sus -- equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los -- términos de este Título por violaciones graves a esta -- Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales --

para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Este mismo artículo señala las causas y forma para aplicar sanciones a este tipo de trabajadores al servicio -- del Estado.

Estos servidores públicos al cometer un delito del orden penal, tiene que intervenir la Cámara de Diputados, según lo señala el artículo 111 constitucional "... Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador Gneral de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si hay o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arrego a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto...."

Y la Ley Federal de Responsabilidades por su parte en su artículo sexto nos define la procedencia del juicio político: .." Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Y el artículo séptimo nos define la forma de perjuicio de los intereses públicos "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad del sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo.- Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal!"

Nos señala asimismo la prescripción, para exigir la responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo de encargo por cualquier servidor público dentro del art. 114 constitucional: "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento"

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción II del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años .

Tratándose de delitos comunes, la prescripción se regirá por las reglas establecidas en el orden común.

Por lo que podemos concluir que ciertos servidores públicos gozan de prerrogativas en lo que se refiere a delitos del orden común. Cabe señalar que la Constitución en la última parte del artículo 110 otorga el carácter de inatacables a las resoluciones del Congreso de la Unión respecto a responsabilidades de los servidores públicos, demanda a la anterior legislación por parte de algunos estudiosos del derecho constitucional (56).

Cabe destacar la excepción que marca la Constitución en el caso del Presidente de la República el artículo 108 -- constitucional, segundo párrafo nos dice: "...El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

Así queda expuesto lo que respecta a la responsabilidad penal de aquellos servidores públicos que gozan de prerrogativas, a continuación me referiré a la responsabilidad penal de los funcionarios y empleados.

Cuando el delito que cometen es del orden común, serán -- juzgados por los tribunales competentes, incoándose los -- procedimientos en la forma ordinaria y con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicables en cada caso.

La sanción se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación y de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el servidor público.

Así queda expuesto el punto de la responsabilidad penal - de los servidores y que puede ser un punto importante para mejorar a la administración, sobre todo en cuanto al control, pues falta cometida por un trabajador al servicio del Estado, puede repercutir en un costo social muy elevado, comprometiéndolo no sólo a una sino a varias administraciones, por lo que debe ser básico el respeto al cumplimiento de los deberes, pues en base a ello se facilitará la fase evaluativa del proceso administrativo.

3) Responsabilidad Civil.- Es aquella en que incurre todo trabajador al servicio del Estado, que al no cumplir con sus deberes causa un menoscabo en el patrimonio del Estado o de un particular, esta responsabilidad es independiente de las sanciones a que se haya hecho acreedor por la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades.

Generalmente incurren en este tipo de responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, que manejan fondos y que también por lo general otorgan por ello fianzas previo al desempeño de sus labores, por si llegan a incurrir en este tipo de responsabilidad.

Este tipo de responsabilidad, se constituye por una resolución de tipo administrativo, emitida por el superior jerárquico, en la mayoría de los casos, y como efecto de esto se hace efectiva la fianza, en el caso que exista para el pago de la indemnización por daños y perjuicios, si no existiera fianza, el trabajador responsable responde con sus bienes.

En la realidad la actuación de la SECOGEF ha propiciado - la conformación de ciertas bases de control en este punto, pero que presenta deficiencias en la operatividad, lo que posiblemente se subsane con el tiempo, de mantenerse el interés político para ello.

Cuando se afecta el patrimonio de un particular por incurrir en responsabilidad civil, tiene éste el derecho a repercutir contra el Estado, después de exigirle la obligación al trabajador responsable, o sea, es responsable subsidiario, aun cuando siempre el Estado debería ser obligado solidario para no perjudicar a terceros, excepto el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal que establece: "...Es posible demandar directamente al Estado, cuando causa daños patrimoniales con motivo de la prestación de un servicio público".

Así debiera ser siempre, pues en lo que se hacen las imputaciones pertinentes al responsable, un tercero puede resultar seriamente afectado en su patrimonio.

Estas son pues las responsabilidades en que incurre un -- trabajador al servicio del Estado, por incumplimiento de sus deberes, o sea, en el desempeño de sus funciones y -- tratándose de delitos del orden común en que incurre durante su encargo.

La imposición de las sanciones por incurrir en cualesquiera de los tipos de responsabilidad, no excluye la aplicación de las sanciones que marquen las leyes para los otros, la responsabilidad administrativa, o sea, la imposición de sanciones en base al poder disciplinario, siem-

pre se presenta y se puede dar el caso en que se presenten sanciones por incurrir en los tipos de responsabilidad.

Algunos autores, hablan de otro tipo de responsabilidad, - la política, que dicen es aquélla señalada en nuestra Constitución, artículo 93: "... Los Secretarios de Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos(57).

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios - de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas - de participación estatal mayoritaria, para que informen - cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades...".

Es decir, estos autores señalan que ciertos servidores públicos tienen una responsabilidad de carácter político -- frente a los representantes elegidos por el pueblo por -- elección directa, o sea, los Diputados y Senadores; esto me atrevería a decir que es una relativa responsabilidad, pues el líder de ambas Cámaras es nombrado por el Presidente y con la mayoría en ambas Cámaras del partido dominante, se diluye mucho esa responsabilidad. Aunque en el ámbito meramente teórico, si es este precepto un principio importante, sobre todo para lograr un equilibrio de - poderes y poder exigir cuentas a estos funcionarios que - de hecho no están bajo un control, como el que debiera -- ser.

Respecto a la efectividad de las sanciones por incurrir - en algún tipo de responsabilidad, es relativa, pues aun - cuando existen disposiciones en nuestra Constitución e in - cluso una ley de responsabilidades, por el esquema de - nuestro sistema político, generalmente a estos servidores públicos que incurrir en responsabilidad, sobre todo en - la de tipo penal, se ocultan y se les protege siempre, -- aduciendo para esta defensa de malos funcionarios razones de tipo "político"; lo cual provoca una dilatación disciplinaria y es uno de los motivos que causa corrupción, uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la admi - nistración pública de manera conjunta con el atraso técni - co, la falta de conciencia de servicio público de los tra - bajadores, la falta de recursos y la escasa de planeación - del futuro de nuestro país.

Con esto constatamos a diario los contrastes a los que se han llegado en la actualidad y que como estudiosos del de - recho, debemos no sólo no aceptarlos sino tratar de termi - nar con ellos, modificando las leyes para utilizarlas - - realmente como un instrumento para elevar el nivel de vida de todos los ciudadanos mexicanos, y es por ello injusto por ejemplo, que a un cartero se le llegue a juzgar - por un delito como es extraviar un giro postal, mientras que ciertos servidores públicos que sólo lucran con el -- puesto, únicamente se les destituya sin exigirles, ya sea la devolución del enriquecimiento ilegítimo o el pago de la indemnización de los daños y perjuicios causados no só - lo a la administración a la que pertenece, sino a todo el pueblo de México, por el costo social que esto representa.

Por lo que, mientras no se logre realmente concientizar a los trabajadores al servicio del Estado, de la importancia y repercusiones de la función pública, vamos a estar lejos de hacer efectivas y aplicables nuestras leyes y -- por lo tanto vamos a estar lejos del país al que aspiramos.

C A P I T U L O I I I

- (32) García Maynez, Eduardo., op. cit., p. 197.
- (33) Bielsa, Rafael., Derecho Constitucional, Ed. Roque - de Palma, segunda edición. 1954, Argentina, Buenos Aires, p. 238.
- (34) Serra Rojas, Andrés., op. cit., p. 215.
- (35) Fraga, Gabino., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, - décimo sexta. 1975, México, D.F., p. 14, cita a -- Leon Duguit.
- (36) Artículo 19, Ley Orgánica de la Administración Públi - ca Federal.
- (37) Artículo 66, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (38) Artículo 67, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (39) Artículo 79, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (40) Artículos 97 y 103, Ley Federal de Trabajadores al - Servicio del Estado.
- (41) Artículo 93, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (42) Artículo 108, Ley Federal de Trabajadores al Servi-- cio del Estado.
- (43) Capítulo VI, Ley del ISSSTE.
- (44) Artículo 41, Ley del ISSSTE.
- (45) Artículo 103, fracción I, Ley del ISSSTE.
- (46) Artículos 82 y 83, Ley del ISSSTE.
- (47) Artículo 1135, Código Civil para el D.F.
- (48) Artículo 1135, Código Civil para el D.F.
- (49) Rojina Villegas, Rafael., Compendio de Derecho Ci-- vil, Ed. Porrúa, II, décima cuarta. 1978, México, D.F., p. 234.
- (50) Título Sexto, Ley Federal de Trabajadores al Servi-- cio del Estado.

- (51) Artículo 116, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (52) Artículo 117, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (53) Artículo 19, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- (54) Artículo 49, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- (55) Artículo 50, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- (56) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge., Introducción al Estudio del Derecho Mexicano, Derecho Constitucional, Ed. UNAM, primera edición, 1981, México, D.F., p. 68.
- (57) Acosta Romero, Miguel., Derecho Administrativo, Ed.-Porrúa, 1979, México, D.F., p. 176.

C A P I T U L O I V

ANALISIS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION
Y ARBITRAJE PARA TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO4.1 Panorama General.

Se desprende del capítulo anterior que como resultado de la función pública, tanto el Estado, como los trabajadores del mismo, tienen obligaciones y derechos, provocándose -- que el interés estatal en ocasiones entre en conflicto con el personal o incluso se presenten conflictos de intereses personales, por ello debe existir un organismo de carácter judicial que dirima este tipo de controversias. La anterior es la principal función que cumple el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para Trabajadores al Servicio del Estado (TFCyA).

El TFCyA, fue creado como órgano jurisdiccional con el fin de que resolviera las controversias suscitadas por la función pública dentro del Estatuto de los Trabajadores al -- Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, se ratifica -- su conformación en el Estatuto del 4 de abril de 1941 y -- cuando se promovió la creación del apartado B del artículo 123 Constitucional en octubre de 1960, se elevó a rango -- constitucional (58).

La exposición de motivos de la reforma constitucional respecto a este punto señala "se reitera en el proyecto el -- funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que además -- se le 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 trabajadores al servicio del Estado para exigir y reclamar el respeto a sus derechos ya sean individuales o -- sindicales, pueden pues recurrir al TFCyA, la LFTSE lo establece claramente señalando que, en caso de ser cesado in justificadamente se puede ejercer en el TFCyA la acción -- pertinente para solicitar la intervención judicial, asimis mo es competencia del TFCyA conocer de los conflictos colectivos tanto en lo que se refiere a las controversias -- con el Estado, como intersindicales.

Para cada uno de los casos antes mencionados existe un pro cedimiento especial que posteriormente analizaré.

El derecho de los trabajadores al servicio del Estado para acudir al TFCyA y las funciones del tribunal mismo, están sustentados en lo que señala el artículo 123 apartado B, - fracción XII "Los conflictos individuales, colectivos o in tersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Con ciliación y Arbitraje, según lo previsto en la ley regla-- mentaria.

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

Cabe destacar antes de analizar la naturaleza jurídica del TFCyA que desde su creación en 1938, tiene un carácter emi nentemente conciliatorio, aún y cuando cuenta con todas -- las facultades jurisdiccionales para actuar en la resolu-- ción de conflictos derivados de la función pública.

4.2 Naturaleza Jurídica y Estructura.

Debido a las funciones que cumple el TFCyA es un tribunal de la administración pública, toda vez que no es un tribunal común y corriente, pues aún y cuando materialmente algunos de sus actos son de carácter judicial, formalmente es administrativo pues depende del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación (59).

Algunos autores como Laudabere, apoyan la tesis de que los conflictos que surjan durante la función pública deben ser juzgados por tribunales administrativos, "La situación del funcionario es una situación de derecho público y de los litigios que se originen con la administración deben conocer los tribunales administrativos".

Lo anterior es aceptado en nuestra legislación, ya que la Suprema Corte de Justicia ha dictado amplia jurisprudencia respecto a la competencia. Cabe señalar en este sentido - que aún y cuando el TFCyA debiera coadyuvar en el control jurídico de los trabajadores al Servicio del Estado, se en encuentra limitado ya que sólo podrán acudir a él aquéllos servidores públicos que en su relación con el Estado, sea regulada por la Ley reglamentaria del apartado B constitucional, criterio apoyado jurisprudencialmente.

En lo que se refiere a la estructura el TFCyA es un órgano colegiado, como lo señala el artículo 118 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Art. 118.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en pleno y en salas, se integra rá cuando menos con tres salas, las que podrán aumentarse

cuando así se requiera. Cada sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, 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 primeros y fungirá como Presidente de Sala.

Además de las salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las salas auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las salas.

El pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente -- del propio Tribunal.

Para su operación el TFCyA contará con el personal señalado en el art. 122 de la citada ley. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sala Auxiliar, habrá un Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y Personal administrativo, que sean necesarios para atender el volúmen de asuntos.

El Tribunal tendrá también el número de conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o -- que les encomiende el Presidente de éste, interviniendo y dando fé pública de los convenios que las partes celebren

con su intervención. El nombramiento de los conciliadores será hecho por el Presidente del Tribunal.

Destacan tanto los conciliadores, como la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que a través de éstos el TFCyA cumple la relevante función de conciliar intereses.

El elemento personal que compone el TFCyA debe de llenar - ciertos requisitos señalados por la Ley antes citada en -- sus artículos 121 y 122.

Art. 121.- Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Con ci l i a c i o n Arbitraje se requiere:

- I. Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles;
- II. Ser mayor de veinticinco años; y
- III. 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 del Tribunal y los Presidentes de Sala y de Sala Auxiliar, así como el Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deberán poseer título profesional de Licenciado en Derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación, y tener un mínimo de tres -- años de experiencia acreditable en materia laboral.

Art. 122.- El secretario General de Acuerdos, los Secretarios Generales Auxiliares, los Secretarios de Acuerdos y el Jefe de Actuarios, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Tener título legalmente expedido de Licenciado en Derecho; y

III. No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal.

La competencia del TFCyA está estipulada por la Ley, que señala en su artículo 124:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad 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 e intersindicales; y

V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los sindicatos.

De esta competencia otorgada por la Ley se desprende que el TFCyA realiza actos jurisdiccionales, señalados en el

precepto antes mencionado dentro de sus fracciones I, II y IV, pero también realiza actos puramente administrativos expresados en las fracciones III y V.

En este punto debemos señalar dos casos especiales sobre la autoridad competente, en conflictos individuales o colectivos, que son el que sean parte de éstos, el TFCyA o el Poder Judicial Federal, en el primer caso como todos los trabajadores del Tribunal están sujetos a la LFTSE, cuando surjan conflictos suscitados por la aplicación de esta ley, las autoridades que deben conocer de ellos, son las autoridades federales de trabajo, pues no se puede ser juez y parte.

En el segundo caso siendo parte el Poder Judicial Federal, no puede someterse a un tribunal de menor jerarquía como lo es el TFCyA y conoce de todos los conflictos que surjan entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores, el Tribunal máximo del país, la Suprema Corte de Justicia, que en una sola instancia, siguiendo el procedimiento que señala la LFTSE para el TFCyA, con la diferencia que en lugar de los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conocen de los conflictos una comisión substanciadora formada también por tres personas, con los mismos requisitos que para ser magistrado del TFCyA, y que son un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otros que nombra el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero designado de común acuerdo y que debe ser ajeno a la Suprema Corte de Justicia y al Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial Federal, en este caso no hay presidente de la Comisión Sustanciadora y las resoluciones se dictarán por mayoría de votos.

Además de los magistrados la comisión funcionará con un Secretario de Acuerdos, que autorice y dé fé de las actuaciones, los actuarios y empleados necesarios.

Esta Comisión Sustanciadora, económicamente está incluida en el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación y sus miembros duran: seis años el representante -- del Poder Judicial de la Federación y el designado de común acuerdo y tres años el representante sindical, deben -- los 3 magistrados ser Licenciados en Derecho, sólo pueden ser removidos por causas justificadas y por quienes los designaron.

La Comisión Sustanciadora sigue el procedimiento fijado -- por la LFTSE al TFCyA con la diferencia que no resuelven -- directamente, sino que emiten un dictamen que es votado -- por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y si se aprueba para al Presidente de la Suprema Corte de Justicia para su cumplimiento.

En cuanto a las facultades y competencia internas está ampliamente regulado tanto respecto a los Presidentes del -- Tribunal y las salas.

Art. 120-A.- El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá las facultades y obligaciones -- siguientes:

- I. Ejercer la representación del Tribunal;
- II. Dirigir la administración del mismo;
- III. Presidir las sesiones del Pleno;

IV. Cuidar el orden y la disciplina del personal del Tribunal y conceder las licencias que, de acuerdo con la Ley, le sean solicitadas;

V. Asignar los expedientes a cada una de las salas, conforme a las normas que establezca el Reglamento Interior;

VI. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por el Pleno;

VII. Vigilar el correcto funcionamiento de las salas y de las salas auxiliares;

VIII. Rendir los informes relativos a los amparos que se interpongan en contra de los laudos y de las resoluciones -- dictadas por el Pleno;

IX. Llevar la correspondencia oficial del Tribunal salvo las reservadas a los Presidentes de las Salas; y

X. Las demás que le confieran las leyes.

Art. 120-B.- El Presidente de cada una de las salas, tiene las facultades y obligaciones siguientes:

I. Cuidar el orden y la disciplina del personal de la sa la;

II. Vigilar que se cumplan los laudos dictados por la sa la;

III. Rendir los informes de los amparos, cuando las salas tengan el carácter de autoridad responsable;

IV. Informar al Presidente del Tribunal de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la sala y sugerir las medidas convenientes para corregirlas;

V. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la sala; y

VI. Las demás que le confieren las leyes.

Art. 120-C.- Los Presidentes de las Salas Auxiliares, tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

I. Cuidar el orden y la disciplina del personal de la sala;

II. Remitir al Tribunal los expedientes, dentro del término fijado en la fracción II del Art. 124-C de esta ley;

III. Rendir los informes en los amparos, cuando las salas auxiliares tengan el carácter de autoridad responsable;

IV. Tramitar la correspondencia relacionada con los asuntos de la competencia de la sala; y

V. Las demás que le confieran las leyes.

Art. 124-B.- A cada una de las salas corresponde:

I. Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior; y

II. Las demás que les confieran las leyes.

Art. 124-C.- A las salas auxiliares corresponde:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el artículo primero de esta ley y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción;

II. Tramitar todos los conflictos a que se refiere la -- fracción anterior hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquel en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la sala correspondiente que dictará el laudo; y

III. Las demás que les confieran las leyes.

Como del Pleno, art. 124-A.- Al pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje corresponde:

I. Expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal;

II. Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;

III. Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, II, IV y V del artículo anterior;

IV. Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación de número de salas y de salas auxiliares que requiera la operación del Tribunal; y

V. las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

Excepto los casos ya mencionados, conoce de los conflictos el TFCyA cumpliendo con sus facultades jurisdiccionales, de acuerdo al procedimiento señalado por la ley y que enunciaré brevemente:

a) Respecto a conflictos colectivos.

b) En relación a conflictos de carácter individual.

a) Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro de tres días contados a partir de la fecha de citación.

En esta audiencia, procurará avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo, que les obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, para que se proceda al arbitraje de conformidad con el procedimiento normal que marca la ley.

Este procedimiento es muy importante porque es el que se sigue para el ejercicio del derecho de huelga y que ya mencioné en su oportunidad.

b) Durante cualquier procedimiento, ante el TFCyA no se requieren forma o solemnidad de las partes en la promoción o intervención de las partes.

El procedimiento a grandes rasgos, se inicia con la presentación de una demanda que puede ser por escrito o verbalmente por comparecencia; a la contestación que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución. Excepto cuando el Tribunal juzgue necesarias -- las prácticas de otras diligencias y una vez desahogadas -- se dictará el laudo.

Como ya mencioné anteriormente, pueden acudir al TFCyA, el trabajador o el titular de la dependencia por sí o por interpósita persona.

Si el que acude a pedir la terminación de los efectos del nombramiento es el representante de la dependencia el procedimiento adquiere ciertos matices:

I. La dependencia presentará por escrito su demanda, -- acompañada del acta administrativa y de los documentos per tinentes, o sea, el acta administrativa con intervención del trabajador y un representante sindical, en la que se precisarán los hechos, la declaración del trabajador, los testigos, y las firmas de todos los que intervengan, como prueba de que el trabajador incurrió en alguna causal de despido, asimismo se solicitará el desahogo de las pruebas que haya sido posible reunir en la siguiente audiencia.

II. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demanda-

do, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar - por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los do cumentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal - los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia, que se menciona en la fracción siguiente.

III. Fijados los términos de la controversia y reunidas -- las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se ce lebrará en los quince días siguientes de recibida la con- testación en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolu- tivos del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, - salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se - ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dic tará el laudo dentro de quince días (60).

Las resoluciones del Tribunal son por mayoría, o sea, por el voto en el mismo sentido de dos magistrados; las audien- cias estarán a cargo de los Secretarios de Audiencias del Tribunal y el Secretario General de acuerdos resolverá to- das las cuestiones que en ellas se susciten, las partes de ben acatar el laudo, ya que las resoluciones dictadas por el TFCyA son inapelables y por lo tanto deberán ser cumpli- das.

Cuando el actor es el trabajador, el procedimiento se ini- cia con la presentación de la demanda que deberá contener: (61).

- I. Nombre y domicilio del reclamante;
- II. Nombre y Domicilio del demandado;
- III. Objeto de la demanda;
- IV. Una relación de los hechos; y
- V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiese aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde la demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

Esta demanda, deberá estar acompañada por las pruebas que se tengan y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente el trabajador.

La dependencia deberá contestar a la demanda dentro de cinco días, contados a partir del día siguiente a la notificación, debe esta contestación referirse a todos y cada uno de los hechos de la demanda y además se debe acompañar de las pruebas que se tengan o indicar el lugar donde se puedan obtener; para demandados que se encuentren fuera del lugar en que radica al Tribunal, se utiliza el sistema sucesivo de vigencia de las leyes que señala el Código Civil para el D.F. en su artículo tercero, en cuanto a que, se amplía el término a un día más por cada 40 kms. de distancia o fracción que exceda de la mitad, para contestar la demanda, esto me parece ya fuera de tiempo, pues puede darse el caso que por lo extenso del territorio nacional, se llegue a dar de plazo de casi mes y medio para contestar la

demanda, causando con ello un daño al trabajador, además - de que con todos los medios de comunicación existentes en la realidad ya no tiene caso el mantener este sistema sucesivo en nuestro orden jurídico.

El Tribunal ya cuando recibe la contestación de la demanda o una vez que transcurre el plazo para ello, procede a practicar las diligencias necesarias, citando a las partes, y en su caso a los testigos y peritos para la audiencia de pruebas alegatos y resolución.

Para el desahogo de las pruebas se sigue cierto orden, primero se desahogan las del actor y después las del demandado, el Tribunal no está obligado por la ley para tasar las pruebas de cierta manera en especial, pues sólo establece que deban deshechar las que resulten notoriamente inducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis, siendo estos criterios muy generales, el juez libremente les otorga el valor probatorio de acuerdo a su criterio de justicia, incluso puede aceptar o pedir pruebas supervenientes para mejor proveer.

Cuando el demandado no conteste en todo o en parte se le -- tendrá por contestada afirmativamente la demanda o el hecho al que no se refirió respectivamente, salvo prueba en contrario.

Así pues que el juzgador, sólo debe expresar en su laudo las consideraciones en que funde su resolución. Se puede el actor desistir de la demanda expresa o tácitamente, -- cuando no se hace ninguna promoción en el término de tres meses, declarándose la caducidad.

La ley también señala cuales son las notificaciones personales; la demanda, la citación a absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos con apercibimiento.

Las resoluciones que dicta el TFCyA, son los laudos, respecto a ellos la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia señala: "Son sentencias de condena y no de nulidad, por lo menos en cuanto a empleados públicos que se dicen injustamente despedidos" (62).

Respecto a la fuerza legal de estas resoluciones, es completa, incluso la propia LFTSE establece que: "Las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridos para ello" (63).

La LFTSE establece medios de apremio para la ejecución de los laudos, como son el establecer multas hasta por mil pesos, para hacer cumplir sus determinaciones, en la actualidad ya esta cantidad es irrisoria por lo que debía modificarse a una más elevada; estas multas se harán efectivas por la Tesorería General de la Federación, en base a un --oficio que le deberá girar el Tribunal y ésta posteriormente le informará del cobro de la multa, esto es el TFCyA --tiene la facultad de hacer que se cumplan sus resoluciones o sea, sus laudos, que según la jurisprudencia pueden ser congruentes o incongruentes.

"Laudo congruente es aquél que guarda conformidad de extensión, concepto de alcance entre fallo y las pretensiones de las partes formuladas durante el juicio" (64).

Por lo que: "Un laudo es incongruente cuando no guarda conformidad con las pretensiones demandadas y el texto ilógico de la resolución" (65).

Respecto a recursos, no existen en vía administrativa, ni ante el propio tribunal, sólo existe el recurso del amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia, así lo señala nuestra Constitución en su artículo 107 fracción V., inciso d: "Todas las controversias de que habla el artículo -- 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

Fracción V: El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, en los casos siguientes: d) en materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 27, fracción III, inciso C, establece: "Corresponde conocer a la Cuarta Sala: III. De los juicios de amparo de única instancia contra laudos de los tribunales del trabajo, por violaciones cometidas en ellos, o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate: c) De laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al Servicio del Estado".

Así pues, las partes sólo tienen el recurso de amparo directo que se sustanciará en la cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia en una sola instancia, y digo las partes pues el Estado también debe solicitarlo, según jurisprudencia establecida por la propia Suprema Corte de Justicia -- (66).

Con esto termino el estudio del TFCyA en cuanto a sus actividades jurisdiccionales, pero falta todavía la explicación de sus funciones administrativas y que son el conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo, efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, y el imponer correcciones disciplinarias y sanciones; en lo que hace a las dos primeras funciones ya me referí en el capítulo III de este trabajo, por lo que sólo resta la tercera función administrativa y que podría dividir en dos respecto a las correcciones y sanciones disciplinarias impuestas a sus empleados, son en base al ejercicio de su poder disciplinario y que por lo tanto son sanciones impuestas, a aquellos trabajadores que incurran en responsabilidad administrativa, tema al cual ya hice referencia dentro del capítulo III de este trabajo.

El otro carácter con el que este Tribunal impone correcciones y sanciones disciplinarias, a aquéllos quienes están sujetos a su jurisdicción, es en base a la investidura que le da la ley como Tribunal de la Administración Pública, - las correcciones pueden ser para ambos casos:

I. Amonestación;

II. Multa que no podrá exceder de cien pesos; y

III. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por tres días (67).

O sea, el Tribunal impone estas correcciones y sanciones disciplinarias a sus trabajadores, por incurrir en responsabilidad administrativa por faltas cometidas en el desempeño de sus labores y a los particulares que faltaren al respeto y al orden debidos durante las actuaciones del Tribunal, en base a la investidura que le otorga la ley como auxiliar de la Administración Pública.

4.3 Propuesta de Atribuciones

Una de las obligaciones ineludibles del Estado, lo constituye la prevención y sanción de la corrupción. Ella afecta los derechos de la sociedad perjudicando el bienestar de su convivencia.

Para prevenir y sancionar con efectividad es necesaria una administración eficaz con el fin de alcanzar este objetivo no basta promover leyes que establezcan normas que obliguen al servidor público con la sociedad, para que sus obligaciones no se disuelvan; y para que el comportamiento honrado prevalezca. Es necesario realizar esfuerzos dentro de la administración pública federal, para que su elemento personal realmente adquiera conciencia de la función pública, es decir de servicio público, para ello propongo que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para Trabajadores al Servicio del Estado (TFCyA) amplie sus funciones, revaluándose por ende su posición dentro del Gobierno Federal.

Con este último punto se completa lo expuesto a lo largo de este trabajo, ya que parte fundamental para que las modificaciones al ámbito de competencia del TFCyA encuentren un contexto adecuado, lo constituye la realización de importantes enmiendas a la Constitución y leyes ordinarias con el fin de que todos los trabajadores al servicio del Estado, se encuentren regulados en su relación con éste, de manera amplia y clara, ya que los distintos criterios que existen en las diversas leyes que se refieren a la función pública entorpecen, dificultan y en algunos casos perjudican el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

Con las reformas al título IV de nuestra Constitución en lo referente a la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, se realizó un significativo avance, especialmente en terminología, ya que existían diferentes clasificaciones, lo cual casi desapareció al surgir la calidad de servidores públicos. Sin embargo debe continuarse este esfuerzo, pues se mantiene la dispersión legislativa respecto a la función pública.

Así pues es necesario que no sólo se unifiquen criterios con el fin de crear condiciones adecuadas para combatir la corrupción dentro de la administración pública, por lo que el TFCyA podría participar destacadamente para alcanzar este objetivo, con lo que se constituiría en otro órgano de control ampliando sus funciones de orden administrativo, especialmente en lo que se refiere a la capacitación de los trabajadores al servicio del Estado y responsabilidades de carácter civil y administrativo, en los que pudieran incurrir, con esto se complementaría con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y la Contadu-

ría Mayor de Hacienda las cuales cumplen funciones fundamentales de orden contable-financiero, pues mientras la primera realiza funciones de auditoría interna, la segunda lo hace a nivel auditoría externa dentro de la Administración Pública Federal, supervisándose el manejo de recursos materiales, pero sin incidir en el recurso más importante de cualquier administración el elemento personal.

El TFCyA se convertiría en un órgano depurador, el cual siguiendo la intención del legislador en las modificaciones al título IV constitucional debe tener presencia nacional, respetando la soberanía de las entidades federativas, pero incitándolas a que a través de la legislación coordinen esfuerzos con la federación para que no sólo los servidores públicos de esta última estuvieran regidos de manera adecuada.

Las propuestas concretas para obtener los resultados antes mencionados son los siguientes: respecto a la conformación el TFCyA debe seguir siendo colegiado, pues de esta manera se logra una pluralidad que enriquece el análisis y sentencia de los diversos conflictos que se le presentan, por -- otro parte la participación de magistrados del Gobierno Federal y FSTSE, garantiza la neutralidad de sus decisiones.

La estructura debe ampliarse tanto en su organización vertical, como horizontal, ya que las tres salas que a la fecha existen no son suficientes para los dos millones quinientos mil trabajadores que aproximadamente prestan susservicios al Estado. Y deben existir salas auxiliares en todas las entidades federativas, ampliándose el nivel de competencia.

Con el fin de consolidar la imparcialidad y confianza los Presidentes del Tribunal, salas y salas auxiliares deberían de manera similar a los ministros de la Suprema Corte durar en su cargo de manera indefinida y sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución (68).

Por otra parte al ampliarse el número de trabajadores que acudirían al TFCyA, deben modificarse algunas de las atribuciones del pleno para delegarlas a las salas y salas auxiliares, conservándose la posición del Presidente del TFCyA como última instancia para resolver conflictos.

En lo que a procedimiento se refiere aún y cuando el actual orden procesal pretende agilizar la resolución de casos, - el que exista una sola audiencia en caso de conflictos colectivos la cual sirve para que se presenten pruebas y alegatos de las partes, provoca que no se pueda tener el tiempo suficiente en el litigio tanto para las partes, como pára el órgano jurisdiccional, para asimilar y resolver el - conflicto de intereses de la mejor manera y apegados a de-recho. Respecto a conflictos individuales el que se otorgue lapso para contestación de demanda de acuerdo al procedimiento sucesivo utilizado para la entrada en vigor de leyes, ya es obsoleto y perjudica los derechos del trabajador.

Las atribuciones del TFCyA en medios de apremio y ejecución de laudos deben ampliarse, pues por una parte es obsoleto el monto de las multas y además están supeditadas para su ejecución en trámites burocráticos. Así como no -- cuenta con los elementos suficientes para dar cabal cumplimiento a la ejecución de los laudos que dicte.

Respecto a las correcciones disciplinarias y sanciones además de actualizarse deben ampliarse para que el TFCyA se convierta en el órgano rector y principal sancionador de la administración pública en lo que a responsabilidades civil y administrativa se refiere, ya que los trabajadores al servicio del Estado sólo están estrictamente regulados en el renglón de manejo de recursos por la SECOGEF, dentro de su función de auditoría interna del Gobierno Federal, pero existen otras faltas de los servidores públicos que pueden tener repercusiones tan graves como el desvío de recursos y que no están controladas por un organismo rector como puede ser el TFCyA.

Las modificaciones legislativas expuestas dentro de este -- trabajo, se complementan con el fortalecimiento del TFCyA, pues se convertiría en el órgano rector de las relaciones entre los trabajadores y la administración pública federal centralizada y descentralizada, creándose por otra parte - condiciones adecuadas para que el Gobierno Federal tenga - elementos más amplios de negociación y control con las organizaciones sindicales, especialmente sobre aquéllas que como en el caso de PEMEX, se han convertido en verdaderos grupos de presión, olvidándose de su fin primordial la defensa de los derechos de sus agremiados, modificándose su actividad en torno a favorecer a camarillas que manejan -- los sindicatos como ínsulas de poder particulares.

C A P I T U L O I V

- (58) Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1960.
- (59) Artículo 27, fracción XIV, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Artículo 123, segundo párrafo, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (60) Artículo 127 bis, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (61) Artículo 128, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (62) Semanario Judicial de la Federación, VI Epoca, Tomo IX, p. 168.
- (63) Artículo 147, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (64) Semanario Judicial de la Federación, IV Epoca, Tomo IX, p. 163.
- (65) Serra Rojas, Andrés., op. cit., p. 440.
- (66) Tesis Jurisprudencial, No. 72, Cuarta Sala Jurisprudencia 1997, 1965.
- (67) Artículo 163, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- (68) Artículo 94 Constitucional.

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

PRIMERA.- Dentro de la administración pública el elemento personal se constituye como el factor de mayor relevancia para que ésta pueda estar en condiciones de dar respuesta a las diversas demandas que los distintos sectores sociales le presentan.

Por lo anterior, cobra especial importancia la constante actualización de nuestros ordenamientos jurídicos que regulan la relación entre el Estado y sus trabajadores es decir, la función pública. Sin embargo aún cuando el legislador adecuadamente sobre el tema debe constituir un asunto trascendente, para la administración pública, después de haber realizado una detallada investigación podemos concluir que ha transcurrido mucho tiempo para ello e incluso puede asegurarse que aún no se cuenta con una normatividad adecuada. Es decir de la revisión de la legislación aplicada se desprende que en ocasiones es oscura y difusa, propiciándose diversos criterios en su aplicación, viciándose el aparato administrativo lo que puede provocar desestabilización a su interior, ante la inminente necesidad de su modernización, para adecuarse al desarrollo social.

En este sentido las diferencias entre la realidad y el ordenamiento jurídico vigente presentan como consecuencia una crisis de confianza entre la población.

SEGUNDA.- Es necesario modificar el principal instrumento de regulación jurídica de la función pública: Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que además de que de su promulgación data de 1963 y por tanto regulaba las relaciones laborales de un aparato administrativo - totalmente distinto al actual, nunca se ha aplicado a todos los trabajadores al servicio del Estado, ni en todas - las instancias administrativas se observa, dificultando - que se cumplan con las funciones estatales encaminadas a - satisfacer de una manera regular y continua las diversas - necesidades sociales.

Debido a lo antes expuesto puede establecerse que al haber excluido de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado a algunas dependencias de la importancia de la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, - por cuestiones de carácter político, la administración pública enfrenta problemas de planeación y sobre todo de control de sus actividades, pues existen significativas distinciones que al transcurrir el tiempo han impactado al - propio aparato político, situación que de antemano se había previsto al no promover un solo ordenamiento jurídico para que todos, absolutamente todos los trabajadores al - servicio del Estado, tengan los mismos derechos y obligaciones, pues de lo contrario se menoscaba incluso el avance que en su momento represento la promulgación del apartado B del Artículo 123 Constitucional y su reglamentación.

TERCERA.- Punto central dentro de la discusión de qué régimen legal regula a los trabajadores al servicio del Estado, lo constituye el propio artículo 123 Constitucional, el cual otorga facultades al Congreso de la Unión a expedir leyes sobre el trabajo, enumerando dentro del apartado A, las condiciones generales que debe seguir todo contrato de trabajo entre particulares.

Sin embargo en base a lo establecido en la fracción XXXI, que se refiere a otorgar competencia exclusiva a las autoridades federales en asuntos relativos a empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, erróneamente se aplica este apartado A, a algunas empresas paraestatales y organismos descentralizados, y se sostiene la anterior postura, pues en la premisa de la fracción arriba mencionada, no señala de ninguna manera a los empleados o trabajadores que pertenezcan a este tipo de instancias administrativas, pues no debe olvidarse que se relaciona con la parte última del apartado A que señala: - "... y de una manera general todo contrato de trabajo", y con lo establecido en la primera parte del artículo 123, que otorga competencia a las autoridades federal y estatales, en cuanto a quien debe conocer de los diversos conflictos que se presenten en esta rama, y dependiendo a los fines de la empresa, por lo que no puede derivarse de ello su aplicación en dependencias oficiales.

CUARTA.- Un elemento más que ahonda la confusión en la regulación de la función pública, se desprende de la propia ley reglamentaria del apartado B, del Artículo 123 Constitucional, pues en su primer artículo al fijar su ámbito personal de competencia, enumera de manera confusa, las dependencias a las que rige, debido a que debiera regular las relaciones laborales en todas las dependencias gubernamentales, coordinándose con los Estados y Municipios, para unificar la legislación, por otra parte el criterio utilizado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado para definir su ámbito de aplicación es oscuro, pues carece de lógica la clasificación, esto agudizado por su parte final que establece, "... así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos". En cuanto a organismos descentralizados y empresas paraestatales, no obstante existir múltiples y que según esto se debiera aplicar en todos, no sucede así, y respecto a que tengan a su cargo un servicio público, también es aplicable a todos los organismos descentralizados y paraestatales, pues el Estado promueve su creación con el objetivo primordial de satisfacer necesidades colectivas.

Se concluye, pues que el régimen legal de los trabajadores al servicio del Estado, está disperso en varias disposiciones legales, siendo más importante la ley reglamentaria -- del apartado B Constitucional, no obstante como se analizó con anterioridad, esta ley se convierte en la principal fuente de dispersión y oscuridad que existe en la materia ya que en lugar de ser un ordenamiento jurídico que propiciara depuración de las relaciones laborales en la adminis

tración pública y por lo tanto constituirse en un factor - que promoviera el aprovechamiento en toda su extensión del elemento personal, dificulta el control, eficiencia y eficacia que se pretende dentro de la administración pública.

QUINTA.- El principal argumento sostenido implícitamente dentro del presente documento, lo es, el hecho de que el elemento personal dentro de la administración pública es de la mayor trascendencia, ya que a través de sus actos, ésta puede satisfacer las diversas demandas sociales, es por ello que tanto los deberes, como los derechos de los trabajadores al servicio del Estado son especiales y no es justo que mientras que algunos están sujetos a un régimen legal que tiene fundamento en el hecho de que el interés general está por encima del interés personal, otros por cuestiones fundamentalmente de orden político se rijan en sus relaciones laborales con el Estado por un orden jurídico que tiene como objetivo central equilibrar los factores de la producción, aunque esto no sea su caso, y solo por intereses de grupo, se esté en contra de lo establecido por nuestra Constitución.

Así pues tanto los deberes, como los derechos de los trabajadores al servicio del Estado tienen que estar acordes con las metas y objetivos de la administración pública y para ello se basan en una serie de principios entre los que destacan el de legalidad y el de continuidad.

SEXTA.- De entre los derechos de que gozan los trabajadores al servicio del Estado, sobresalen por su importancia el derecho a ascenso a través del escalafón y el de sindicalización.

Respecto al escalafón, deben fortalecerse de manera cons-- tante, ya que pueden ser un punto muy relevante para sa-- near a la administración pública, y detener su crecimiento hipertrofiado que ha observado en los últimos años, con - una reglamentación adecuada realmente a las necesidades de cada dependencia, ésto de manera conjunta con modificacio-- nes sustanciales a la aplicación del ámbito de validez per-- sonal de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Es-- tado, se establecerían las bases jurídicas para que la ad-- ministración pública pudiera planear, organizarse, inte-- grarse, dirigir y controlarse, con veracidad y eficiencia, logrando con ello un mejor cumplimiento de sus objetivos y un mayor beneficio social, restringiéndose el espacio para "componendas políticas". Respecto a la organización de - los trabajadores estatales, sobresale el derecho de asocia-- ción sindical, obviamente con matices muy especiales por - el conflicto en el que entran los intereses grupales con-- tra el interés general. Los sindicatos constituyen pues - el instrumento reconocido por la ley para que los trabaja-- dores al servicio del Estado, presionen a éste para que to-- me alguna decisión que los beneficie, cabe señalar que sin embargo este derecho no cubre a los denominados de confian-- za a los que no rige la ley reglamentaria del apartado B - del Artículo 123, como producto de la difusión y falta de coherencia jurídica provocado por ella misma. En relación al derecho de huelga y más puntualmente a la calificación

de licitud, es la propia Constitución la que provoca la dispersión de la regulación jurídica sobre la función pública, pues la fracción XVIII del apartado A, regula dicha situación, en referencia a los servicios públicos prestados por particulares, dentro de la concesión por colaboración, pues en la última parte claramente señala "... que dependan del Gobierno".

SEPTIMA.- El orden jurídico que se refiere a la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, en contraste con otros aspectos es el único punto en el que se presenta coherencia y unificación de criterios, incluso a nivel conceptual, es por ello que en el ámbito de las responsabilidades, los trabajadores al servicio del Estado en su conjunto, son definidos como servidores públicos.

Lo anterior debiera ser ejemplo para la regulación jurídica laboral entre el Estado y sus trabajadores, lo que permitiría crear mejores condiciones dentro de la administración pública, centrándose pues entonces los esfuerzos públicos realmente en la satisfacción regular y continua de las diversas necesidades sociales. Otro aspecto en el que debe hacerse especial énfasis, lo constituye la necesidad de concientizar a los trabajadores al servicio del Estado, de la función de real servicio que implican sus actividades, por lo que el ordenamiento jurídico debe servir como sostén y promoción ante los nuevos tiempos y distintos reclamos de modernidad del aparato estatal, y no como hasta ahora en una dificultad más para impedir construir el país al que aspiramos.

OCTAVA.- De la misma manera como la prevención y sanción de la corrupción, es una obligación estatal ineludible, - la ineficiencia administrativa debe combatirse, por ello no solo debe modificarse el ordenamiento jurídico vigente, sino crear las condiciones para que realmente se convierta en derecho positivo, así cobra especial trascendencia el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para trabajadores al servicio del Estado, pues debiera ampliar sus funciones, revaluándose frente al Gobierno Federal, - ya que es el órgano idóneo para complementar las modificaciones propuestas en este trabajo, pues podría constituirse como el principal órgano depurador dentro de la administración pública, creándose además condiciones adecuadas para que el Gobierno Federal tenga elementos más amplios de negociación y control con las organizaciones sindicales, especialmente aquellas que como los trabajadores petroleros, se han convertido en verdaderos grupos de presión ante el Estado.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Obras Consultadas:

Acosta Romero, Miguel., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa 1979, México D.F.

Bielsa, Rafael., Derecho Constitucional, Ed. Roque de Palma, segunda edición. 1954, Argentina, Buenos Aires.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge., Introducción al Estudio del Derecho Mexicano, Derecho Constitucional, Ed. UNAM, primera edición, 1981, México, D.F.

Donati, Donato., Principi Generali Di diritto Administrativo, Ed. Podova. 1962, Italia, Bologna.

Fraga, Gabino., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. Décimo sexta edición, 1975, México, D.F.

García Maynez, Eduardo., Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, 1972, México, D.F.

Jeze, Gaston., Les Principes Généraux Du Droit Administratif, Ed. Reus, segunda edición, 1928, España, Madrid.

Kelsen, Hans., El Contrato y el Tratado, Ed. Nacional, segunda edición. 1974, Méico, D.F.

Rangel Couto, Hugo., Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico, Ed. Porrúa, 1976.

Rojina Villegas, Rafael., Compendio de Derecho Civil, Ed. Porrúa, II, décima cuarta. 1978, México, D.F.

Rousseau J. Th., Essai d'une Théorie de la Fonction et des Fonctionnaires de Fait, 1914, Francia París.

Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, I, novena edición. 1979, México, D.F.

Waline, M., Précis de Droit Administratif, 1979, Francia, - París.

Willoughby Westel, W., Then Fundamental Concepts of Public Law, 1913, U.S.A., N.Y.

Revistas Especializadas:

Revista de la Facultad de Derecho, XXV, Enero-Junio 1975, - México, D.F.

Semanario Judicial de la Federación, IV Epoca, Tomo IX, -- México, D.F.

Semanario Judicial de la Federación, VI Epoca, Tomo XIV, - México, D.F.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, México, D.F.

Semanario Judicial de la Federación, Índice 1917-1965, -- IV Sala, Tesis Jurisprudencial, México, D.F.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil del Distrito Federal.

Código Penal Federal.

Diario Oficial de la Federación: 5 diciembre, 1960; -
28 diciembre, 1982; y 31 diciembre, 1982.

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores -
Públicos.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales -
de los Trabajadores del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.