

24.177



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"
ESCUELA DE DERECHO

"LOS TRABAJADORES FRENTE AL ESTADO PATRON"

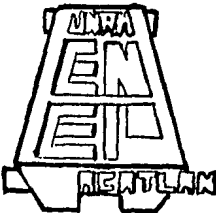
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ROLANDO ARTURO NIETO PEREZ

7798954-3



MEXICO, D. F.



1986



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.

LOS TRABAJADORES FRENTE AL ESTADO PATRON.

INTRODUCCION		PAGINA
CAPITULO I	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION BUROCRATICA MEXICANA.....	2
	1.-Proyecto de Pascual Ortiz Rubio.....	5
	2.- Proyecto del General Abelardo L. Rodríguez.....	5
	3.-El Estatuto Jurídico de -- 1938.....	7
	4.-El Estatuto Jurídico de -- 1941.....	9
	5.-El Apartado B del Artículo 123 Constitucional.....	10
	6.-Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	14
CAPITULO II	NATURALEZA JURIDICA DE LA PERSONALIDAD DEL ESTADO.....	19
	1.-Personas Jurídicas.....	20
	2.-Clasificación de Personas Jurídicas.....	27

	3.-La Personalidad del Estado.....	36
CAPITULO III	EL ESTADO PATRON.....	45
	1.-Las Funciones del Estado.	46
	2.-El Carácter Patronal del Estado.....	71
	3.-Naturaleza Jurídica de las Relaciones del Trabajo Burocrático.....	79
CAPITULO IV	LOS TRABAJADORES FRENTE AL ESTADO PATRON.....	95
	1.-Trabajadores al Servicio del Estado.....	99
	2.-Obligaciones de los Trabajadores Burocráticos.....	128
	3.-Derechos de los Trabajadores Burocráticos.....	145
	4.-El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	181
	CONCLUSIONES.....	204
	BIBLIOGRAFIA.....	208

INTRODUCCION

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

En este trabajo, trataremos de contemplar desde el punto de vista jurídico y social los distintos planteamientos con que se cuentan respecto de la situación del nexo que une al Estado con sus trabajadores; no pretendiendo con ésto dar nuevas aportaciones para encontrar soluciones que otros con saber y talento no han logrado hasta hoy; lo que deseamos es recalcar que tal situación es digna de que los estudiosos del derecho definan, ya que aún hoy en día es por demás imprecisa.

Los trabajadores al servicio del Estado, como sabemos, forman una de las clases sociales con que nuestro régimen político cuenta, de ésta se ha dicho que es una clase parásita, que es un mal social, etc., pero si ésto es o fuera cierto, también lo es que, es un grupo social del que el Estado necesita para el desarrollo de sus funciones, por lo que es indispensable su existencia.

Como consecuencia lógica de la evolución jurídico y social que afortunadamente se está presentando en nuestro país, y por la incesante lucha de los servidores públicos, básicamente desde principios de nuestro siglo, éstos han logrado colocarse en un status donde su dignidad como hombres está siendo ya reconocida, aún cuando --

II

con algunas limitantes. Este reconocimiento dignificante empieza a esclarecerse desde el Estatuto Jurídico de 1938, pero es hasta el 5 de diciembre de 1960, como consecuencia de las constantes luchas previas llevadas a cabo, --- cuando se incorporan sus derechos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al Organó Jurisdiccional encargado de dirimir sus conflictos, creándose así el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, --- como culminación parcial de esas luchas.

En el presente trabajo de tesis trataré -sencillamente- de exponer el carácter que como patrón tiene el Estado para con sus trabajadores, así mismo contemplaremos las corrientes doctrinarias que niegan tal carácter y las que lo afirman y, obviamente, la denominación que -- nuestra legislación da al propio Estado en cuanto a la relación laboral para con sus servidores.

En cuanto a la relación laboral suigénoris, trataremos de exponerla en función del conjunto de obligaciones, derechos, y situaciones que se generan desde el momento en que un trabajador presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de contar con un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los -trabajadores temporales.

En términos generales esta será la problemática que trataremos de desarrollar.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION BUROCRATICA MEXICANA.

- 1.- PROYECTO DE PASCUAL ORTIZ RUBIO.
- 2.- PROYECTO DEL GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ.
- 3.- EL ESTATUTO JURIDICO DE 1938.
- 4.- EL ESTATUTO JURIDICO DE 1941.
- 5.- EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
- 6.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION BUROCRATICA
MEXICANA.

En la búsqueda de antecedentes históricos del estudio que nos ocupa, se encuentra que fue durante mucho tiempo el Derecho Administrativo la rama que se encargó de estudiar las relaciones existentes entre los órganos del Estado y el empleado público; el Derecho Administrativo se encargó de señalar las características de la función pública, así como también los nexos en común entre el servidor público y el Estado, a pesar de que equivocadamente se tenía la idea de que este tipo de relaciones no era factible reglamentarlas, pasando por alto el hecho de dejar en desamparo jurídico a los servidores públicos.

El Profr. Alfredo Sánchez Alvarado, al respecto comenta lo siguiente:

«El Derecho del Trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha desligado del Derecho Administrativo, por el contrario, en el devenir histórico nos enseña que existe una relación muy íntima entre nuestra disciplina y el Derecho Administrativo y a

medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más estrecha, debiendo llegar un día en que las relaciones laborales se rijan por el Derecho Administrativo". (1)

Los primeros intentos que se realizaron en pro de una legislación laboral tendiente a proteger al trabajador del Estado, se encuentran regulados por el -Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana-, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en su artículo 25 regulaba que:

"Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas - que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado". (2)

Lo anterior demuestra, que aún cuando no hubiese existido un código sobre esta materia que regulara la relación de trabajo entre trabajador y Estado, sí se daba, aún con ciertas limitaciones, ya cierta protección al empleado público.

El artículo 26 del citado Decreto Constitucional, también regulaba:

-
- (1) Sánchez Alvarado, Alfredo.- Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo.- Edit. Oficinas de Asesores del Trabajo.-Edición No Mencionada.-México --- 1967.-Tomo I.-Pág.39.
- (2) Tena Ramírez, Felipe.-Leyes Fundamentales de México, 1808-1957.-Edit. Porrúa,S.A.-1a. Edición.-México-1957.- Pág. 35.

"Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución". (3)

Otro antecedente histórico que se puede señalar es el "Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales", que intentaba asegurar derechos y -- dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado, como tampoco la "Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo" de 1920 y a que alude el maestro Acosta Romero. (4)

Pero que sí habrían de sentar las bases que a futuro regularían la relación laboral entre el trabajador y el Estado.

A continuación, trataré los primeros intentos trascendentales que tendían a proporcionar una legislación laboral protectora del trabajador frente al Estado Patrón.

(3) Tena Ramírez, Felipe.- Ob. Cit.- Pág. 35.

(4) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Edit. Textos Universitarios, UNAM.- 2a. Edición.- México-1975.- Pág. 291.

1.- PROYECTO DE PASCUAL ORTIZ RUBIO .

Este proyecto señalaba una mejoría para el magisterio de la República, ordenaba un tabulador para las diferentes categorías de maestros, y así mismo que se fijasen antigüedades.

Los trabajadores al servicio del Estado al tener conocimiento del mencionado proyecto del entonces -- Presidente de la República, y al conocer su particularidad de proteger tan solo a los maestros del país, se rebelaron amenazando incluso al Estado con iniciar un movimiento, no de huelga, sino de paralización de actividades, lo que dio como consecuencia el abandono del proyecto sin surtir jamás efectos.

2.- PROYECTO DEL GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ.

El Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez. (3 de septiembre de 1932-1º de diciembre de --- 1934), decreta la Ley del Servicio Civil el 12 de abril de 1934 por tiempo determinado, y publicado el mismo día del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de "ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL".

El maestro Mario de la Cueva refiere el artículo lo segundo de la Ley de 1931 que dispone que: "Las rela--

ciones entre el Estado y sus servidores se registrarían por las leyes del Servicio Civil que se expidieran".

"La burocracia sintió en su cuerpo la injusticia del sistema, por la falta de un mínimo de derechos - por la prestación de sus servicios y porque cada vez que cambiaba el titular de una dependencia gubernamental, se producía un cese colectivo o muy general. Las protestas y la intranquilidad de los trabajadores del Estado, indujeron al Presidente Rodríguez a expedir en el año de 1934 un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil que rigió hasta el 30 de noviembre siguiente.

(5)

De gran relevancia resulta considerar lo decretado por el Presidente Rodríguez cuando en la "Ley del Servicio Civil" plasma lo siguiente: "Por lo pronto abdicó a la facultad constitucional que tengo para nombrar libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo, instituyo como seguridad de los funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servidores públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno; se señalan sus derechos y obligaciones, recompensas y establece en su favor, la garantía, que a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último -

(5) Cueva, Mario de la.-El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.-Edit.Porrúa,S.A.-3a. Edición.-México-1975
.-Tomo I.- Pág. 196.

de noviembre de este año (1934) en que terminará mi ejercicio, nadie será removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante las comisiones del Servicio Civil, "En resumen, se constituye una abdicación de la facultad Constitucional que tengo, una delimitación de esta facultad por un período transitorio de tiempo; no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República, será ésto, un lapso de experiencia para la legislación definitiva en la materia". (6)

Este sentimiento del Presidente Abelardo L. - Rodríguez, seguramente obedece a la incertidumbre en que vivían los servidores del Estado hasta antes de su decreto, incertidumbre de un cese individual o colectivo como lo refiere el maestro Mario de la Ovea citado anteriormente.

3.- EL ESTATUTO JURIDICO DE 1938.

Siendo Presidente de la República el General - Lázaro Cárdenas del Río, el 27 de septiembre de 1938 expide el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, estableciéndose así por vez primera un derecho del trabajo para los empleados del Estado.

(6) Tapia Aranda, Enrique.-Derecho Procesal del Trabajo.-Edit.No Mencionada.-7a. Edición.-México-1983.-Pág. 320.

Derivando de este estatuto, la legitimidad de los derechos del sector burocrático frente a los Poderes de la Unión; plantea para el Estado una serie de obligaciones con el fin de satisfacer las necesidades más apremiantes de sus servidores; aparece el término Tribunal y Juntas de Arbitraje así como su competencia y el procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, mediante lo cual se crean las bases para hacer cumplir las disposiciones del Estatuto Jurídico y para hacer cumplir las obligaciones contraídas con los trabajadores al servicio del Estado como una consecuencia primaria de la relación de trabajo.

El maestro Trueba Urbina, nos dice al respecto:

".....pero no fue sino hasta que se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de septiembre de 1938, durante el régimen revolucionario del Presidente Lázaro Cárdenas, --- cuando se estableció por primera vez un nuevo derecho de carácter laboral en favor de los empleados públicos, --- creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un tribunal de arbitraje encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores. De entonces nacieron las relaciones laborales entre los Poderes Federales y sus empleados, y posteriormente sus principios sustantivos y procesales se incorporaron al artículo 123 de la Constitución de la República formando

el apartado B) del propio artículo, bajo el antiguo rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social". (7)

4.- EL ESTATUTO JURIDICO DE 1941.

Su nombre técnico es el de "Estatuto de los -- Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" y -- decretado por el Congreso de los Estados Unidos Mexica-- nos, siendo Presidente Constitucional de la República el General Manuel Avila Camacho y publicado en la misma fecha en el Diario Oficial de la Federación. (8)

Este decreto limita su contenido a la copia -- del Estatuto Jurídico de 1938, señalando algunas refor-- mas en el sentido de especificar empleados de confianza, así como reafirmar principios revolucionarios. Adopta al igual que su antecesor la denominación: Tribunal de Arbitraje.

El mismo maestro Trueba Urbina en otra de sus obras señala:

".....respetando el hermoso contenido del artículo 123, en el año 1941 lo enriquecimos con una nueva

(7) Trueba Urbina, Alberto.-El Nuevo Artículo 123.- --
 Edit. Porrúa, S.A.-1a. Edición.-México-1962.-Pág. --
 220.

(8) Diario Oficial.- Talleres Gráficos de la Nación.-
 17 de abril de 1941.- Sección Segunda.- Págs. 3-28.

disposición de carácter procesal, precisando la jurisdicción y competencia de las autoridades federales del trabajo». (9)

Ambos estatutos, pugnan por una unidad de los trabajadores a efecto de que puedan reclamar sus derechos. El Estado pretende con el estímulo a sus trabajadores crearles una conciencia de burócratas, para que le reditúe en un equilibrio de sus funciones administrativas, procurando con ésto, proporcionar mejores servicios.

Cabe mencionar que tanto en el Estatuto Jurídico de 1938, como en el de 1941 destaca la aparición del «Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado y del Procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas», así como las sanciones a infractores de dichas leyes, en favor de los trabajadores al servicio del Estado.

5.- EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Corresponde al Presidente Constitucional de la República, Lic. Adolfo López Mateos, elaborar el proyecto de reformas al artículo 123 Constitucional. La adición es publicada en el Diario Oficial de la Federación

(9) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.-Edit. Porrúa, S.A.-4a. Edición.- México - 1978.- Pág.135.

el 5 de diciembre de 1960, y con é llo, adopta el artículo Constitucional dos apartados: El "A" referente a las relaciones obrero patronales, y el "B" motivo de la adición que abarca las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores.

El maestro González Díaz Lombardo refiere:

"El artículo 123 comprende dos grandes sectores, el de los asalariados y el de los trabajadores al servicio del Estado o burócratas. En un intento de sistematización de este artículo, que hemos tenido la oportunidad de realizar, distinguimos por supuesto, las dos grandes ramas: La de los asalariados y la de los burócratas". (10)

El mismo Doctor González Díaz Lombardo, agrega:

"El derecho social burocrático es la disciplina autónoma del derecho social destinada a proteger a los trabajadores al servicio del Estado. Sus bases constitucionales están consagradas en el apartado "B" del artículo 123, cuyas disposiciones hemos sistematizado distinguiendo aquéllas de carácter individual de las de carácter colectivo y las de seguridad social. Por cierto,

(10) González Díaz Lombardo, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. -Edit. Textos Universitarios, UNAM. -2a. Edición. -México-1978. - Pág. 56.

con motivo de la reforma constitucional del Lic. López Mateos, se elevó este estatuto jurídico al rango constitucional, que por primera vez se utiliza el término de -SEGURIDAD SOCIAL, con esta categoría; la fracción X fija sus bases yendo más allá de cómo actualmente está la -- fracción XIX del apartado "A" del 123. Así mismo consideramos disposiciones de derecho procesal, tanto por lo -- que se refiere al procedimiento, como a los tribunales encargados de los conflictos entre el Estado y sus servidores. Aquí tenemos que señalar las disposiciones reglamentarias destinadas a proteger al servidor público, señalando qué se entiende por el mismo en la ley". (11)

La inclusión en el Texto Constitucional del apartado "B" del artículo 123 fue copiado de lo establecido en el Estatuto Jurídico del Presidente Avila Camacho publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1941.

Es de hacerse notar la importancia de la continua lucha de los trabajadores del Estado, para lograr la constitucionalidad de sus derechos, tomándose también como antecedente el hecho de que en algunos casos se había impugnado ya la constitucionalidad del Tribunal de Arbitraje, (creado por el Estatuto).

(11) González Díaz Lombardo, Francisco.- Op. Cit.- Pág. 59.

El maestro Acosta Romero, por su parte aporta:

"La anterior reforma (decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año), da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de la seguridad social". (12)

Vemos así la culminación de los continuos anhelos de bienestar que los trabajadores al servicio del Estado buscaban desde sus orígenes como clase social.

(12) Acosta Romero, Miguel.- Ob. Cit.- Pág. 292.

6.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO.

Dentro del período presidencial del Lic. Adolfo López Mateos, nace la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional del 28 de diciembre de 1963. (13)

A partir de enero de 1950 se da inicio a un estudio exhaustivo tendiente a la elaboración de una nueva ley que supliera al Estatuto Jurídico, para é^llo, fue la labor previa de los Diputados el conocimiento de diversas opiniones, tanto de eminentes juristas como titulares - del Estado y sus trabajadores.

"La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, derogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión el 27 de diciembre de 1963; se publicó en el Diario Oficial el 28 de diciembre del mismo año, siendo Presidente Adolfo López Mateos. El Estatuto había sido publicado el 17 de abril de 1941. De acuerdo con el capítulo primero de la nueva Ley, se señala que ésta es de observancia general - para los titulares y trabajadores de las dependencias de

(13) Diario Oficial de la Federación.-Talleres Gráficos de la Nación.-28 de Diciembre de 1963.- Págs. 4 a la 16.

los Poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comité Nacional de Tarifas de Electricidad, Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos». (14)

Inicia la Ley su articulado señalando el marco de su aplicación, dentro de él enumera, desde luego, en primer plano a los Poderes de la Unión y sus dependencias, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales así como a los organismos descentralizados que desempeñan la función de servicios públicos tales como el I.S.S. S.P.E, Juntas Federales de Mejoras Materiales, etc.

Proporciona a través de su artículo 3º la definición de trabajador, como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

(14) González Díaz Lombardo, Francisco.-Ob. Cit.-Pág.59.

La Ley, en su forma general divide a sus trabajadores en dos clases: los de base y los de confianza. - El artículo 5° se refiere con detalle a los trabajadores de confianza y el artículo 6° a los trabajadores de base.

En el artículo 12° realiza una segunda clasificación al referirse a los trabajadores que prestan sus servicios por obra determinada o por tiempo fijo.

Para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado, modifica la estructura del Tribunal de Arbitraje regulado por los estatutos anteriores y -- crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

"Las normas procesales burocráticas, por formar parte integrante del artículo 123 de la Constitución, tienen un carácter eminentemente social, tanto protectorista como reivindicatorio de los derechos de los empleados públicos que; como los obreros en general, también han sido objeto de explotación y en ocasiones de muchas vejaciones, especialmente tratándose de empleadas. Tales normas forman parte del derecho procesal del trabajo".

(15).

Cabe mencionar que a los trabajadores del Estado se les reconoce en la fracción IX, apartado "B" del -

artículo 123, el derecho absoluto de optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente en los casos de despido injustificado, mientras - que a los trabajadores a que se refiere el apartado "A", se les niega ese derecho en la reforma de 1962, autorizándose el despido arbitrario de los mismos, en los casos previstos en el artículo 49 de la Ley del Trabajo, en que el patrón puede no cumplir el contrato de trabajo, - mediante el pago de una indemnización.

Respecto de lo anterior el maestro Trueba Urbina manifiesta lo siguiente:

"Estas contradicciones del Derecho Laboral Mexicano acusan estado de crisis, pues es principio universal que donde existe la misma razón debe imponerse la misma disposición legal independientemente del derecho absoluto que tiene la clase trabajadora de ser tutelada por la ley laboral en caso de despidos arbitrarios". -
(16)

Esta Ley divide la jurisdicción burocrática para los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y para los del Poder Judicial y sus servidores estableciendo dos órganos jurisdiccionales: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

CAPITULO SEGUNDO .

NATURALEZA JURIDICA DE LA PERSONALIDAD DEL ESTADO .

1.- PERSONAS JURIDICAS.

2.- CLASIFICACION DE LAS PERSONAS JURIDICAS.

3.- LA PERSONALIDAD DEL ESTADO.

CAPITULO SEGUNDO .

NATURALEZA JURIDICA DE LA PERSONALIDAD DEL ESTADO.

Al abordar este Capítulo, veremos que existe una pugna ideológica de criterios en el mundo del Derecho, analizaremos las corrientes más importantes que tratan de definir la Naturaleza Jurídica del Estado, principalmente:

La corriente que niega la Personalidad Jurídica del Estado y la que afirma que éste tiene personalidad jurídica.

Según el maestro Serra Rojas, los seres humanos en un principio actuaron libremente, no conocían otra idea de Personalidad Jurídica, que la idea del Fisco, sostenida por un propósito patrimonial. Las personas jurídicas se crean gracias a su utilidad y a su necesidad. En la idea del Estado moderno, nos encontramos, como noción básica la idea de Personalidad Jurídica.

La Personalidad Jurídica del Estado contribuye a la evolución social, así como la Personalidad Jurídica de las Sociedades Anónimas han sido uno de los grandes motores del desarrollo industrial y comercial de las naciones. (17)

(17) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, - Edit. Porrúa, S.A.- 5a. Edición.- México-1972.- Tomo I.- Pág. 17.

Respecto a la Naturaleza Jurídica de la Personalidad del Estado, Miguel Acosta Romero, concluye su estudio de esta manera:

... "El Estado es una Persona Jurídica de Derecho Público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia". (18)

1.- PERSONAS JURIDICAS.

La palabra persona, nos dice Castán Tobeñas:

"Tiene su origen en las lenguas clásicas. El sustantivo latino PERSONA, AE, se derivó del verbo PERSONO (de PER y SONO, AS, AHE), que significa sonar mucho, resonar. Se designaba con dicho sustantivo la máscara o careta que usaban los actores, y que servía al mismo tiempo para caracterizarse y para ahueocar y lanzar la voz". - (19)

(18) Acosta Romero, Miguel.- Ob. Cit.- Pág. 33.

(19) Castán Tobeñas, José.- Derecho Civil Español Común y Foral,- Edit. Reus.-Madrid-1963.-Vol.II.-Pág. 93 y 94

El Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A. : "De esta acepción, la palabra pasó a significar el personaje mismo y fue pronto adoptada por los juristas para denotar el sujeto dotado de representación propia en el Derecho, por último rebasó los límites de la tecnología jurídica y se incorporó al lenguaje vulgar". (20)

La definición que nos da el Diccionario Jurídico "Omeba" de la palabra persona, es:

... "Persona 1. Diversas acepciones de la palabra.- La palabra persona, y consiguientemente el concepto expresado por este vocablo tuvo su sede principal en el Derecho, dejando ahora a un lado su sentido originario de máscara en la escena teatral clásica; y conserva la condición de una de las nociones básicas en el mundo de lo jurídico....." (21)

Respecto de la idea de Persona Jurídica, el maestro Serra Rojas dice: "La persona como centro de imputación jurídica se define como un ente, ser o sujeto de de rechos subjetivos públicos y privados, capaz de ser titular de derechos y de contraer obligaciones o deberes" y, continúa, "Para la ciencia del Derecho la noción de per--

(20) Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A.-Tomo VIII.-Edit. U.T.E.H.A.-Edición No Mencionada.-México-1953.- Págs. 385 y 386.

(21) Enciclopedia Jurídica OMEBA.-Tomo XXII.-Edit. Bibliográfica Argentina.- Edición No Mencionada.-Buenos Aires, Argentina-1964.- Pág.95.

sona es una noción puramente jurídica. La palabra significa simplemente un sujeto de Derecho, un ser capaz de poseer derechos subjetivos que le pertenecen propiamente ni más ni menos" (22)

La doctrina, tradicionalmente distingue dos tipos de personas de Derecho: las físicas y las morales o personas jurídicas colectivas, denominadas también ficticias.

El status de persona, implica determinados atributos que van a formar su personalidad, debiendo hacer la aclaración pertinente sobre la diferencia que existe con lo que es la personalidad respecto de la persona, entendiéndose la primera como la aptitud para ser sujeto, activo o pasivo de relaciones jurídicas.

El maestro Galindo Garfias al hablarnos de la personalidad, nos indica que, como se dijo anteriormente, ésta lleva implícitas ciertas cualidades que se denominan atributos de la personalidad, tales como: nombre, domicilio, estado civil y político.

Otros autores consideran que el patrimonio también es un atributo de la personalidad, entendiéndose el patrimonio no como un conjunto de bienes o derechos de contenido económico de una persona, sino como una aptitud para adqui-

(22) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.-Págs. 17 y 18.

rir esos bienes o derechos, dicho de otra manera, se alude a su capacidad de goce.

Entendiéndose que lo expuesto anteriormente, se refiere a los atributos de la personalidad jurídica de -- las personas físicas.

Galindo Garfias continúa diciendo, al referirse a los atributos de la persona moral, que éstos son los mismos que de los que goza la persona física, a excepción hecha del estado civil o familiar. (23)

Por lo que a continuación, expondremos brevemente los atributos de la Personalidad Jurídica, tanto de las personas físicas como de las personas morales:

PERSONA FISICA: EL NOMBRE.- Está constituido -- por un conjunto de palabras, como son: el nombre propio o nombre de pila y el apellido (paterno y materno) o patromímico.

A través del nombre, la persona como sujeto de la relación jurídica, puede ser distinguido en el mundo -- del Derecho.

PERSONA MORAL: EL NOMBRE.- Las sociedades civiles o mercantiles así como las instituciones de asistencia pública o privada, requieren de un nombre con el que

(23) Galindo Garfias, Ignacio.- Derecho Civil.- Edit. Porrúa, S.A.-8a. Edición.-México-1982.- Págs. 317 y - 339.

se dan a conocer, el que les sirve como identificación.

En este caso, el nombre puede tener un contenido pecuniario, lo cual no ocurre con el nombre de las personas físicas.

Esta denominación puede formarse libremente, de acuerdo con la voluntad de los socios y/o de los fundadores de la sociedad, asociación civil o fundación, pero dicha denominación debe ser distinta del nombre de otra sociedad o agrupación existente.

Así pues, el nombre con el que habrá de identificarse jurídicamente una corporación, es requisito indispensable para obtener el registro del contrato constitutivo de ella.

PERSONA FISICA: EL DOMICILIO.-Es el lugar de habitación de una persona; "Jurídicamente, el domicilio es el lugar en que una persona física reside habitualmente, con el propósito de radicarse en él, ... "A falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle". (24)

Acercos del domicilio, el maestro Galindo Garfias , además de señalarlo como atributo de la persona, nos refiere que tiene como primera finalidad, determinar un lu-

(24) Código Civil para el Distrito Federal.-Edit. Porrúa S.A.- 42a. Edición.-México-1977.- Pág. 46.

gar para recibir notificaciones, emplazamientos, etc. ésto de acuerdo con los artículos 114 y 117 del Código de Procedimientos Civiles.

Agrega Galindo Garfias, que en segundo lugar el domicilio debe precisar el lugar donde una persona debe - cumplir sus obligaciones (Artículo 2082 del Código Civil para el Distrito Federal).

Y en tercer lugar, que el domicilio sirve para fijar la competencia del Juez (Artículo 156, Fracción V y XII del citado ordenamiento). (25).

La función primordial del domicilio es realizar la centralización de los bienes de una persona, en caso - de juicios universales, de acuerdo a lo que nos señala el artículo 157 y 739 del Código de Procedimientos Civiles.
(26)

PERSONAS MORALES: EL DOMICILIO.- Las personas - morales, según el artículo 33 del Código Civil, tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.

Y agrega el Código de referencia; en los casos

(25) Código de Procedimientos Civiles, para el D.F. - -
 Edit. Porrúa, S.A. - 27a. Edición. - México - 1982. - Pág.
 112.

(26) Código de Procedimientos Civiles. - co. Cit. Pág. 112

en que tenga su administración fuera del Distrito Federal, se consideran domiciliados en él, por lo que se refiere a los actos que se ejecuten dentro de esas circunscripciones.

Quando se trata del domicilio de una sociedad, la nacionalidad de las personas jurídicas depende de:

- a).- De la ley que rige su estatuto.
- b).- Del lugar donde tenga su administración.

El domicilio puede ser real, legal, voluntario, convencional y de origen, como lo señala Galindo Garfias.
(27)

Otro de los atributos de la personalidad jurídica de las personas lo es:

EL ESTADO DE LA PERSONA.- Este es la posición - que ocupa cada persona en relación con la familia (estado civil) y con la nación (estado político).

«El estado civil incorpora a cada persona a una familia determinada, y el estado político (nacionalidad) adscribe a cada uno, al grupo político, que es la nación».
(28)

(27) Galindo Garfias, Ignacio.- Ob. Cit.- Pág.369.

(28). Galindo Garfias, Ignacio.- Ob. Cit.- Pág. 372.

De esta manera podemos conocer los derechos y obligaciones, así como los deberes y facultades que corresponden a cada uno según sea, pariente, cónyuge, sea nacional o extranjero.

Las personas morales carecen de estado civil, ya que éste reconoce como únicas fuentes la filiación y el matrimonio. (29)

Finalmente veremos que las personas morales de derecho público tienen la nacionalidad del Estado del que emanan, mientras que las personas de derecho privado, tienen una nacionalidad propia, distinta de la de sus miembros o de su administración, explicación que nos da Planiol. (30)

2.- CLASIFICACION DE LAS PERSONAS JURIDICAS.

Como hemos visto en el desarrollo del tema anterior relacionado a las personas jurídicas, encontramos la clasificación de ellas en: a).-Personas físicas y, b).-Personas morales. Distinción tradicional hecha por la doctrina, y con la que estamos de acuerdo en base al estudio de

(29) Galindo Garfias, Ignacio.- Ob. Cit.- Pág. 336.
 (30) Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge.- Tratado Práctico de Derecho Civil Francés.-Traducción del Dr. Mario Díaz Cruz.-Editor Juan Buxó.-Edición No Mencionada.-Habana-1927.-Pág.76.

esas personas.

Entendiéndose a las personas físicas como entes dotados de voluntad y razón, mientras que a las personas morales como creaciones artificiales y técnicas de la -- ley.

De igual manera, como lo hace la propia doctrina, se atenderá a las personas jurídicas como sinónimo - de personas morales, o viceversa, en el planteamiento del presente tema.

Iniciaremos con la clasificación de las personas jurídicas, que nos proporciona el jurista Ferrara, la que nos dice que:

Las personas jurídicas se deben observar y analizar desde tres puntos de vista:

Según su estructura interna en: Corporaciones e Instituciones.

Según su capacidad jurídica en: Públicas y Privadas, y

Según su nacionalidad en: Nacionales y Extranjeras.

Definiéndoles de la siguiente manera:

CORPORACIONES.- Son colectividades humanas aso-

ciadas para conseguir un fin común, con medios propios, y en principio, con libre actividad.

INSTITUCIONES.- Son establecimientos y obras -- creadas por otras, para realizar un fin extraño, y con un patrimonio a tal objeto destinado, conformándose en su acción a una constitución invariable establecida en el acta de constitución. Así pues, Ferrara al respecto concluye - que la Corporación tiene miembros, no así la Institución en la que solo hay una obra o establecimiento. "La primera es constituida para satisfacer el interés común de los mismos asociados, la otra, representa una organización para realizar un interés ajeno". (31)

PUBLICAS.- Las personas de derecho público son definidas por los escritores franceses como las que están dentro de la administración pública, desempeñan un servicio público, sus actos son administrativos, de carácter ejecutivo, y sujetos a vías de recurso, sus balances están sujetos de igual forma, a las reglas de contabilidad pública. Están sujetas a tutela y a fiscalización. Sus administradores tienen la cualidad de funcionarios públicos.

Debemos observar que el Estado va a intervenir siempre en la constitución de las personas jurídicas, en la creación del sujeto de derecho. El Estado como persona

(31) Ferrara, Francisco.-Teoría de las Personas Jurídicas.-Edit. Reus,S.A.-2a. Edición.- Madrid, España-1929.- Pág. 674.

jurídica puede ser fundador de un ente tanto público como privado. El Estado es el único y el supremo ente investido de la plena potestad pública.

«En la cima de todas las personas jurídicas está el Estado, la suprema y más amplia colectividad que abraza a todo un pueblo circunscrito territorialmente y que se caracteriza por la potestad de mando, por la coacción social de que tiene el monopolio». (32)

PRIVADAS.- Ferrara en su análisis, al referirse a este punto, hace una clasificación entre personas privadas de utilidad general pública, las cuales tienen importancia para el Estado, del cual reciben una organización y una vigilancia gubernativa.

Aquí debemos aclarar que para la doctrina no es aceptable la división referida, ya que no acepta una duplicidad de fines, una propia y particular (privado) y otra pública y general.

Y personas privadas de utilidad particular, ya sea de naturaleza ideal o económica.

NACIONALES.- Son nacionales las personas jurídicas que tienen su sede dentro del territorio del Estado y sobre el cual domina inmediatamente ese Estado.

(32) Ferrara, Francisco.- Ob. Cit.- Pág. 695.

EXTRANJERAS.- Son consideradas las que tienen su sede en el extranjero.

Pero debe tratarse de una sede real, efectiva, no simplemente nominal, escrita en el estatuto, y suficiente. (33)

El maestro Serra Rojas, cuando trata la clasificación de las personas jurídicas nos dice: "En otras clasificaciones se consideran a las asociaciones, las corporaciones, los sindicatos, las personas jurídicas territoriales y las personas jurídicas institucionales". (34)

Consideramos de vital importancia, referirnos a la clasificación de las personas morales que hace Planiol, quien lo hace desde el punto de vista de lo que éstas representan, así tenemos algunas personas morales que, bajo diversas formas representan la autoridad pública en las funciones que ésta cumple; otras dependen de la iniciativa de los particulares.

Las primeras son personas morales de derecho público o establecimientos públicos; las segundas, personas morales de derecho privado, o establecimientos privados.

Los establecimientos públicos solo pueden ser creados y extinguidos por el Estado.

(33) Ferrara, Francisco.- Ob. Cit.- Págs. 655 y Subs.

(34) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 24

Los establecimientos privados son creados o extinguidos, generalmente por la voluntad de los particulares.

Dentro de las personas morales públicas, encontramos en primer término al Estado y ciertas circunscripciones administrativas.

Los establecimientos públicos son ramas de los servicios generales del Estado.

Las personas morales de derecho privado son entidades creadas dentro del marco de la ley, cuya finalidad se encamina a la consecución de intereses particulares, bien sean culturales, sociales, deportivas, de asistencia social, o bien que persiguen un interés de lucro, destinado a obtener un interés o beneficio. (35)

De acuerdo al enfoque que hace Planiol, nuestro Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 27 refiere:

"Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas

(35) Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge.- Ob. Cit.- Págs. 68-72

de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos" (36)

En el citado ordenamiento, se atribuye la personalidad jurídica además de a las personas físicas, a las personas morales, diciendo a la letra:

"Art. 25.- Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;

V. Las sociedades cooperativas y mutualistas,

y

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidos por la ley".

Y en sus artículo 26, 27 y 28 se dispone que las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución, que ellos obran y se obligan por medio de los ór

(36) Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal.-Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928.- Pág. 46.

ganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a su escritura constitutiva o estatutos, y se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva o estatutos.

A continuación, mencionaremos las principales personas jurídicas de derecho público que nuestra Carta Magna contempla:

"a).- El Estado, que es la personalidad jurídica más importante y fuente a su vez de las demás personas jurídicas. Artículos 27, Párrafo VII, Fracción VI, 40 y 41 de la Constitución". (37)

b).- La Administración Pública como institución centralizada, que de acuerdo a Serra Rojas, dispone de la misma personalidad del Estado para realizar numerosos actos jurídicos con todas las finalidades a su cargo.

c).- Las entidades federativas o estados que forman parte del régimen federal mexicano.

d).- Las instituciones centralizadas, como el Departamento del Distrito Federal, y

e).- Los municipios base de la organización política y administrativa de las entidades. El artículo 115 de la Constitución nos consigna que: "Los municipios es-

(37) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 30

tán investidos de personalidad jurídica para todos los - efectos legales...» (38)

Para finalizar, citaremos el hecho de que las - personas jurídicas de derecho público, existen desde el momento en que el Estado las reconoce.

«Sin pretender tomar partido en el interesante debate de la realidad de las personas jurídicas, debemos aceptar que son elaboraciones de la técnica jurídica, en tendiendo ésta como el conjunto de medios para realizar - propósitos jurídico-políticos. Por consiguiente, estas - personas jurídicas son creadas en la ley o ésta confía a la autoridad administrativa su creación. El Estado les o - torga la fuerza jurídica necesaria para que puedan ac--- tuar.

Las personas jurídicas colectivas tienen una e - xistencia real y objetiva y lo único que hace el Estado es reconocer esta situación, tutelarla y darle efeccia - jurídica o eliminarlas de la vida jurídica». (39)

Muy a groso modo, hemos referido la clasifica - ción de las personas jurídicas, para así entrar a nuestro siguiente tema.

(38) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 30

(39) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 27

3.- LA PERSONALIDAD DEL ESTADO.

Como inicio del estudio de este tema, haremos - primeramente mención de algunas de las definiciones con - que se cuentan acerca del concepto de la palabra Estado, para enseguida analizar su personalidad jurídica.

El maestro De Pina en su Diccionario Jurídico nos dice:

«Sociedad jurídicamente organizada para hacer - posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Puede definirse también como la unidad de un -- sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro - autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico (Del Vechio)....." (40)

El Estado, para el Dr. Acosta Romero en una de sus obras, menciona:

«Según los autores de Teoría Política, la palabra Estado deriva de STATO, STARE, STATUS, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cam--bia.» (41)

(40) De Pina, Rafael.- Diccionario de Derecho.-Edit. Porrúa, S.A.- 7a. Edición.- México-1978.-Pág. 209

(41) Acosta Romero, Miguel.-Ob. Cit.- Pág. 29

A continuación, por considerarlo relevante, mencionaremos lo que para Carlos Marx es el Estado.

".....El Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del "orden" que legaliza y afianza esta opresión amortiguando los choques entre las clases". (42)

De acuerdo a la corriente Marxista, el Estado aparece cuando lo hacen las clases sociales, y desaparece cuando éstas fenezcan; desde el punto de vista social y desde el punto de vista estrictamente jurídico, el Estado es una corporación política dotada de un poder de mando bajo un régimen jurídico; en consecuencia pues, el Estado, en su forma no es un ente permanente o eterno sino simplemente un momento en el tiempo histórico, nacido de las necesidades específicas del mismo y destinado a dejar de satisfacer dichas necesidades, a transformarse o desaparecer cuando las mismas dejen de existir.

Al continuar con el desarrollo de este tema, debemos de tomar en consideración que su estudio representa necesariamente la observación de diversas corrientes, y por tanto también el antagonismo ideológico de distintos criterios respecto de la personalidad del Estado.

(42) Ilich Lenin, Vladimir.- El Estado y la Revolución.- Ediciones en Lenguas Extranjeras.- 4a. Impresión.- Pekín-1974.- Pág. 8

Encontrando así, básicamente dos grandes grupos de teorías, sin que ésto quiera decir, desde luego, que - sean las únicas, pero por ser las más tradicionales son - las que trataremos de exponer brevemente.

A.- LAS TEORIAS QUE NIEGAN LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO.

B.- LAS TEORIAS QUE AFIRMAN LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO.

a).- Las teorías que niegan la personalidad jurídica del Estado.- Se basan en el hecho de que el Estado es un mero ejecutor y nunca titular de derechos.

El maestro Serra Rojas, menciona a León Duguit al respecto:

«El Estado es pura abstracción, la realidad son los individuos que ejercen el poder estatal; están sometidos al imperio del Derecho como los otros individuos».....
 «Si la teoría jurídica del patrimonio puede establecerse sin admitir la existencia de una persona jurídica tutelar de aquel patrimonio, cuando se trata de bienes afectados a un objeto de utilidad individual, a fortiori...cuando se trata de bienes destinados a un objeto de utilidad colectiva». (43)

(43) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 33

Debemos agregar que esta teoría también llamada teoría de la ficción, que tiene sus orígenes en los -- glosadores y desarrollada por los canonistas y los post- glosadores, nos dan como resultado lo que Planiol en su estudio de la misma concluye:

"Las personas colectivas son creaciones artificiales del Derecho, toda vez que como el concepto persona se refiere a todo ente capaz de deberes y derechos, y como deberes y derechos solo pueden tenerlos los entes de - voluntad, la subjetividad jurídica constituye una ficción ya que no se trata de entidades que posean la facultad de volición". (44)

La teoría que niega la personalidad jurídica - del Estado, tuvo como su principal defensor a Savigny y - sus sucesores, de los cuales su principal mérito fue el - de precisar sus bases, que hasta antes de ellos, solo se partía del axioma jurídico de que no hay derecho sin suje to.

b).- Las teorías que afirman la personalidad ju rídica del Estado.- Nos dicen que la personalidad jurídi - ca, tanto para el individuo como para el grupo, no es un - dato de la realidad sino una categoría del Derecho, por lo

(44) Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge.- Ob. Cit.- Pág. 206.

que no hay objeción en admitir la posibilidad de que las asociaciones humanas sean consideradas como sujetos de Derecho, ya que las colectividades son realidades, pues se encuentran compuestas por individuos, entes individuales de derechos y obligaciones, idea que sustenta el maestro Ferrara, y que aún cuando se le ha criticado, sin embargo para Planiol su pensamiento es certero y dice:

".....Si entendemos que al lanzar tal aseveración se coloca exclusivamente dentro de la esfera del orden jurídico positivo, pues no hay personas jurídicas si el Derecho Positivo no las instituye". (45)

Por último trataremos brevemente, la tesis que Hans Kelsen sostiene y que para Recaséns Siches constituye la culminación de la teoría puramente jurídica de la persona colectiva (el Estado).

Para Kelsen, de acuerdo a lo que de él estudia Planiol, el Derecho nunca toma al hombre de ninguna manera o forma, sino es exclusivamente por sus acciones u omisiones apropiándose así, por consecuencia, de la conducta del hombre en dos casos: Cuando esa conducta resulte de un deber jurídico o cuando esa conducta sea condición para el deber jurídico de otro sujeto.

Continúa Kelsen que la persona moral es de igual forma un conjunto de normas, pero no así la parte --

(45) Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge.-Ob. Cit.-Pág.208.

que toma como contenido las acciones u omisiones de un -- hombre desde el punto de vista individual, sino las acciones u omisiones de un conjunto de hombres que se congregan persiguiendo un fin común; hecho éste señalado ya con antelación.

La personificación en consecuencia, según cita Planiol al continuar con el estudio que hace de la teoría Kelseniana, no es otra cosa más que un procedimiento técnico que se vale del procedimiento jurídico y así, de esta manera establecer la unidad de un sistema de normas. Agrega que, cuando este proceso de personificación es aplicado no a un orden parcial sino a todo el conjunto del ordenamiento jurídico, al todo, es entonces cuando surge lo que se ha llamado PERSONA DEL ESTADO, porque el Estado no es sino la totalidad del Derecho objetivo convertido en sujeto ideal y común al que se le imputan todos los actos previstos por las normas. (46)

Esta teoría de Hans Kelsen, apoyada por Ferrera, es conocida como la Teoría Formalista.

Citaremos así mismo, que Jellinek concibe al Estado como objeto de Derecho, como relación jurídica y como sujeto de Derecho. (47)

- (46) Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge.-Ob. Cit.-Pág. - 209 y Subs.
 (47) Jellinek, Jorge.-Compendio de Teoría General del Estado.-Traducción de García Maynes.-Edit. Manuel de J.Nucamendi.-2a.Edición.-México-1935.-Pág.57.

De lo que hasta aquí se ha expuesto, encontramos que:

Básicamente los devotos de la doctrina de la -- ficción, ésto es, quienes niegan personalidad jurídica al Estado, ven en la persona moral un simple artificio jurídico carente de toda consistencia; mientras que, los seguidores de las doctrinas llamadas realistas, ésto es, -- quienes le conceden personalidad jurídica al Estado, observan a éste como ente humano plural, dotado de consistencia y de voluntad propias, distinta de las voluntades individuales de sus componentes.

Resumiremos, al citar literalmente la conclusión que el maestro Planiol nos ofrece, por considerarla en lo personal como bastante lógica y acertada:

«Que la personalidad moral sea una ficción o una realidad tónica, siempre será exacto que su noción será indispensable para las relaciones jurídicas. Total, es lo mismo como si hubiese en el mundo, al lado de las personas físicas, otros sujetos de Derecho: Las Personas Morales». (48)

De esta manera, nosotros concluimos que, la personalidad moral corresponde a todas las asociaciones o a-

(48) Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge.- Ob. Cit.- Pág. 67.

grupaciones desde el mismo momento en que existen, así --
pues, si ya hemos reconocido que el Estado es una asocia-
ción, debemos atribuirle por ende, este tipo de personali-
dad. El Estado es entonces, una persona moral como lo es
cualquier otra agrupación; pero como hemos visto anterior-
mente y con lo cual estamos de acuerdo tiene un poder pro-
pio, originario y constitutivo y con facultad para crear
y proteger a otras personas jurídicas.

CAPITULO TERCERO.

EL ESTADO PATRON.

1.- LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

2.- EL CARACTER PATRONAL DEL ESTADO.

3.- NATURALEZA DE LAS RELACIONES DEL TRABAJO
BUROCRATICO.

CAPITULO TERCERO.

EL ESTADO PATRON.

Iniciaremos el presente Capítulo, mencionando -- que existen distintas tendencias sociales respecto de si - el Estado es patrón o no lo es, sin embargo cabe señalar - que la más acertada y que sustentan los estudiosos del Derecho Laboral, es la que da a éste la condición de patrón, ya que se trata de una relación suigeneris de carácter laboral, reconocida como tal por la Constitución Política -- social de la República.

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

En tal virtud, el Estado es jurídicamente, perag na de derecho público en los términos de la Constitución Política". (49)

(49) Trueba Urbina, Alberto.-El Estado Patrón Frente a - las Organizaciones Obreras y el Derecho de Huelga.- Ponencia que presenta el Dr. Alberto Trueba Urbina en Español.-Reunión Internacional.-Filma.-Biblioteca de la Srfa.del Trabajo.- Pág. 155.

Trataremos así mismo las Funciones del Estado, el Carácter Patronal del mismo y la Naturaleza que guardan las Relaciones del Trabajo Burocrático.

1.- LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Para el desarrollo del tema en cuestión, consideramos importante saber que al referirnos al contenido de la actividad del Estado, se utilizan diversas denominaciones, tales como las de "prerrogativas", "competencias", "derechos del Estado", "facultades", etc.; teniendo estas denominaciones diversas significaciones con distintas interpretaciones.

"Por su parte la palabra 'funciones' tiene un significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma. Así es como se habla de funciones legislativa, administrativa y judicial; las cuales como veremos más adelante pueden concurrir para realizar una sola de las tareas encomendadas al Estado" (50)

La palabra función.- "La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto; pro-

(50) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.-Edit. Porrúa, S.A.- 17a. Edición.-México-1971.- Pág. 10.

viene de 'FUNGERE' que significa hacer, cumplir, ejercer, que a su vez deriva de 'FINIRE', por lo que dentro - del campo de las relaciones jurídicas, de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y - pública". (51)

En su Diccionario Jurídico, Rafael De Pina nos da su definición acerca de las funciones del Estado;

"Actividades desarrolladas por los órganos del Estado encaminadas a la realización de sus objetivos fundamentales". (52)

En las definiciones señaladas encontramos que - la palabra función lleva intrínseca la palabra actividad, por lo que debemos de hablar y entender que la función -- del Estado se refiere a la forma de la actividad del Estado, siendo el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar, mismas que le son inherentes como persona jurídica de derecho público que es, y que para llevar a cabo lo hace por medio de sus órganos.

Para estudiar, aún cuando brevemente, las funciones del Estado, es necesario e indispensable mencionar la división de Poderes, pues de élla se deriva. En forma

(51) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 108.

(52) De Pina, Rafael.- Ob. Cit.- Pág.-225.

general podemos decir que el Poder Legislativo es el encargado de la función legislativa, el Poder Ejecutivo lo es de la función administrativa, y el Poder Judicial de la función judicial; tres actividades esenciales del Estado que son reconocidas por la doctrina clásica y la legislación positiva.

Estas funciones son estudiadas desde dos puntos de vista:

a).- CRITERIO FORMAL.- Que considera el acto jurídico tomando en cuenta al órgano que realiza la función, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, siendo las funciones formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según sean atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

b).- CRITERIO MATERIAL.- Es objetivo y considera al acto jurídico en sus elementos naturales o propios que prescinde del órgano al cual están atribuidas, siendo las funciones materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha atribuido a cada uno de sus grupos.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos cómo las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente -

a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial". (53)

Siendo importante citar que excepcionalmente -- puede no existir la coincidencia que refiere el maestro Praga, y encontrarnos así con funciones que materialmente pueden ser administrativas o judiciales atribuibles al Poder Legislativo, como también que los otros dos Poderes -- tengan entre sus funciones algunas que por naturaleza no deban corresponderles si se tuviera la coincidencia del -- criterio subjetivo con el objetivo, éste es, la coincidencia entre el criterio formal y el criterio material.

Las funciones del Estado al ser consideradas in dependientes del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de diversa naturaleza: las que producen consecuencias jurídicas por una parte y por la otra -- las que solamente producen consecuencia de hecho.

Distinciéndose el acto jurídico del acto material y del hecho jurídico. "El hecho jurídico está consti tuído, o bien por un acontecimiento natural a la que la -- ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc., o bien por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico en tra en movimiento, pero con la diferencia respecto del ac to jurídico de que ese efecto de derecho no constituye el

(53) Praga, Gabino.- Ob. Cit.- Pág. 27.

objeto de la voluntad. Así, por ejemplo, en el delito hay un hecho voluntario, pero la voluntad no persigue la creación de una situación jurídica, a pesar de lo cual ésta se origina al imponerse una pena al delincuente. Los hechos jurídicos constituyen solamente la condición para -- que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes*.

(54)

Encontrando por su parte, que el acto material, se halla constituido por hechos naturales o voluntarios -- que no dan ninguna trascendencia al orden jurídico, ya -- que en ellos no existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por los mismos, citándose como ejemplo al ingeniero que en la construcción de un edificio, solamente realiza una manifestación de inteligencia que -- en ningún momento afecta al orden jurídico, por el hecho de no ejecutar un acto ni un hecho jurídico, sino estrictamente un acto material.

Como hemos manifestado anteriormente, a continuación trataremos por su importancia, la función legislativa, administrativa y judicial del Estado.

(54) Praga, Gabino.- Ob. Cit.- Pág. 28.

LA FUNCION LEGISLATIVA.

Esta función del Estado está encaminada a establecer las normas jurídicas generales, así de esta manera veremos que el Estado moderno se caracteriza por ser el creador del Derecho, en consecuencia pues, las normas jurídicas emanan del poder público, siendo el Derecho Legislativo la disciplina que regula esta importante función; encomendándose formalmente al Poder Legislativo Federal y sólo excepcionalmente y con expresa indicación constitucional los otros Poderes podrán realizar actos legislativos.

Las Legislaturas de los Estados, legislan únicamente en la esfera de su competencia.

En nuestro sistema constitucional, la tarea de hacer la ley, o función legislativa, como se ha señalado repetidamente, se ha encomendado al Poder Legislativo --- Constituyente y al Poder Legislativo Ordinario, quienes tienen a su cargo la elaboración de las normas; de acuerdo al tratado que hace el maestro Serra Rojas.

EL PODER LEGISLATIVO CONSTITUYENTE.- Es un Poder cuya función constituyente es la actividad fundamental del Estado; está encaminada a la creación, adición o reforma de las normas constitucionales; Serra Rojas continúa al citar a Sánchez Viamonte:

Ella tiene por objeto la formulación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades. (55)

EL PODER LEGISLATIVO ORDINARIO.- Esta función está encaminada a la creación de la ley, y puede ser estudiada como todas las funciones del Estado, como se ha señalado anteriormente, desde el punto de vista formal y material.

EL CRITERIO FORMAL DE LA FUNCION LEGISLATIVA.

Como hemos indicado, la función legislativa desde el punto de vista formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función, dicho de otra manera es la actividad que realiza el Estado por medio de los órganos que de acuerdo con nuestro régimen constitucional forman el Poder Legislativo Federal, o bien las Legislaturas de los Estados cuando expiden las leyes de su competencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Capítulo II del Título Tercero, Artículo

(55) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 124.

50, nos dice al respecto:

«Art. 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores». (56)

Nuestra Carta Magna, en sus artículos 74 y 76 nos dice del conjunto de actos que la Cámara de Diputados y Senadores respectivamente puede realizar en forma exclusiva; al considerarse que en este concepto se contempla también la función legislativa formal.

A continuación transcribiremos el artículo 70 de nuestra Constitución, por considerarse lo que de él emana una consecuencia del carácter formal de la función legislativa.

«Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la Ley o decreto)

El Congreso expedirá la ley que regulará su es

(56) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Edit. Porrúa, S.A.- 64a. Edición.-México-1979
.- Pág. 42.

estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia*.

(57)

De la lectura del precepto constitucional invocado, se desprenden dos conceptos:

El concepto de ley, mismo que se reduce a un acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, - abstractas e impersonales. Es el acto-regla como lo denomina León Duguit citado por el maestro Serra Rojas, y

El concepto de decreto que se reduce a una resolución particular o concreta del Congreso, que algunos autores denominan "Decreto del Congreso", término que se utiliza para diferenciarlos de los Decretos Legislativos.

Citaremos finalmente, que el Poder Legislativo Federal se integra con los siguientes órganos:

(57) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Ob. Cit. Pág. 48

- 1.- El Congreso de la Unión, que se dividirá en:
 - a).- Cámara de Diputados, y
 - b).- Cámara de Senadores.
- 2.- Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- 3.- Comisiones Legislativas y
- 4.- Contaduría Mayor de Hacienda.

EL CRITERIO MATERIAL DE LA FUNCION LEGISLATIVA.

Respecto del criterio material de la función legislativa, algunos autores afirman que el carácter objetivo puede definirse como una manifestación de voluntad cuya finalidad es la de producir una situación jurídica general, y que prescindiendo de su origen y de la forma como se realiza, solo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza, y que es: la Ley.

Tal situación que sustentan los autores referidos y que apoyan el criterio material se puede ver resumido en la cita que hace el maestro Serra Rojas de Dávila Gómez.

«La realidad nos enseña, dice Dávila Gómez, que algunas veces el Poder Ejecutivo legisla, el Poder Legisla-

tivo juzga y el Poder Judicial administra. Que ésto sea, pero siempre con apoyo en la ley". (58)

Del acto legislativo en su criterio material, - debemos de contemplar que tiene los siguientes elementos:

a).- Es una norma abstracta e impersonal.

b).- Es una norma general y permanente.- O sea que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no terminan por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley. Respecto de la generalidad de la ley, existen situaciones o casos en que pudiera dudarse - de élla, porque puede darse el caso de que ésta se refiera a un organismo o institución en particular. Por ejemplo, la ley orgánica de una Secretaría de Estado, etc.

c).- Es una norma obligatoria.- El acto legislativo es obligatorio para todos los que se encuentran ante una situación que la ley fije, no refiriéndose a un caso concreto o particular, ya que de ser así sería una ley privativa y violatoria del artículo 13 de nuestra Constitución, situación ésta que evita el posible motivo de confusión respecto de la probable duda de la generalidad de la ley, pues el hecho de que ésta se refiera a una materia determinada, no impide en modo alguno esa generalidad, además de que debe entenderse tal generalidad de la ley como la esencia misma de la función legislativa.

(58) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 132.

d).- El acto legislativo es imperativo.- Ya que mediante él, el Estado impone la obligación de guardar la ley y someterse a ella y en caso contrario previene una sanción para su debido cumplimiento. El carácter imperativo de una norma emana de los términos de la ley o de sus propósitos o fundamentos, como en el caso de las garantías individuales.

e).- La sanción.- Esta tiene diversa naturaleza, ya que en ciertos casos es una coacción material y en otros es una sanción jurídica o bien puede ser una garantía de la vida social.

La Suprema Corte de Justicia ha admitido sin reserva estos principios al establecer jurisprudencia definida en el siguiente sentido:

"Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta. Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 Constitucional, y aún deja de ser una disposición legislativa en el sentido material puesto que le falta algo que pertenece a su esencia". (59)

A continuación señalaremos los actos administra

(59) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Edit. Porrua, S.A.- 2da. Edición.- México-1985.-Pág. 43.

tivos que materialmente desempeña el Poder Legislativo y que están expresamente enunciados en nuestra Carta Magna, tales como a los que se refieren las fracciones siguientes del artículo 73; I, II, III, IV, V, XII, XXVI y --- XXVIII. Art. 76 fracción II, III, IV.

Los actos materiales del Poder Legislativo que realiza con funciones jurisdiccionales, se nos presentan en los siguientes casos: Art. 74, Fracc. I, V, VII y Art. 76, Fracc. V, VI, VII de nuestra Constitución.

LA FUNCION ADMINISTRATIVA .

Nuestra Constitución Política al referirse a la división de Poderes nos señala en sus artículos 80 a 93 - lo concerniente al Poder Ejecutivo, siendo éste el segundo grupo de actividades con que el Estado cuenta, manifestándose en su acto primordial la decisión como carácter - de función.

Al tratar de ser explícitos referiremos la definición que se tiene del Derecho Administrativo por parte del maestro De Pina, entendiéndose desde luego que esta - rama del Derecho estudia precisamente la función administrativa del Estado.

*Totalidad de las normas positivas destinadas a

regular la actividad del Estado y de los demás órganos - públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí".
(60)

La función administrativa está encaminada a concretar la ley, a particularizarla y de esta manera cumplir la voluntad del legislador o los fines del Estado -- por medio de la función inherente o que corresponde al legislativo.

La función administrativa no solo se reduce al hecho de aplicar la ley en casos particulares, ya que -- persigue un propósito de servicio público, o de interés - general, ésto determina la esencia de la actividad del - Estado.

"La función administrativa, que es la función - encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de - un país." (61)

(60) De Pina, Rafael.- Ob. Cit.- Pág. 182.

(61) Serra Rojas, Andrés.-Ob. Cit.- Pág. 109.

En sentido moderno el Estado es el que promueve el desarrollo económico y social de un país.

Esta actividad como se ha referido anteriormente, corresponde normalmente al Poder Ejecutivo, comprendiendo el criterio formal y el material de la función administrativa, realizado bajo un orden jurídico y limitando sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares. "...que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control". (62)

De igual manera que la función legislativa y la función jurisdiccional del Estado, la administrativa puede ser estudiada desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

EL CRITERIO FORMAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA .

Como se ha referido con antelación, la función administrativa es la actividad que el Estado señala al Poder Ejecutivo, que está integrado con todos los órganos a los que se encomienda esta función.

(62) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 143.

De acuerdo a lo estipulado por el Art. 80 de --
nuestra Constitución, el ejercicio del Supremo Poder Eje--
cutivo se deposita en el "Presidente de los Estados Uni--
dos Mexicanos", el cual, y de acuerdo al artículo 89 Fra^ucc--
ción I de nuestra misma Carta, una de las facultades del
Presidente de la República es la de, "Promulgar y ejecu--
tar las leyes que expida el Congreso de la Unión, prove--
yendo en la esfera administrativa a su exacta observancia";
(63).

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.-
Interpretación de la Fracción I del artículo 89 de la Cons^utitución.- La facultad reglamentaria que el artículo 89,-
Fracción I de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo
de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la
exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida me---
diante distintos actos y en diversos momentos, según lo a
meriten las circunstancias, sin más límite que el de no -
rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamen-
ten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad
en un sólo acto, porque éllo implicaría una restricción -
no consignada en el precepto constitucional". (64)

Con lo consagrado en los artículos que regula -

- (63) Constitución Política de los Estados Unidos Mexica
na, -Edit. Trillas.-1a. Edición.-México-1983.-Pags.
73 y Subs.
- (64) Castro Zavaleta, Salvador.-55 Años de Jurisprudencia
Mexicana, 1917-1971. -Cárdenas Editor y Distribuidor.
-2a. Edición.-Apéndice 7.-México-1978.- Pág. 235.

la Constitución al Poder Ejecutivo, se determina la naturaleza de la función administrativa denominándose actos - formalmente administrativos.

Cabe aquí señalar que otros preceptos del citado ordenamiento constitucional amplían la esfera de competencia del mismo Poder, considerándose los actos de los órganos administrativos, centralizados y descentralizados como actos formales de la misma función administrativa.

Atendiendo a que existen diversidades de criterios en cuanto a los conceptos sobre la función administrativa, resumiremos de acuerdo a lo que el maestro Gabino Fraga nos indica. Primero, que se realiza bajo un orden jurídico; segundo, la limitación de los efectos que produce el acto administrativo, y tercero, que la función administrativa y los actos en que ésta se exterioriza, no solamente son de un tipo único desde el punto de vista de su naturaleza interna. (65)

De acuerdo al criterio formal de la función administrativa, debemos de entender que de éste se desprende, que son actos jurídicos que producen efectos de Derecho; tales como la concesión administrativa, la expropiación por causa de utilidad pública, etc.

(65) Fraga, Gabino.- Ob. Cit.-Págs. 60 y 61.

EL CRITERIO MATERIAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Como anteriormente se ha apuntado, se dice que las relaciones administrativas se presentan en la realidad con la ejecución de dos clases de actos:

a).- Los actos jurídicos.- que producen efectos de Derecho, y

b).- Los actos materiales.- que no producen efecto de Derecho y que son considerados solo como desplazamientos de voluntad.

De estos actos materiales citaremos, a manera de ejemplo, los actos técnicos de formación de planes, actos de estadística, transporte de correspondencia, elaboración de planos, etc. Actos estrictamente materiales y realizados por el Estado mediante la función administrativa que se encomienda al Poder Ejecutivo, considerados por consecuencia, como actos administrativos, y no solo esto, ...sino que, según algunos autores, la función administrativa, aunque siendo a la vez jurídica y práctica es -- aún más práctica que jurídica, porque supone la satisfacción de una necesidad práctica". (66)

Praga menciona atinadamente que la relación que guardan los actos materiales con los actos formales, revis

ten gran importancia, citando en vía de ejemplo, que los estudios técnicos, la formación de proyectos, que se requirieren como indispensables o necesarios para la declaración de una expropiación por causa de utilidad pública; siendo el elemento de expropiación un acto jurídico con resultado de efecto de Derecho, que es un criterio meramente formal, y como también meramente material lo son la formación de proyectos, estudios técnicos, etc.

En otras circunstancias se encuentra de igual manera que el acto material se puede considerar como el medio de ejecución del acto jurídico administrativo, llevado a cabo por funcionarios y empleados dentro de los límites marcados por la ley, siendo éstos por consecuencia, actos específicos de la función administrativa.

Serra Rojas nos señala que la escuela realista del Derecho considera que los actos materiales son actos administrativos, de lo cual André de Laubadere hace una reflexión citada por el propio maestro Serra.

«Se ve mal porque todos los actos materiales -- tienen que ser necesariamente actos administrativos cuando también se den en las otras funciones. La verdad, en su opinión, es que solamente la mayor parte de los actos materiales son actos administrativos, porque el mayor número de ellos se ligan al funcionamiento de los servicios --

administrativos". (67)

Quando mencionamos la circunstancia de que el acto material es de considerarse como el medio de ejecución del acto jurídico administrativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos ratifica el hecho de que los funcionarios tendrán que ejecutar dicho acto dentro de -- los lineamientos jurídicos.

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, ACTOS DE LAS, DEBE EN APOYARSE EN LA LEY.- Los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importa violación de garantías ". (68)

Para finalizar el tema sobre la función administrativa del Estado, es menester declarar que tal función tiene la categoría de ser de interés público, puesto que las relaciones que rigen el derecho administrativo, son relaciones de derecho público interno, por lo que debemos de negar la aplicación del derecho privado a las relaciones en que predomina el interés público, anteponiéndose -- al primero, no prescindiendo el Estado de esta condición privilegiada de poder público, aunque debemos aclarar que en muchos de los casos, se ve obligado a aceptar que algu

(67) Serra Rojas, Andrés.-Ob. Cit.- Pág. 153.

(68) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit.- Apéndice 9
Pág. 228

nas empresas o determinadas relaciones en las que él interviene, se gobiernen por el derecho privado, que se adapta a estas condiciones; a este conjunto de normas se le ha llamado derecho privado especial del Estado, como en el caso de las relaciones que el Estado guarda con las empresas de participación estatal.

LA FUNCION JUDICIAL.

La función judicial, al igual que la legislativa y la administrativa, se analiza, desde los dos puntos de vista ya conocidos por nosotros, éste es: el criterio formal y el criterio material.

Tomando en consideración que existe confusión - en cuanto a llamarse función judicial o función jurisdiccional, diremos que la palabra judicial es relativa al juicio, a la administración de justicia propiamente dicha y que pertenece al tercer grupo de actividades del Estado y que nuestra Constitución Política deposita en el Poder Judicial; mientras que la palabra jurisdiccional vien del latín, jurisdicción-="JURISDICTIO", que significa "decir el derecho". (69)

(69) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 136.

EL CRITERIO FORMAL DE LA FUNCION JUDICIAL.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial y se encuentra constituida por la actividad que éste desarrolla dentro del régimen constitucional:

*Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación -y en juzgados de Distrito-. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 ministros numerarios y cinco supernumerarios y funcionará en pleno o en salas. Los ministros supernumerarios formarán parte del pleno cuando suplan a los numerarios. En los términos que la ley disponga las sesiones del pleno y de las salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. La competencia de la Suprema Corte, los períodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los ministros, el número y competencia de los Tribunales de Circuito y de los jueces de Distrito y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, se regirán por la Constitución y lo que dispongan las leyes. La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder -

Judicial de la Federación sobre la interpretación de la - Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y - tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación. La remuneración que perciban por sus servicios -- los ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, y los Jueces de Distrito no podrá ser disminuída - durante su encargo. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia solo podrán ser privados de su puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con el procedimiento señalado en la parte final del artículo lll de esta Constitución o previo juicio de responsabilidad. Artículo 94 de la Constitución. (70)

A lo anterior, habrá de agregarse que según el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la - Federación, además de las autoridades antes señaladas, -- menciona al Jurado popular y los Tribunales de los Estados, para actuar en auxilio de la justicia federal.

Excepcionalmente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden realizar, objetivamente, actos jurisdiccionales. En el caso del Poder Legislativo, se encuentra - contemplada tal circunstancia, en el artículo 74, fracción V y 76, fracción V, VI y VII de nuestra Constitución gene

(70) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 139.

ral de la República. Y por lo que toca al Poder Ejecutivo, éste realiza actos jurisdiccionales cuando interviene en los problemas agrarios, obreros, fiscales y laborales, estos últimos de los servidores públicos.

EL CRITERIO MATERIAL DE LA FUNCION JUDICIAL.

Al abordar el criterio material de la función judicial, se hará como ha ocurrido en las funciones también materiales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, esto es, prescindiendo del órgano que realiza tal función.

Respecto de la función material, básicamente y en principio, cabe señalar la diferencia que existe entre el acto legislativo y el acto jurisdiccional en cuanto a que, el primero crea situaciones jurídicas generales, en tanto que el segundo solo crea situaciones jurídicas particulares.

Y en relación a la diferencia respecto del acto administrativo con el jurisdiccional es más difícil de señalar debido a que, los dos actos son creadores de situaciones jurídicas individuales, al grado tal de que una parte de la doctrina considera que existen solamente dos actividades fundamentales del Estado: a).- La de hacer las leyes, y b).- La de ejecutarlas; sin poder considerar que existe una razón de fuerza que distingue la ejecución en ca

sos de controversia y la ejecución en casos en que ésta no exista.

"Hacer las leyes, hacerlas ejecutar, me parecen, en buena lógica, dice Berthélemy, dos términos entre los cuales, o al lado de los cuales, no hay lugar vacío. El - acto particular de interpretar la ley en caso de conflicto forma necesariamente parte del acto general 'hacer ejecutar la ley'." (71)

La finalidad del acto jurisdiccional es una situación de ejecución de la ley en forma imparcial en casos de controversias o de conflictos, encomendado como antes se ha asentado, al Poder Judicial, aclarándose que, tal ejecución abedece a fines y motivos distintos a los fines administrativos, siendo esta actividad en mi opinión, la situación que nos marca la diferencia entre la función judicial y la administrativa; encontrando que la importancia de las formas contenciosas del proceso es manifiesta, pues en todo acto jurisdiccional se está ante la presencia de un conflicto de intereses, que requiere la intervención - del Poder Judicial para mantener o declarar el derecho a la naturaleza del derecho controvertido, ... "Establecida la litis -en resultados o hechos y en consideraciones jurídicas-, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la cul-

(71) Praga, Gabino.- Ob. Cit.- Pág. 48.

minación de ese proceso". (72)

La función jurisdiccional se encuentra manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, mediante la cual define la controversia que pudiera existir, evitando de esta manera que los particulares lleguen o intenten llegar a imponer por la fuerza su derecho.

2.- EL CARACTER PATRONAL DEL ESTADO.

Es importante en principio, tomar en consideración la controversia existente entre quienes niegan el carácter de patrón al Estado y aquellos que afirman tal carácter.

Entre los primeros, tenemos la opinión de Serra Rojas que expresa: "La tesis del Estado-Patrón no puede tener cabida en el actual sistema constitucional, que señala el predominio del interés general sobre cualquier otro interés particular. La reforma constitucional ha conciliado en forma satisfactoria el respeto a los derechos de sus servidores con el interés personal. Continúa en su afirmación... La Suprema Corte resolvió con precisión que

(72) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 141.

el Estado no es una empresa capitalista que asuma fines de lucro. Tal se desprende --entre otras--, de la ejecutoria siguiente:

'Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.' (Sem. Jud. de la Fed. T. 25, Página 918.)* (73)

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

Quienes defienden el criterio de que el Estado es patrón, nos dicen que el Estado mexicano se manifiesta como tal, cuando en cumplimiento de sus funciones legislativas, administrativas o judiciales contrata los servicios

(73) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.-Pág. 407.

de trabajadores para la realización de actividades económicas o de carácter empresarial, o bien para la consecución de sus propios fines políticos.

En ambos casos el Estado se someterá a lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, que en su apartado "A" regula las relaciones de tipo empresarial, en tanto que las relaciones burocráticas, estarán regidas -- por el apartado "B" del mismo artículo.

De que el Estado es patrón, el ex-presidente de la República, Emilio Portes Gil, alude:

"Una de las cuestiones mas trascendentales que se plantearon al Ejecutivo de mi cargo, fue la de resolver en derecho el alcance que debe darse a las disposiciones del artículo 123 constitucional, y en consecuencia, a este Código, respecto a las relaciones que existen entre el Estado (nación, estados, municipios) y sus trabajadores -- (funcionarios, empleados, obreros); en otras palabras, -- los derechos y obligaciones que el artículo 123 establece para los patrones y trabajadores, son aplicables al Estado (federal, local o municipal) en las relaciones con sus servidores? Si lo son, en qué casos y en qué circunstancias? El artículo 123 constitucional, respecto a este punto, solo establece en su fracción XVIII que las huelgas -- serán consideradas como ilícitas... -- en caso de guerra, -- cuando los trabajadores pertenezcan a los establecimien --

tos y servicios que dependan del gobierno-. De donde se concluye que fuera del caso de guerra los trabajadores -- que pertenezcan a establecimientos y servicios en dependencias del Gobierno, tienen el derecho de huelga, y consiguientemente los demás que confiere el artículo 123, y que las obligaciones y derechos que este artículo impone a los patronos, afectan al Estado». (74)

El Estado-Patrón se coloca, de acuerdo a lo que nos dice Portes Gil, en un plano de igual ante sus servidores; en el caso de que en contra de éstos, sea parte en un litigio laboral, de lo que se desprende que en él tendrá los mismos derechos y obligaciones que su contraparte, incluso el de solicitar la protección del Gobierno Federal a través del amparo directo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, así lo ha confirmado al sostener que:

«El Estado patrono, puede pedir amparo contra el Tribunal de Arbitraje. No existe ya razón para negar en -- forma absoluta, el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del Poder Público, cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía , creando derechos públicos subjetivos en beneficios de -- los particulares, con quienes tiene relaciones de carácter jurídico, se ha colocado en el mismo plano que los propios

(74) Portes Gil, Emilio.-Autobiografía de la Revolución Mexicana.- Edit. Instituto Mexicano de la Cultura.-
1a. Edición.- México-1964.- Pág. 519

particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, - litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que, limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías - que sus colitigantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes". (75)

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

"EMPLEADOS PUBLICOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO - CONTRA SU SEPARACION.- En virtud del Estatuto Jurídico o el Estado, en sus relaciones con los empleados públicos, ha -

(75) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. - Edit. Porrúa, S.A.- 4a. Edición.- México-1978.- Pág. 606 y 607.

pasado a ser sujeto de contrato de trabajo, de manera - que al separar a uno de sus servidores no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el Amparo que se interponga en contra de este acto, es improcedente, toda vez que el Juicio de Garantías solo procede contra actos de autoridad atento a lo prevenido por el artículo 103 Constitucional, en sus fracciones I, II y III.

Por otra parte, en el Estatuto Jurídico se concede a los servidores del Estado, un recurso ordinario para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio algunos de sus derechos, recurso mediante el cual deben acudir primeramente a las Juntas de Arbitraje, que según el artículo 99 de dicho Estatuto, son competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y de los inter-sindicales de la propia unidad, después, en su caso, al Tribunal de Arbitraje, que tiene competencia para resolver en revisión los conflictos individuales de que se ha hecho mérito. (76)

De acuerdo al artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, patrón, es considerada toda persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Enunciado jurídico que no nos deja lugar a duda para

(76) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit.- Apéndice 4.- Pág. 408.

contemplar que el Estado y sus servidores se consideren - sujetos de una relación laboral, por cuanto que el trabajador público es una persona física que pertenece a la -- clase trabajadora, que presta un servicio personal al Estado, persona moral, mediante una retribución, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de -- raya de los trabajadores temporales, entendiéndose que el servicio personal puede ser físico, intelectual o de am-- bos géneros, según lo contempla el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"La ley contiene una definición simple pero razonable del concepto "patrón".- En el artículo 10 señala que es: 'La persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores' ". (77)

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

Desechando la idea de que el Estado al no tener el carácter de patrón y que únicamente es un mero "instru-
mento del orden" y "árbitro" que se encuentra por encima

(??) Buen Lozano, Néstor de.-Derecho del Trabajo.-Edit. Porrúa,S.A.-1a. Edición.-Tomo I.-México-1974.-Pág. 452.

de las clases, idea que sustentan los representantes de la sociología burguesa que cita V. Afanasiev en su libro «Fundamentos de Filosofía» y de lo cual en su misma obra, agrega: «La característica más importante del Estado es la existencia de un poder público que defiende los intereses de la clase económicamente dominante y no los de toda la sociedad». (78)

Concluiremos el presente tema con la identificación de patrones que señala el eminente jurista Alberto Trueba Urbina:

«Los patrones estatales son los siguientes:

a).- El Poder Ejecutivo Federal, a través del Presidente de la República y sus secretarios, que son los jefes de las Unidades Burocráticas;

b).- Las Cámaras de Diputados y de Senadores;

c).- La Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito». (79).

Así como los que expresamente señala el artículo

(78) V., Afanasiev.- Fundamentos de Filosofía Marxista .-Editores Mexicanos Unidos, S.A.-4a. Edición.- México-1978.- Pág. 345.

(79) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Ob. Cit.- Pág. 607.

lo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio - del Estado, que a la letra dice:

«Artículo 1º.- La presente Ley es de observan--
cia general para los titulares y trabajadores de las de--
pendencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del -
Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación
se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales
de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejo--
ras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lote--
ría Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infan--
cia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional --
Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comi--
sión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-In--
fantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así co--
mo de los otros organismos descentralizados, similares a
los anteriores que tengan a su cargo función de servicios
públicos». (80)

3.- NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Al igual que los temas anteriores, en éste en -

(80) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es--
tado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo --
123 Constitucional.- Ediciones Andrade, S.A.- 5a.
Edición.- México-1979.- Pág. 978.

el cual trataremos de ubicar la naturaleza jurídica de -- las relaciones del trabajo , que existen entre el Estado y sus trabajadores, encontramos que existen diversos criterios.

La doctrina y las legislaciones extranjeras concuerdan en que las relaciones existentes entre el Estado y sus empleados o funcionarios son de derecho público, situación que niega que dicha relación encuadre en el ámbito del derecho del trabajo y que por consecuencia, corresponda al derecho administrativo.

La naturaleza administrativa de la relación burocrática, y que es sostenida como anteriormente se señaló, por la doctrina extranjera y apoyada por la nacional, fundamentalmente se agrupa en dos teorías:

- A).- LAS TEORIAS DE DERECHO PRIVADO; Y
- B).- LAS TEORIAS DE DERECHO PUBLICO.

A).- Las Teorías de Derecho Privado.- Estas teorías pretenden encuadrar las relaciones existentes de la función pública, en el derecho civil tradicional, al observar que, de ambas partes de la relación que se estudia se exige: capacidad, consentimiento, etc. y la circunstancia de que una persona ha de servir a otra, comprometiéndose por una parte el empleado, a proporcionar sus servicios a cambio de que la otra que es el Estado, compense -

pecuniariamente al primero de ellos; considerando así que, tal situación o es un contrato de locación de obras o --- bien un contrato de mandato, según se trate si es una --- prestación de servicios materiales, o de ejercitar actos jurídicos en nombre y representación del Estado.

Dice Grousseau que ---"Hay que remontarse al De recho Romano para encontrar el origen de la asimilación - de esta institución a la del arrendamiento de animales y cosas, dado que entonces existía la esclavitud y como el hombre se encontraba asimilado a la cosa, podía ser vendi do y alquilado, como élla; el trabajo manumitido podía de igual modo, ser arrendado. Por una especie de analogía se estimó que los hombres libres podían arrendar su trabajo ..." (81)

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

(81) (García Oviedo, Carlos.- Instituciones de Derecho - Administrativo.- Editorial E.I.S.A.- Edición No -- Mencionada.- Madrid, España-1953.- Pág. 368 y ss.

"Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en un principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar porque la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, y por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general..." (82)

Acordes con el maestro Fraga, podemos afirmar - que las ideas privatistas ha de descartarse, por no ser - el derecho civil, el régimen que en principio y de una manera natural convenga a las relaciones jurídicas del Estado con sus trabajadores.

B.- Las Teorías de Derecho Público.- La tesis - que se manifiestan respecto al criterio que vierten las - teorías de derecho público en atención a la relación Esta

do-trabajadores, son:

a).- La que afirma que es un acto unilateral del Estado;

b).- La que considera que es un acto contractual , y

c).- La que sostiene que es un acto condición.

TESIS UNILATERAL.- Según esta teoría, que aparece en Alemania con Gomner, la relación entre el Estado y el funcionario se deriva de un acto de autoridad, que da origen a la relación en el deber persistente del individuo de servir al Estado.

Esta tesis, se puede considerar que es la negación de la contractula, debido a que no requiere nunca del consentimiento del particular; sin embargo y al estar de acuerdo con la apreciación de los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas, no es de entrar mucho en detalle al respecto ya que esta idea del acto unilateral del Estado, es contraria a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"...En cuanto a los servicios públicos solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popu-

lar, directa o indirecta. Las funciones electorales 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». (83)

TESIS CONTRACTUAL.- Quienes sostienen el carácter contractual de las relaciones trabajadores-Estado expresan que en la misma, interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador, voluntades que se subordinan al orden jurídico y así definen su propia situación; se afirma de igual manera que desde el momento en que concurre la voluntad del Estado para nombrar y la del nombrado para aceptar, se está ante la presencia ya de un contrato, sin importar la existencia de una perfecta igualdad entre las partes, circunstancia ésta que sucede en todos los contratos administrativos, como tampoco importa que la función o cargo no se consideren bienes que estén en el comercio, ya que el objeto del contrato son, los servicios por una parte y la remuneración por la otra que sí está en el comercio. De lo anterior, se habla de un contrato administrativo por los seguidores de esta tesis, como de igual forma sostienen la categoría contractual al señalar que

(83) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Editorial Trillas, S.A. - 1a. Edición. - México - 1983. - Pág. 12.

la relación jurídica que nos ocupa se equipara a los contratos de adhesión, en donde el Estado fija previa y unilateralmente las condiciones a las que el trabajador se adhiere, aún cuando éste, con conocimiento de causa y --- consciente de que el Estado puede variar las condiciones originales del acto no afectando la naturaleza del contrato.

Entre quienes sostienen que sea un contrato administrativo, citaremos al Profesor de la Universidad de la Plata, Francisco H. Picone quien dice que la relación jurídica emergente del empleo público, es considerado como un contrato administrativo, porque en la formación, -- realización y extinción del vínculo, hay manifestación bilateral de voluntades y aún cuando el vínculo no exista, -- en un plano de absoluta coordinación, no se afecta por éllo la figura dada por dicho negocio. (84)

Los tratadistas del derecho administrativo, de ninguna manera aceptan como cierta la tesis contractual, y como se ha citado con antelación en cuanto a que es acorde la postura tanto de extranjeros como nacionales, -- mencionaremos a Hauriou: "La tesis contractual para la situación del funcionario, es tan falsa como la tesis del --

(84) Picone, Francisco.- Empleados Públicos.- Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Tomo X. - Edit. Bibliográfica - Argentina.- Edición No Mencionada.- Buenos Aires, Argentina-1964.- Pág. 37 y ss.

Contrato Social para la situación del individuo dentro del Estado, argumentando que no existen ni los elementos de forma, ni de fondo de un contrato, solo hay ligas morales, producto de ventajas y deberes que incorporan al funcionario a su función y a la institución administrativa..."

(35)

TESIS DEL ACTO CONDICION.- Quienes consideran que la relación del trabajo burocrático es un acto condición, lo hacen por apreciar que tal situación no puede -- ser ni unilateral ni contractual por lo dicho en líneas precedentes, ésto es, porque en el primer caso no es un acto que se pueda imponer obligatoriamente, y en el segundo de ellos por no originar situaciones jurídicas individuales.

En el acto condición sobresalen las siguientes características:

Primero, existe la concurrencia de voluntades, del Estado que nombra y del particular que acepta; segundo, el efecto jurídico que origina tal concurso de voluntades que no es el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del trabajador, sino de CONDICIONAR LA APLICACION A UN CASO INDIVIDUAL de las disposiciones legales ya existentes que fijan en forma abstracta e impersonal -

(85) Mendieta y Núñez, Lucio.- La Administración Pública en México.- Edit. UNAM.- 1a. Edición.- México - 1942.- Pág. 27.

derechos y obligaciones que pertenecen a los titulares de los distintos órganos del Poder Público.

... "Ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-unión." (86)

Uno de los partidarios de la tesis del acto condición lo es Gastón Jéze, tratadista francés que rechaza el criterio contractual para lo que expresa que no puede considerarse a la figura clásica del contrato como la que regule la duración de las funciones y las condiciones para prestar un servicio público, ni las obligaciones y derechos de los empleados. Afirma que el acto jurídico por medio del cual ingresa una persona al servicio público es un acto condición, que no tiene por efecto crear para esa persona una situación jurídica individual, sino investirlo de una situación legal y reglamentaria. Declara que este acto condición viene a manifestarse en una ley o reglamento, es decir, un acto que crea una situación jurídica general e impersonal. (87)

(86) Fraga, Gabino.- Ob. Cit.- Pág. 136.

(87) Jéze, Gastón.- Los Principios Generales del Derecho Administrativo.- Tomo II.- Edit. Palma, S.A.- 2a. - Edición.- Buenos Aires, Argentina-1950.- Pág. 266 y Subs.

De los seguidores de la tesis del acto condición , se concreta que éste es el resultado de la voluntad del Estado y el trabajador, así como del efecto que origina -- ese acto, dicho de otro modo, es la condición de aplicar a un caso particular las disposiciones legales preexistentes que regulen esta situación de relación.

LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRÁTICO DE ACUERDO A NUESTRA LEGISLACIÓN.

Independientemente de lo expuesto por las teorías que hemos señalado, es necesario referirnos a la posición que adopta la legislación mexicana respecto de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, que es el objetivo principal del presente trabajo de tesis.

Primeramente diremos que es de recordar que hasta el 5 de diciembre de 1938, fecha en que entró en vigor el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido por el Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río, se llegó a definir legalmente la relación de los funcionarios públicos con el Estado; concluyendo con esto una etapa anterior de imprecisiones jurídicas de las relaciones laborales entre éstos, imprecisiones perjudiciales para el empleado que constantemente se veía envuelto en graves injusticias por parte de el Estado que no le proporcionaba un mínimo de derechos -- por la prestación de sus servicios, situación ésta que ya

hemos mencionado en el primer capítulo al citar al maestro Mario de la Cueva.

El Estatuto Jurídico de 1938 fue sustituido por el expedido por el General Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1941, y como las luchas y exigencias de los trabajadores del Estado siempre fueron en aumento, para lograr la constitucionalidad de sus derechos, éstos quedaron consagrados en la adición que se hizo con el apartado B al artículo 123 de la Constitución Federal el 21 de octubre de 1960 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año siendo Presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos.

El 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Para los efectos de nuestra legislación, la relación jurídica de trabajo entre Estado-empleado se establece entre los titulares de las dependencias e institutos -- que menciona el artículo 1º de la propia Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional y los trabajadores de base a su servicio.

En el Poder Legislativo las directivas de la --

Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

(88)

Considerando que de acuerdo a lo establecido por el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, «trabajador es toda persona que pres- te un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las lis- tas de raya de los trabajadores temporales» (89), y que está acorde con la definición que de trabajador nos da la Ley Federal del Trabajo, es importante y de subrayar que tanto el empleado público como el trabajador «ordinario», poseen las mismas características conforme a la ley; cir- cunstancia ésta que los ubica entre sí, ante un plano de i gualdad respecto de sus características, a excepción hecha -fundamentalmente- del elemento subordinación que la Ley - Federal del Trabajo señala y que la ley protectora de los trabajadores al servicio del Estado omite.

En relación con su respectivo patrón, existe el argumento de los tratadistas del derecho administrativo, - como se ha visto anteriormente, en el sentido de que el -- trabajador del Estado no puede considerar patrón a éste, - debido a que el vínculo laboral que los une tiene como ob-

(88) Artículo 2°, Ley Federal de los Trabajadores al Ser- vicio del Estado.- Ob. Cit.- Pág. 978.

(89) Artículo 3°, Ley Federal de los Trabajadores al Ser- vicio del Estado.- Ob. Cit.- Pág. 978.

jetivo el de control para la convivencia de los componentes de la sociedad y que el mismo Estado no persigue ningún fin económico como tampoco equilibrio de los factores de la producción, como es el caso de la relación de los -- trabajadores en general con sus patronos.

Sin embargo, al respecto la Corte es bastante explícita cuando se refiere al contrato individual de trabajo, y que expresa:

«TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EXISTENCIA DEL CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO.-- El hecho de que el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado exprese que debe de mediar nombramiento expedido al trabajador o figurar éste en la lista de raya, - no prohíbe el que se realice la existencia del contrato individual de trabajo, cuando se dan los elementos constitutivos del mismo». (90)

Lo anterior demuestra básicamente la suplencia - que se hace, cuando en un momento dado se carezca del nombramiento respectivo o la circunstancia de figurar un trabajador en las listas de raya; lo expuesto es de singular relevancia debido a que, tanto nombramiento como inclusión en las citadas listas de raya, se considera el vínculo ne-

(90) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit.- IV.- Laboral.
- Pág. 443.

cesario para que exista una relación de trabajo entre el - Estado y sus trabajadores.

De igual manera relevante es mencionar que la re lación de trabajo que nos ocupa es imposible si no concu-- rre la voluntad del trabajador, pues el artículo 5° de --- nuestra Carta Magna previene que a nadie se le podrá obli- gar a prestar trabajos personales sin su pleno consenti--- miento, enunciado constitucional que ya citamos en páginas anteriores, cuando se trató la tesis unilateral; por lo -- que en mi opinión, existe en la relación laboral Estado- - trabajador el hecho jurídico de un contrato y que el pro-- pío Código Civil para el Distrito Federal en su artículo - 1793 nos dice:

"Art. 1793.- Los convenios que producen o trans- fieren las obligaciones y derechos toman el nombre de con- tratos". (91)

En renglones que anteceden se refirió que la ana logía entre el trabajador general y el trabajador del Esta do difiere del concepto del elemento subordinación, que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contempla, pero que sí existe, ya que éste marca el princi pio de que el trabajador debe sujetarse a la autoridad de

(91) Código Civil para el Distrito Federal.- Edit. M--
guel Angel Porrida, S.A.- 6a. Edición.- México-1985
 .- Pág. 280.

quien le paga por la prestación de sus servicios.

De que el Estado es patrón, según se desprende - de lo hasta aquí tratado, desde mi punto de vista muy particular se debe aceptar que sí lo es.

...«Pero en nuestro país el artículo 123 creó al Estado patrón frente a sus trabajadores y obreros y cuyas relaciones dejaron de ser públicas y se convirtieron en relaciones sociales de carácter laboral. En consecuencia el Estado-Patrón tiene responsabilidades frente a sus trabajadores que sustituyen a la antigua burocracia.

Las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, en nuestro país dejaron de ser administrativas a partir del 1º de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que contiene la la. declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente los empleados públicos.» (92)

(92) Trueba Urbina, Alberto.- El Estado Patrón Frente a las Organizaciones Obreras y el Derecho de Huelga.
- Ob. Cit. Pág. 159.

CAPITULO CUARTO.

LOS TRABAJADORES FRENTE AL ESTADO PATRON.

1.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

2.- OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS

3.- DERECHOS DE LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS.

**4.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y
ARBITRAJE.**

CAPITULO CUARTO.

LOS TRABAJADORES FRENTE AL ESTADO PATRON.

La evolución que se está gestando en el Estado moderno, hace que éste se vea necesitado de elementos capacitados para asumir tareas públicas.

Es evidente que la organización administrativa va constantemente en aumento, creando así, con las características del progreso inminente, nuevos principios de organización.

Los seres humanos, son los encargados y los únicos capaces de dar vida a nuevas estructuras de técnica jurídica para satisfacer las necesidades de la sociedad.- Así pues, se les denomina servidores públicos, a las personas físicas que por su voluntad (a excepción de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 5° Constitucional) se ligan a una persona de derecho público.

Al considerar menester hacerlo, mencionaremos la diferencia que existe entre los términos trabajador al servicio del Estado y el trabajador en general, tratando así de abundar lo ya manifestado en el penúltimo párrafo del capítulo tercero de este trabajo, y que para tal fin y por considerar altamente convincente lo estipulado por el maestro Mario de la Cueva, referiremos sus argumentos.

...La palabra trabajador se hizo genérica y -- sus especies estaban formadas por los conceptos OBRERO y EMPLEADO, cuya determinación devino fundamental, pues de ella depende la aplicación de una u otra de las leyes.

I.- La doctrina extranjera.-- Los profesores extranjeros han llegado a la conclusión de que la diferencia entre trabajador y empleado es extraordinariamente difícil. Juan D. Ramírez Gronda cita varias legislaciones y la doctrina de algunos autores y termina diciendo que distinguidos profesores consideran que es un problema insoluble; tal sería la opinión de Lodovico Barassi. El maestro italiano dice que se han ofrecido cuatro criterios -- principales para distinguir los conceptos: a) Una primera teoría, la más antigua, creyó encontrar la diferencia en la naturaleza del trabajo; el trabajo manual caracterizaría al obrero, en tanto el trabajo intelectual sería la órbita de los empleados. Pero no puede establecerse el límite entre las dos formas de trabajo; b) Una segunda opinión buscó la diferencia en la forma de pago del salario; el obrero es pagado a la semana o a la quincena, en tanto el empleado lo es por mes. Pero el criterio no tiene seriedad alguna; c) Una tercera escuela vio la distinción en la diversa naturaleza de las actividades; el obrero -- tendría su campo en la industria mecánica, mientras el -- trabajo comercial sería propio de los empleados. Pero tan poco es exacta la distinción; d) Finalmente, para su ---

cuarta teoría, la más difundida, el empleado es aquel trabajador que tiene funciones de colaboración con el empresario, en la inteligencia de que esta colaboración debe consistir en la ayuda que imparte el trabajador en las funciones de administración de la empresa; el patrono, se agrega, no puede cumplir por sí solo las funciones de administración y se ve obligado a usar personas que lo ayuden en esa actividad; son precisamente los empleados.

Los profesores chilenos Alfredo Gaete Barrios y Francisco Walker Linares prefieren el criterio del carácter intelectual o manual del trabajo, pero declaran que - dada su imprecisión, hubo necesidad de organizar una comisión que decidiera los casos de frontera. La antigua legislación alemana comprendió la dificultad y más que proponer una definición, señaló los principales grupos de empleados; los trabajadores que no estuvieran incluidos en alguno de los grupos, quedarían regidos por las leyes generales del trabajo; a- Las personas que ocupan puestos de dirección en las empresas; b- Las que ocupan puestos de importancia en las mismas empresas, entre ellos, principalmente, los técnicos; c- Los empleados de oficinas; d- Los auxiliares y aprendices de comerciantes; e- Los artistas y los músicos; f- Los profesores; g- Los enfermeros; h- Los oficiales de barcos.

2.-La solución en el derecho mexicano.- En el derecho mexicano no existe la razón de la diferencia en-

tre obrero y empleado, pues el artículo 123 rige para unos y otros. Cuando nació nuestro derecho del trabajo, ya se habían dictado en Europa las leyes de protección a los empleados y el legislador juzgó acertadamente que no existía motivo para crear tratamientos distintos..." (93)

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

.....La actividad material o sucesión de ocupaciones, la competencia técnica o sucesión de operaciones y técnicas, y el principio directivo y ejecutivo, forman las bases en las que descansa la actividad de la organización burocrática que tiende a la mayor satisfacción de las necesidades estatales, unificando métodos y procedimientos". (94)

Básicamente es en estos conceptos, vertidos por el Profr. Serra Rojas, donde se puede observar la diferencia entre el trabajador en general y el trabajador al servicio del Estado.

(93) Cueva, Mario de la.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Edit. Porrúa, S.A.- 3a. Edición.- Mexico -1975.- Pág. 420 y 421.

(94) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit. Pág. 375.

1.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Daremos entrada a este punto aludiendo a la palabra burocracia, acerca de la cual el maestro Serra Rojas nos dice que: "...es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad realizando los fines del Estado. En su consideración negativa es que su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y -- crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y -- demás trabas". La comisión Hoover que estudió la administración pública norteamericana puso de manifiesto los graves problemas de la burocracia. Por otra parte los impugnadores del comunismo nos hablan de una dictadura de la burocracia en la Unión Soviética y éstos a su vez a la burocracia "como un fenómeno de la democracia burguesa o -- instrumento que sirve para mantener ese régimen". La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos -- del Estado moderno". (95)

Trueba Urbina, citando a Mendieta y Núñez sobre su ensayo sociológico sobre la Burocracia Mexicana, textualiza: "La burocracia que, según se desprende de este estudio, debería ser la más genuina expresión de las bon-

(95) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 375.

dades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis, saludable, porque élla enseñará a nuestro país, como todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien». (96)

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

A pesar de que tanto Mendieta y Núñez como Serra Rojas coinciden en que la burocracia, en su consideración negativa sea un mal intolerable, dice el primero, mientras que el segundo de ellos refiere que crea un conflicto grave a la sociedad, se les ha reconocido de acuerdo a lo que atinadamente nos enseña el maestro Trueba Urbina, «...la dignidad de la persona humana del burócrata, como sujeto de derecho laboral, de manera que dentro de las ficciones de la vida política y social existen estatutos que, aunque sea románticamente, proclaman esa digni-

(96) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal - del Trabajo. - Ob. Cit.- Pág. 597.

dad del servidor público y limitan en algo las arbitrariedades de los que detentan el poder, hasta que algún día, tal vez no muy lejano, los estatutos se cumplan en toda su integridad, mas es de justicia dejar constancia escrita de que se respetan muchos derechos del burócrata y que el gobierno se preocupa por su seguridad social dentro de las modalidades típicas del Estado mexicano... (97)

En lo personal, comparto la opinión de los autores citados, ya que si bien es cierto que la burocracia ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y que además cause graves conflictos a la sociedad, con el papeleo y demás trabas, también es cierto que su existencia sea para servir a esta misma sociedad realizando los fines del Estado; por lo que de acuerdo con Mendieta y Núñez, en todo caso, la burocracia es un mal necesario. De igual manera comparto la idea del maestro Trueba Urbina en el sentido de que, la burocracia no constituye ningún problema que pueda romper el equilibrio social, solo que si se observa tal situación, estrictamente desde el punto de vista - relación laboral entre ésta y el Estado-Patrón, es importante contemplar que debido al desmesurado crecimiento de este grupo social, el Estado se ha visto ya en la necesidad de limitar el personal burocrático a su servicio, dando ésto como consecuencia que quienes han sufrido esta si

(97) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Ob. Cit.- Pág. 597.

tuación, fortalecen al ya de por sí gran grupo de desempleados.

Al continuar con este capítulo referente a los trabajadores frente al Estado-Patrón, debemos precisar -- conceptos y establecer las respectivas distinciones entre **FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hace uso de las expresiones "altos funcionarios", "funcionarios" y "empleados", que sirven para designar a las personas que prestan un servicio al Estado.

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

De lo anterior debemos referir que en la reciente reforma hecha al título cuarto de nuestra Constitución donde figura el artículo 108 que nos ocupa, se ha cambiado la denominación, que antiguamente decía: "De las res--

ponsabilidades de los funcionarios públicos", actualmente se conoce como: "Responsabilidades de los servidores públicos".

"...En esta nueva denominación se incluyen trabajadores y funcionarios públicos. En la exposición de motivos de este ordenamiento se dijo que este cambio tiene como propósito el acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión". (98)

Quedando de la siguiente manera:

Art. 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial - Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y Empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En cuanto a los demás funcionarios, no encontra

(98) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Comentada por Rodolfo Cartas Sosa, Jesús González Schmal y Arturo Vieyra Reyes.- Edit. Trillas.- 2a. Edición.-México-1985.- Pág. 95.

mos en la Constitución ni en las Leyes secundarias, elementos que pudieran servir para distinguirlos de los empleados públicos.

En el lenguaje de nuestras leyes el término funcionario lo podemos encontrar con una doble acepción: una amplia y genérica y otra limitada o específica. En el artículo 128 de nuestra Carta Magna se previene que: «Todo funcionario público, sin excepción alguna, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen-, disposición que en la práctica se hace extensiva a todos los que ingresan bajo cualquier título al servicio del Estado.

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

En la doctrina se admite la distinción entre funcionarios y empleados, aún cuando no se ha precisado el carácter que haga tal separación; los criterios que se han expresado son distintos: naturaleza de la relación jurídica que los une como trabajadores con el Estado, duración del empleo, carácter de los actos a ejecutar, retribución, etc., situaciones éstas que no podemos considerar

como base sólida que sirva para hacer la distinción entre unos y otros.

«En el lenguaje corriente y la ciencia -nos dice García Oviedo- suele establecerse una distinción entre ambos conceptos, y la distinción no es impertinente. Es funcionario todo el que se incorpora voluntariamente al organismo del Estado, pero participando en la formación y ejecución de su voluntad. El empleado es quien igualmente se incorpora al organismo estatal que pueden no ser de la citada participación y haciendo uso del ejercicio de la función encomendada el objeto primordial de su actividad y de su vida». (99)

La opinión de Serra Rojas: «Funcionario es la persona que se consagra al desempeño de una función o servicio público. Funcionario público es todo aquel que desempeña una función o servicio público». (100)

El maestro Fraga, en su obra de Derecho Administrativo, cita la opinión de Bielsa: «...se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo espe--

(99) García Oviedo, Carlos.- Instituciones de Derecho Administrativo.-Edit. E.I.S.A.-Edición No Mencionada.- España-1953.- Pág. 58.

(100) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 374.

cial transmitido en principio por la ley que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública. *Y, agrega: "Por nuestra parte, consideramos que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales, de tal manera que examinando cada uno de los funcionarios enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos en un principio, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la Administración que solo guardan la relación interna necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades".

(101)

El concepto de funcionario, a mi juicio queda - claramente definido de acuerdo a lo expuesto por los autores antes citados.

Por lo que se refiere al concepto de empleado - público, podemos decir que éste no tiene una atribución - especial que le designe la ley, colaborando solo en la -- realización de las funciones públicas de acuerdo a su in-

corporación voluntaria a la organización pública, por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por tener una retribución, etc., pero fundamentalmente, y de acuerdo con el maestro Fraga, que la vinculación del empleado para con el Estado obedece a la concurrencia de la formación de la función pública.

Estando también de acuerdo, ahora con Serra Rojas, diremos que la distinción señalada anteriormente entre funcionarios y empleados públicos, ha sido proverbial, ya que histórica y legalmente se han utilizado ambos conceptos con poca precisión, y en ocasiones hasta indistintamente, y más aún sin que la propia Constitución precise los efectos jurídicos de esta clasificación.

«Se pueden citar —dice Serra Rojas— algunos ejemplos en la Constitución del empleo de los términos funcionario y empleado:

El artículo 89, fracción II de la Constitución, al hablar de las facultades y obligaciones del Presidente de la República:

«...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». Este precepto da a entender que son funcionarios quienes en forma expresa enumera y empleados los demás empleados de la Unión.

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

Otras veces emplea una expresión genérica como la de EMPLEOS PUBLICOS, comprendiendo ambas categorías: artículo 73, fracción XI de la Constitución. "El Congreso tiene facultad para crear y suprimir EMPLEOS PUBLICOS DE LA FEDERACION y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones".

El mismo Profr. Serra Rojas cita a Rafael Bielsa dándonos su punto de vista ante las imprecisiones señaladas anteriormente: "El funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado solo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública". (102)

Por lo hasta aquí vertido, en mi opinión es de entenderse que el hecho del carácter de funcionario o de

(102) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Págs. 381 y 382.

empleado no cambia en manera alguna, o cuando menos sustancialmente, la naturaleza de la relación jurídica que se establece entre el Estado y sus trabajadores, salvo -- los casos que nos señala el artículo 5° Constitucional -- párrafo IV y subsecuentes, que anteriormente ya comentamos. Por lo que, en obvio de repeticiones, al notar que -- desde la Constitución hasta las demás leyes administrativas y del trabajo utilizan distintas denominaciones al referirse a los servidores del Estado, nos ocuparemos de atender a la más generalizada:

TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

El artículo 123 de nuestra Carta Magna, en su apartado B utiliza la palabra TRABAJADOR para referirse a los funcionarios y empleados públicos. Este precepto se inicia: "B. Entre los Poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores ... " (103)

Por lo que respecta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, su artículo 3° -- nos expresa: "Trabajador es toda persona que preste un -

(103) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 383.

servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

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

De quiénes tienen el carácter de trabajadores del Estado, La H. Suprema Corte de Justicia considera sobre el particular:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, QUIENES SON.- En los términos de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el carácter de trabajador del Estado se determina; bien por virtud del nombramiento expedido por funcionario con facultades bastantes o por inclusión del trabajador en las listas de raya de los trabajadores temporales, habida cuenta de que éstos pueden ser para obra determinada o por tiempo fijo". (104)

(104) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit.- Apéndice 9
.- Páginas 836 y 837.

La misma Ley de los Trabajadores al Servicio - del Estado, señala a través de sus artículos 3º y 12º y por demás concreta, que los trabajadores al servicio del Estado forman el conglomerado humano al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y demás instituciones que expresamente señala en su artículo 1º. De acuerdo con los conceptos vertidos en estos dos ordenamientos, (Art. 3º y 12º), definen al trabajador al servicio del Estado, como a toda aquella persona que preste un servicio físico, intelectual, o de ambos géneros, - en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo.

En la expedición de los nombramientos, y de acuerdo a las necesidades propias de las dependencias e instituciones de gobierno, éstas lo expedirán con carácter definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; según lo declara el artículo 15 en su fracción III, donde además el mismo precepto en sus fracciones I, II, IV, V y VI cita que deberá contener tal nombramiento: el nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador; la naturaleza del servicio que debe prestarse; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y demás prestaciones; y el lugar de adscripción.

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

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CARACTER DE LOS.- Para ser trabajador al servicio del Estado se requiere como condición específica que se le haya expedido nombramiento o que figure en las listas de raya de trabajadores temporales, y por ende puede darse el caso de que se presuma la existencia de relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular, por el solo hecho de la prestación de un servicio mediante -- contrato de naturaleza distinta y, por tanto, no puede aplicarse en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo". (105)

Por la importancia que reviste el elemento NOMBRAMIENTO, mencionaré lo que la Constitución Política de nuestro país señala al facultar a cada uno de los Poderes de la Unión para nombrar y remover a los funcionarios y empleados que de ellos dependen. Los artículos en que se consigna tal facultad, son:

"Art. 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la

05) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit.- Apéndice 9
.- Pág. 830.

intervención de la otra... III. Nombrar los empleados de su secretaría..."

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

"II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la Repúbli-ca, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador Ge-neral de Justicia del Distrito Federal, remover a los A--gentes 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".

Por lo que se refiere al Poder Judicial, el ar-tículo 97 nos dice que la Suprema Corte de Justicia nom--brará y removerá libremente a su secretario y demás em---pleados que le correspondan. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así mismo podrán también nombrar y remover a sus respectivos secretarios y empleados.

Por lo expuesto en los anteriores preceptos, en contramos demostrado que el Legislador Constituyente, res-petando la doctrina que le sirvió de base para la organi-zación del Estado mexicano, facultó a cada uno de los Po-deres de la Unión para que por sí mismos y sin interven--ción de los otros, pudieran realizar los nombramientos de los trabajadores (funcionarios y empleados), de sus depen

dencias o acordaran su remoción en los cargos. Haciendo el Constituyente una excepción por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, tomando en cuenta seguramente la importancia que para la vida política del país asumen ciertas funciones públicas; así el artículo 89 en sus fracciones III y IV se establece que el Presidente de la República - deberá someter a la aprobación del Senado los nombramientos de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, así como de coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

La palabra «libremente» que es utilizada en los artículos 89 y 97 Constitucionales, en mi opinión no admiten otra interpretación que la que acabamos de analizar; confirmando así el principio de separación de Poderes, dejando en libertad a sus titulares para que en forma autónoma nombren y remuevan a sus colaboradores o subordinados.

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

«TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE FIGURAN EN LAS LISTAS DE RAYA, DERECHO DE LOS.- Con relación a los trabajadores del Estado que figuran en lista de ra-

ya, si bien el Estatuto Jurídico no precisa sus derechos por la naturaleza de los servicios que prestan, su contratación presenta diferentes aspectos y consecuencias legales distintas; los que van a desempeñar un trabajo en un tiempo fijo, los que van a laborar hasta la conclusión de una obra determinada y aquellos que solo trabajan figurando en lista de raya; para los primeros y los segundos, sí cabe comprenderlos como trabajadores temporales o eventuales, porque vencido el término o concluida la obra, - su contratación acaba; pero para los terceros, cuya contratación no se encuentra condicionada a la llegada de una fecha o a la conclusión de una obra, el servicio que así se presta al Estado, debe entenderse permanente y con iguales derechos al de los trabajadores de base». (106)

Atendiendo a la secuencia que hemos tratado de llevar en el desarrollo del presente trabajo y como ha quedado de manifiesto, la vinculación entre el Estado-Patrón-trabajador obedece al nombramiento o el hecho de figurar en las listas de raya, situación ésta que una vez - que se presenta, hace posible la existencia de una relación jurídica de trabajo entre ambos, que nos obliga a analizar los dos grandes grupos en que la ley burocrática ubica a sus trabajadores: trabajadores de confianza y tra

(106) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit. Apéndice IV
.- Pág. 456.

bajadores de base, artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Los trabajadores de Confianza se encuentran regulados por la fracción XVI del Apartado B del artículo - 123 de nuestra Constitución Federal que a la letra dice: «XVI. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán - de los beneficios de la seguridad social».

Por su parte la ley burocrática al mencionar -- quiénes son, nos lo indica en su artículo 5º y que dada - la importancia que reviste, transcribiremos:

Art. 5º. Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presiden-- cia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejerci-- cio requiera la aprobación expresa del Presidente de la - República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependen-- cias y los de las entidades comprendidas dentro del régi-- men del apartado «B» del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que -

alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

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

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: Exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, -- cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

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

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

e).- Control directo de adquisiciones: Cuando -

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

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

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

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

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

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmen

te al servicio de los funcionarios a que se refiere la --
fracción I de este artículo.

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo; en la Cámara de
Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Depar-
tamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de
la Tesorería, Director General de Administración, el Ofi-
cial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de
la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Bibliote-
ca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador
y el Sub-contador Mayor, los Directores y Sub-directores,
los Jefes del Departamento, los Auditores, los Asesores y
los Secretarios Particulares de los funcionarios menciona

dos.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Sub-tesorero;

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

De la lectura de este artículo 5º transcrito se concluye que : trabajadores de confianza son todos aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República, además de los que señala para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como también, de las Instituciones a que se refiere el artículo 1º de la misma ley; todos ellos por no estar sometidos al régimen de la misma, pueden ser nombrados y removidos libremente; y que a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos señala:

***TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTICULO -- 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.-** El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si

en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado «B», sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo». (107)

Por lo dispuesto en esta jurisprudencia de la Corte no existe lugar a duda sobre la estabilidad en el empleo del trabajador de confianza, además de que la misma ley omite citar expresamente tal carácter de estabilidad o remoción del mismo y que, como hemos de recordar la Constitución de la República en su artículo 89, fracción II nos dice que una de las facultades del Presidente de la República es la de: "... nombrar y remover a los demás empleados de la Unión..."; el artículo 73, fracción XI de la misma Carta Magna nos indica que una de las facultades del Congreso es la de: "... crear y suprimir empleos públicos de la Federación...".

En mi opinión, y al estar de acuerdo con lo citado anteriormente, quien ingresa como trabajador de confianza al servicio del Estado, conoce o debe conocer tal característica de la naturaleza del empleo.

(107) Ley Federal del Trabajo, - Comentada por Francisco Ramírez Fonseca.- Edit.PAC, S.A.- 5a. Edición.- - México-1985.- Pág. 587.

Cuando hablamos de los empleados o trabajadores de confianza que específicamente enumera el citado artículo 5° de la Ley, y que por lo tanto pueden ser nombrados y removidos libremente, debemos mencionar que de igual manera quedan excluidos de la Ley de los Trabajadores al -- Servicio del Estado los señalados en su artículo 8°, que transcribiremos:

Art. 8°. -- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°, los Miembros del Ejército y Armada Nacional -- con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los Miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Teniendo su fundamento Constitucional este artículo 8° en la fracción XIII de nuestra Carta Magna. Equiparando a quienes señala, con los trabajadores de confianza.

Debemos hacer notar que respecto de la estabilidad de los trabajadores de confianza, aún cuando, como dijimos anteriormente, la Ley Burocrática omite precisar; -- la fracción IX del Apartado B de la Constitución Política

nos da el fundamento jurídico de la multicitada estabilidad, cuando nos dice tal precepto en su párrafo primero: "... IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley...", y tal justificación la propia Constitución - la determina en sus artículos 77, 89 y 97, donde se faculta a los Poderes de la Unión a realizar o practicar - los nombramientos y remociones en forma autónoma.

Del cese justificado a que alude la fracción - IX, la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CESE DE LOS.- Tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, que no quedan sujetos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado ni al Tribunal de Arbitraje que resuelve los conflictos de los trabajadores de base (artículos 5° y 8° de la ley mencionada), la pérdida de la confianza es motivo de cese. Ahora bien, aunque la pérdida de la confianza no es algo -- tan subjetivo que pueda ser arbitrariamente declarado, -- ni podría basarse en un mero sentimiento de simpatía o antipatía, es claro que los trabajadores de confianza lo son precisamente porque las funciones que les están encomendadas resultan delicadas en algún aspecto, porque están estrechamente vinculadas a los intereses de las autoridades, y porque por la naturaleza de sus labores no -- pueden quedar protegidos por la seguridad y estabilidad

de que disfrutaran los trabajadores de base, cuyas labores son menos delicadas en términos generales, cuyos desvíos son también, en términos generales menos nocivos para el superior o para el Estado, y cuya remuneración también es, por regla general, de cuantía menor. O sea que es evidente que los empleados de confianza desempeñan labores mejor remuneradas, en términos generales, y que esas labores implican un poco el ejercicio de facultades muy propias de quien los nombra, de manera que el nombramiento y desempeño de las funciones viene a depender en grado muy especial de que el trabajador cuente con la confianza plena del superior, pues de lo contrario, se entorpecerían las labores que se encomiendan a ese tipo de trabajadores, y perderían su eficacia. Y, por lo mismo, aunque la pérdida de la confianza no puede ser arbitraria, sino tiene que estar razonablemente justificada, no puede negarse en ella un elemento subjetivo, siempre que no sea irracional, ni puede exigirse, para cesar a tales trabajadores, que exista una prueba irrefutable de hechos graves de los que pudieran ameritar el despido -- hasta de un trabajador de base. Es suficiente que se acrediten hechos que razonablemente pueda suponerse que influyen en el patrón, o superior en forma tal, que en su juicio subjetivo ya no tenga confianza en las labores -- del trabajador, sin que esa pérdida subjetiva resulte -- o claramente irracional. Es de notarse que el tratadista -

Mario de la Cueva señala como posible causa la pérdida - de confianza, ejemplificativamente, el que un cajero se dedique con frecuencia al juego, aunque ésto en sí mismo no sea una falta de probidad". (108)

Por lo aquí expuesto por la Corte, y de acuerdo con otra ejecutoria de la misma, que señala el maestro Serra Rojas, se concluye que: "El criterio que se sigue para caracterizar a un empleado de confianza es la índole o naturaleza de la labor desempeñada". (109)

TRABAJADORES DE BASE .

El mismo artículo 4° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como hemos visto anteriormente, cita a los trabajadores de base, de los que el artículo 6° de esta misma ley, concluye:

"ART. 6°.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ésto, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso -

(108) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit.- Apéndice 6 .- Págs. 411 y 412.

(109) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 388.

no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente". (110)

A continuación referiremos la doctrina jurisprudencial que cita el eminente jurista Alberto Trueba Urbina respecto del elemento nombramiento en los trabajadores de base:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE BASE. DEBEN TENER UN NOMBRAMIENTO. En materia de servicios a -- los Poderes de la Unión, en tanto no exista un nombramiento legítimo, no se puede considerar que un empleado público tenga el carácter de trabajador de base". (111)

En cuanto a la inamovilidad que nos señala el artículo 6º que analizamos, es importante que conozcamos el criterio de la Corte en cuanto al concepto de élla:

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

(110) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Ob. Cit.- Pág. 980-1.

(111) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Ob. Cit.- Pág. 605.

refiere el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deba entenderse en función del cambio de adscripción o funciones». (112)

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

«TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, BASE B I-
NAMOVILIDAD DE LOS.- El argumento que sostiene que La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece «que todo trabajador eventual que preste servicios por más de seis meses en forma ininterrumpida» deba considerarse como de base carece de fundamento, pues lo cierto es que en los términos del artículo 6º de dicho ordenamiento, los trabajadores de base que tengan seis meses de servicio (sin nota desfavorable) serán considerados inamovibles». (113)

Otro de los elementos que consigna la ley burocrática como requisito para ser trabajador de base, es el de la nacionalidad, apuntado en su artículo 9:

ART. 9º.- Los trabajadores de base deberán ser

(112) Ley Federal del Trabajo, - Comentada por Francisco Ramírez Fonseca.- Ob. Cit.- Pág. 590.

(113) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit.- Apéndice 9.- Pág. 830.

de nacionalidad mexicana y solo 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."

Los trabajadores de base gozan de inamovilidad, deben ser de nacionalidad mexicana y sus derechos son irrenunciables según el artículo 10 del mismo precepto federal, además, para concluir este tema resumiremos: que son quienes constituyen la regla general, definiéndoseles como a todos aquellos trabajadores públicos que no integran la excepción delimitada que componen los trabajadores de confianza.

2.- OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS.

Habiendo tratado en el punto número uno del presente capítulo, quiénes son los trabajadores al servicio del Estado y los elementos indispensables para ser considerados trabajadores de confianza o de base, continuaremos ahora por analizar las obligaciones de los mismos que con traen para con el Estado.

Daremos inicio con el primero de los deberes -- que la función pública impone a los trabajadores al servicio del Estado, éste es, la obligación de prestar:

a).- LA PROTESTA LEGAL.- Que tiene su fundamento en el artículo 128 de la Constitución General de la República, que dispone: «Art. 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen».

La protesta une estrechamente al servidor público con el Estado desde el momento en que se realiza, teniendo ésta efectos jurídicos relacionados con la función pública.

El artículo 130 párrafo IV de la misma Constitución Política de la nación, ordena:

«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».

«En el texto primitivo de la Constitución de 1857 (Art. 121), se decía que los funcionarios deberían prestar juramento, antes de tomar posesión de guardar dichas leyes; pero al consumarse la separación de la Iglesia y el Estado, por virtud de las adiciones y reformas de 25 de septiembre de 1873, se estableció (Art. 4º) que la simple promesa de decir verdad sustituiría al juramento religioso con sus efectos y penas, y en la Ley de 14 de diciembre de 1874, orgánica de aquellas adiciones y re

formas, se previno que «La simple promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituyen el juramento religioso en sus efectos y penas; pero una y otra solo son requisitos legales cuando se trata de afirmar un hecho ante los tribunales, en cuyo caso se -- prestará la primera, y la segunda cuando se tome posesión del cargo o empleo. Esta última se prestará haciendo protesta formal, sin reserva alguna, de guardar y hacer guardar, en su caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sus adiciones y reformas y las Leyes que de ella emanen. Tal protesta la deberán prestar todos los que tomen posesión de un empleo o cargo público, ya sea de la Federación, de los Estados o de los Municipios. En los demás casos en que con arreglo a las leyes el juramento producía algunos efectos civiles, deja de producirlos la protesta, aún cuando llegue a prestarse» (Art - 21).

Por su parte, La Constitución de 1917, en su -- Art. 130 párrafo IV nos señala lo anteriormente citado.

La cita de todas estas disposiciones ha tenido por objeto descubrir el significado de la protesta exigida. Como se puede apreciar, ella equivale a la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen, y como se desprende del artículo 21 de la Ley Orgánica de 1874, arriba transcrito, esa promesa solo produce efectos legales cuando se

hace al tomar posesión de un empleo o cargo. (114)

De acuerdo con lo aquí expuesto, mencionaremos lo que al respecto nos señala en su artículo 87 nuestra - Carta Magna:

«Art. 87. El Presidente, al tomar posesión de - su 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 hiciere, que la Nación me lo demande».

«Mediante esta disposición la Constitución orde na que el Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo, deberá hacer una protesta pública y solemne de que cumplirá y hará cumplir la Constitución Política y las Leyes que emanen de ella, así como desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo le confirió al haberlo favorecido con su voto. Con dicha ceremonia de pro-

(114) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Edit. Porrúa, S.A.- 18a. Edición.- México-1985.- Pág. 139

testa se demuestra el principio de que la soberanía del Estado tiene como fuente original la voluntad del pueblo".

(115)

Una vez estudiado aún cuando someramente, el deber de prestar la protesta legal por parte de los servidores del Estado, como la primera de las obligaciones que éstos contraen con el mismo, continuaremos con decir que la Ley Reglamentaria impone, además, otras obligaciones - también concretas y que se encuentran principalmente agrupadas en lo dispuesto por los artículos 44, 45 y 46, los que aunados a otras obligaciones dispersas en el cuerpo de la misma, con un contenido no menos importante que lo ordenado en los artículos invocados, forman el cuerpo jurídico de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado. El artículo 44, textualmente dice:

"Art. 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

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

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

(115) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Comentada por Rodolfo Cartas Sosa, Jesús González Schmal y Arturo Vieyra Reyes.- Ob. Cit.- Pág. 76.

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.

Del estudio que se hace de todas y cada una de las fracciones de este artículo 44, se desprende que los elementos esenciales que se encuentran dentro de las obligaciones señaladas, son principalmente las de: obediencia, diligencia, discreción y seguridad.

EL DEBER DE LA OBEEDIENCIA lo encontramos regulado en la fracción I y III, artículo 44; así como en la -- fracción V inciso g del artículo 46 y que en mi opinión -- es de vital importancia esta obligación si tomamos en cuenta que de éllo depende el correcto cumplimiento de las -- funciones, o mejor dicho del correcto funcionamiento de -- la administración pública.

En cuanto al DEBER DE DILIGENCIA, el artículo - 46 de la ley refiere en su fracción V inciso b así como - en el f y g, los principales casos en que un trabajador - puede incurrir en falta de diligencia en la prestación de sus servicios. Este deber de diligencia es tan importante como el de obediencia puesto que, de la intensidad y aten- ción con que lo haga el servidor público depende, igual- mente que como en el caso anterior, se asegure el cumpli- miento de la administración pública, ya que implica pres- tar sus servicios en el horario fijado con asistencia re- gular y en forma personal dentro de las condiciones que - se requieran y de acuerdo a como lo marque la ley.

Por lo que se refiere al DEBER DE DISCRECIÓN, - éste se encuentra expresamente señalado por el artículo - 44 de la misma Ley Reglamentaria en su fracción IV y que presupone guardar reserva sobre los asuntos de que tengan conocimiento con motivo del desempeño de sus labores admi- nistrativas, ésto principalmente en ciertos ramos de la - administración pública, sobre todo en aquéllos donde se - pueda afectar al Estado mismo o al interés público como - en los casos del secreto militar, fiscal, médico y diplo- mático. Es tan importante este deber de discreción para - el desarrollo de la administración, que el trabajador que faltare a él, incluso es merecedor de una sanción penal - ya que el ordenamiento de esta rama del derecho lo contem- pla en sus artículos 210 y 211 del título noveno con el -

rubro: revelación de secretos.

Finalmente, referiremos la importancia que revig-
te el DEBER DE SEGURIDAD que como meta primordial persi-
gue el «evitar la ejecución de actos que pongan en peli-
gro su seguridad y la de sus compañeros» (Art. 44 frac-
ción V), refiriéndonos al trabajador; y sobre todo, a es-
ta obligación, consideramos que va encaminada para quie-
nes particularmente desempeñan funciones en ciertas acti-
vidades administrativas donde por su naturaleza exigen un
cuidadoso manejo, como es el caso de lugares donde se --
cuenta con el empleo de armas, explosivos, sustancias tó-
xicas, etc.

Por lo que respecta al artículo 45 de la Ley Fe-
deral de los Trabajadores al Servicio del Estado, éste --
nos señala las causas de suspensión temporal, y mismo que
transcribiremos para efectos de guardar una secuencia que
la misma ley sigue.

«Art. 45.- La suspensión temporal de los efec-
tos del nombramiento de un trabajador no significa el ce-
se del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I.- Que el trabajador contraiga alguna enferme-
dad que implique un peligro para las personas que traba-
jan 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 sesenta 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".

En lo que se refiere a la fracción I, es de pensarse que una epidemia, a manera de ejemplo, podría disminuir, o peor aún, paralizar las funciones de una dependencia, por lo que resulta claramente ligada esta disposición con la obligación o deber de seguridad que refiere la fracción V del artículo 44.

En cuanto a la fracción II se vincula lo dispuesto por ella con la obligación de discreción a que se refiere la fracción IV del mismo artículo 44, esto es atendiendo a lo que dice el primer párrafo de la citada fracción II del Art. 45.

Tratándose del artículo 46, corresponde referirse al cese de los trabajadores, este ordenamiento de la ley burocrática expresa:

"Art. 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado - sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o - designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causa:

"I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o la atención de personas que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva".

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 aquella 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 éllo está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstos en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal - hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Quando 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.*

Otra de las causales de cese sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, que no señala expresamente el artículo 46 en cuestión, pero que sí lo contempla nuestro máximo Tribunal, es cuando el trabajador deja de concurrir a sus labores por más de cuatro días consecutivos.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ABANDONO DE EMPLEO POR LOS.- Si bien es cierto que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar los casos en que el nombramiento de los empleados públicos deja de surtir efectos sin responsabilidad para los Titulares de las Dependencias burocráticas, establece como causales distintas el abandono de empleo (fracción I) y la falta injustificada a las labores por más de tres días consecutivos (fracción V, inciso b), también lo es que cuando el trabajador deja de presentarse por más de cuatro días consecutivos a sus labores sin causa justificada, se actualiza la causal de abandono de empleo, ya que tal actitud del trabajador entraña la decisión de no seguir prestando sus servicios". (116)

(116) Castro Zavaleta, Salvador.-Ob. Cit.-IV.-Pág. 435.

En cuanto a la fracción I, ésta menciona como -
causales de cese en primer término la renuncia, que en --
realidad no es otra cosa sino la terminación voluntaria -
de la relación de trabajo por parte del servidor público
para con el Estado; en el caso de el "abandono de empleo
o repetida falta injustificada...", que continúa diciendo
la fracción y que hemos transcrito anteriormente, conside
ramos que en este segundo aspecto, el trabajador incurre
en una grave falta de responsabilidad, más aún, cuando --
por consecuencia de su abandono del empleo coloca en peli
gro la seguridad del funcionamiento de la maquinaria o la
misma vida de las personas que se encuentran bajo su cui
dado por las características del empleo, como ejemplo ci
taremos el caso del controlador de cambio de vías en el -
transporte del "metro" y que por omisión dejara de hacer
el cambio correspondiente, o que con su inasistencia alte
re el funcionamiento correcto de tal servicio.

Las fracciones II y III nos hablan de la, "con
clusión del término o de la obra determinantes de la de--
signación" y, "por muerte del trabajador" respectivamente,
situaciones que atienden a la segunda parte de lo estipu
lado por el artículo 46, ésto es que el nombramiento deja
rá de surtir efectos sin responsabilidad para los titula
res de las dependencias en estos casos. Debiéndose enten
der la diferencia que existe con respecto al cese.

De igual manera, en el caso de la fracción IV,

sin embargo consideramos, que en las situaciones en que - el trabajador padezca una incapacidad parcial permanente, que le impida desarrollar sus funciones habituales, se le debe permitir desarrollar las que sí pueda de acuerdo a su capacidad.

En lo que concierne a la fracción V, lo que ésta expresa literalmente no deja lugar a dudas cuando señala que mediante la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, éste determinará discrecionalmente con respecto de las causales enumeradas en los incisos -- que comprende dicha fracción, tal discreción con fundamento en el artículo 137 de la misma Ley.

Para reafirmar lo anterior, citaremos lo que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación dice cuando se refiere a las faltas de probidad que cometen los trabajadores del Estado.

«TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. FALTA DE PROBIIDAD DE LOS. APRECIACION EN EL LAUDO DE LAS ACTUACIONES PENALES.- El hecho de que una autoridad penal no haya encontrado elemento alguno para estimar comprobados determinados delitos y como responsable de ellos a cierta persona, no impide que el Tribunal de Arbitraje pueda considerar acreditada la comisión por aquélla de actos inmorales de acuerdo con los elementos aportados al juicio arbitral, estimando que son causa suficiente para autorizar -

la determinación de los efectos del nombramiento de que disfrute, pues aparte de que no todo acto inmoral es siempre delictuoso, existe la circunstancia de que las leyes penales son de interpretación y aplicación estrictas, en tanto que el Tribunal de Arbitraje, según lo dispone el artículo 137 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado está facultado para apreciar en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación y falla a verdad sabida y buena fe guardada». (117)

Finalmente, los dos últimos párrafos señalan los casos a que se refiere esta fracción, el trabajador podrá ser suspendido en su trabajo, si con éllo estuviera conforme el sindicato, de lo contrario, el jefe de la oficina, podrá removerlo a otra distinta de donde presta sus servicios pero dentro de la misma Entidad Federativa, cuando ésto sea posible, hasta en tanto no sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal.

Para concluir con el estudio de las obligaciones que contraen los trabajadores para con el Estado, y que como hemos visto anteriormente entre ambos existe una relación jurídica que produce derechos y obligaciones, es

(117) Castro Zavaleta, Salvador.- Ob. Cit.- IV.- Pág. - 443.

de importancia mencionar que, el incumplimiento por parte de los trabajadores de sus obligaciones con su patrón-Estado acarrea, por consecuencia, situaciones de derecho, incurriendo así en responsabilidad que puede contraerse - hacia terceros o con respecto de la administración pública de la que forma parte.

La responsabilidad puede ser penal, administrativa o civil.

a).- LA RESPONSABILIDAD PENAL.- De los trabajadores al servicio del Estado; éstas se encuentran contempladas en nuestro Código Penal, que expresamente consagra uno de sus títulos, el décimo, a los "DELITOS COMETIDOS - POR SERVIDORES PUBLICOS", contemplando entre ellos: el ejercicio indebido del servicio público, (Art. 214); el abuso de autoridad, (Art. 215); la concusión, (Art 218); - el cohecho, (Art. 222) y el peculado, (Art. 223).

Además, importante también es señalar que en el caso de revelación de secretos y en el de espionaje, cuando estos actos son cometidos por trabajadores del Estado se agrava la responsabilidad, de acuerdo al artículo 129 y 211 del mismo ordenamiento penal.

Nuestra Constitución Política, en su título -- cuarto (Arts. 108 a 114) precisa las responsabilidades de los servidores públicos donde se señalan el procedimiento y a las autoridades competentes para declarar la proceden

cia del procesamiento penal de los servidores públicos.

b).- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- Este tipo de responsabilidad la encontramos cuando el trabajador en el desempeño de sus funciones, comete alguna falta que puede tener o no relación con la responsabilidad penal que antes indicamos o con la responsabilidad civil, - que señalaremos más adelante. La responsabilidad administrativa es considerada también como una falta disciplinaria, dando como consecuencia en ocasiones a una sanción - también disciplinaria, y en otras la terminación de los efectos del nombramiento de acuerdo al artículo 46 de la Ley Reglamentaria.

c).- LA RESPONSABILIDAD CIVIL.- Finalmente, nos referiremos a la responsabilidad civil en que el empleado puede incurrir; propiamente éste sucede cuando produce un menoscabo al erario público y que comúnmente sucede, o - puede suceder, en los empleados de confianza con manejo - de fondos o valores.

3.- DERECHOS DE LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS.

En la relación jurídica existente entre los trabajadores al servicio del Estado y éste, no sólo implica obligaciones para los primeros sino también derechos en beneficio de los mismos. Las obligaciones, como anteriormente hemos visto, impuestas por el Estado a sus trabaja-

dores, tienen como principal objetivo realizar los fines de éste de manera eficaz, asegurando el correcto desenvolvimiento de la función pública; mientras que el trabajador burocrático, con los derechos que la ley le consigna, obtiene ventajas personales derivadas de esos derechos.

Los derechos de los trabajadores al servicio -- del Estado los encontramos debidamente señalados en el Apartado B del artículo 123 Constitucional, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en otras disposiciones administrativas.

A.- Derecho al cargo o empleo, o a la estabilidad.

B.- Derecho al ascenso.

C.- Derecho al sueldo o salario.

D.- Derecho a licencias, vacaciones y descanso.

E.- Derecho a la seguridad social.

F.- Régimen de pensiones.

G.- Otros derechos.

La enumeración hecha anteriormente nos señala -- las diversas prerrogativas de que goza el empleado público, mismas que a continuación examinaremos.

A.- DERECHO AL CARGO O EMPLEO, O A LA ESTABILIDAD.

Al referirnos a este derecho al cargo o empleo, debemos entender en primer lugar, que el cargo o empleo nunca puede considerarse como un bien que le corresponda al trabajador, ya que no forma parte de su patrimonio, además recordaremos la facultad que tiene el Estado para organizar la estructura en cuanto a sus trabajadores con respecto de la administración pública, agregaremos, que también es de entenderse, que el cargo o empleo no es localizable o mejor dicho, no está en el comercio; por lo que nos referiremos concretamente al derecho a la estabilidad, ya que se considera que en todo caso es en este aspecto donde pudiera residir alguna duda al respecto; la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional consagra en forma por demás específica la inamovilidad de sus trabajadores cuando éstos tienen la categoría de base, así como las circunstancias sobre las cuales podrán ser cesados.

La base de los derechos del trabajador del Estado se encuentra en la inamovilidad y estabilidad.

B.- DERECHO AL ASCENSO.

Participar en los concursos y movimientos escalafonarios y ser ascendidos cuando el dictamen respectivo le sea favorable, es otro de los derechos de los trabaja-

dores y que se encuentra consignado en el título tercero de la Ley Burocrática, en sus artículos 47 al 66, con el nombre de ESCALAFON, que es el sistema organizado en cada dependencia y que efectuará las promociones de ascensos y permutas de los trabajadores (Art. 47); que los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza inmediata inferior, tienen derecho a participar en los concursos escalafonarios (Art. 48); que las vacantes se darán a los trabajadores que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios, atendiendo que tengan la categoría inmediata inferior (Art. 51); que son factores escalafonarios:

I.- Los conocimientos.

II.- La aptitud.

III.- La antigüedad, y

IV.- La disciplina y puntualidad (Art. 50). Que además, habrá en cada dependencia una comisión mixta para el manejo del escalafón formada por igual número de representantes del titular y del sindicato así como de un árbitro que decida en los casos de empate (Art. 54).

La Constitución Política en su artículo 123 apartado B fracción VII nos señala respecto al derecho de ascenso: "VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará Escuelas

de Administración Pública;»

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

Siendo los preceptos constitucionales invocados la principal fuente que regula el derecho de ascenso de los trabajadores del Estado y que se traduce en otros mayores derechos como lo es el de la dignidad y una mejor remuneración, así como, situaciones propicias para que el empleado pueda hacer carrera dentro de la administración pública.

C.- DERECHO AL SUELDO O SALARIO.

El derecho al sueldo o salario de los trabajadores al servicio del Estado, se encuentra expresamente protegido por nuestra Carta Magna, concretamente en el apartado B de su artículo 123.

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

«En ningún caso los salarios podrán ser inferior-

res al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República».

«V. A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo.»

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

Estos preceptos se encuentran estrechamente relacionados con el artículo 5º del mismo ordenamiento que en su párrafo tercero nos dice: «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 artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala: «El sueldo o salario que se asigne en el CATALOGO GENERAL DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL, constituye la retribución básica presupuestal que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados...»

En lo que se refiere a la fracción VI del apartado B del artículo 123 Constitucional, la ley de los trabajadores públicos, en su artículo 38 nos expresa los casos en que el salario puede sufrir descuentos, retenciones o deducciones, y que por su importancia, transcribire

MOS.

*ART. 38.- Solo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

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

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 hubiere manifestado previamente, de una manera expresa su conformidad;

III.- De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

IV.- De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fieren exigidos al trabajador, y

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.

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 los descuentos no podrán exceder del treinta por ciento del importe del salario total; excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo*.

A excepción de las circunstancias anteriormente enumeradas, el salario de todo trabajador público es inembargable.

Durante la vigencia de los presupuestos, de acuerdo al artículo 34 de la misma ley burocrática, nunca podrá ser disminuído el salario y de ser posible se establecerán aumentos periódicos por años de servicios; estos aumentos periódicos se conocen comúnmente con el nombre de quinquenios.

Respecto de los quinquenios debemos decir, que si bien es cierto que éstos no son una obligación legal -- para el Estado, también lo es que el monto de los mismos -- es, además de ridículo, hasta insultante ya que, a manera de ejemplo, citaremos el caso de un profesor de educación

primaria, quien en la actualidad percibe la cantidad de -- \$525.00, como concepto de "emolumento" por cada cinco --- años de labores prestados, tal cantidad es agregada quincenalmente al sueldo.

En lo que se refiere al tiempo extraordinario, el artículo 39 de la misma ley, señala que, el trabajador podrá exigir el pago de un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria.

Finalmente, respecto al sueldo o salario citaremos que de acuerdo a lo ordenado por el artículo 37, los pagos de salario a los trabajadores, se efectuarán en el lugar en donde éste preste sus servicios, debiendo ser en moneda del curso legal o en cheque. Y que el artículo 42 expresa que la sesión de salarios en favor de tercera persona es nula; considerando en lo personal que esto último es una ventaja que tiene el trabajador para la protección de su sueldo, ya que en algunos casos se puede dar lugar a que en caso de existir dicha sesión ésta pueda servir para hacer efectivo el pago de adeudos, que pudiera tener el servidor público, en contra de su voluntad.

D.- DERECHO A LICENCIAS, VACACIONES Y DESCANSOS.

En relación al derecho a licencias que tiene el trabajador, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 43 fracción VIII dice:

«VIII.- 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:

- a).- Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
- c).- Para desempeñar cargos de elección popular.
- d).- A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y
- e).- Por razones de carácter personal del trabajador.

VACACIONES.- En relación al derecho a vacaciones que tiene el empleado público, el artículo 123 de la Constitución, apartado B fracción III, ordena:

«Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán, menores de 20 días al año.»

Por su parte, el artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado considera:

«Los trabajadores que tengan más de seis meses

consecutivos de servicios, disfrutarán de dos períodos 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 terminación de los asuntos urgentes, para lo que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieran derecho a vacaciones.

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

Respecto de lo señalado en la parte última del segundo párrafo que hemos invocado, y que señala que nunca el trabajador que labore en período de vacaciones tenga derecho a doble pago de sueldo, es importante señalar que la ley contempla la necesidad de que el servidor público recupere el desgaste sufrido en el desempeño de sus labores; así como proteger, la ley, el derecho que la misma consagra.

Importante también es señalar que, la Ley en su artículo 43, fracción VI, inciso e, como una de las obligaciones de los titulares, consigna un beneficio más en favor de los empleados públicos, en lo que se refiere al

derecho de vacaciones. "Establecimiento de centros para-vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas."

DESCANSOS.- Por lo que toca al derecho a descan-
sos con que cuenta el servidor público, el artículo 123 -
Constitucional, apartado B, fracción II, señala:

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

La ley reglamentaria en su artículo 27, se con-
creta a transcribir la fracción II referida, sin embargo:

"Por acuerdo Presidencial de 27 de diciembre de
1972 se estableció la semana laboral de cinco días para -
los trabajadores de dependencias del Ejecutivo Federal y
se determinó que ellos disfrutarán de dos días de descan-
so continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce -
íntegro de su salario..." (118)

Además, la misma ley en su artículo 28 dispone
un descanso para las mujeres en estado de embarazo de un

(118) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Edit.-
Porrúa, S.A.- 18a. Edición.- México-1985.- Pág.
156.

mes aproximadamente antes de la fecha señalada para el -- parto y de otras dos para después de que suceda éste; así mismo nos refiere el citado artículo dos descansos extra-ordinarios al día de media hora cada uno para amamantar -- al o a los hijos producto de dicho parto.

En lo que se refiere a los días de descanso o-- bligatorio, el artículo 29 del citado ordenamiento dispo- ne que se estará a lo que señala el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo en apoyo al calendario oficial:

Ley Federal del Trabajo. "Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

- I.- El 1° de Enero;
- II.- El 5 de Febrero;
- III.- El 21 de Marzo;
- IV.- El 1° de Mayo;
- V.- El 16 de Septiembre;
- VI.- El 20 de Noviembre;
- VII.- El 1° de Diciembre de cada seis años, --- cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo - Federal; y
- VIII.- El 25 de Diciembre.

E.- DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

El artículo 123 Constitucional apartado B, fracción XI, en sus incisos a, b, c, d, e y f, al consagrar el derecho de los trabajadores del Estado a la seguridad social, dispone:

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

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

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

"c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir un salario íntegro y conservar su empleo y sus 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 disfrutará de asistencia médica y obstétrica, de medici-

nas, 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.

*f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la viviendaa fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

Atendiendo al régimen de seguridad social que - nuestra Carta Magna ordena y que hemos transcrito, dada su importancia, el Estado, además, creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.) y con éste, su respectiva ley, que basándose en el precepto Constitucional citado al respecto, señala las otras prestaciones.

La Ley del ISSSTE puesta en vigor el 31 de diciembre de 1959 en virtud de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha "... y modificada - para crear el fondo de la vivienda operado por el Instituto, el 28 de diciembre de 1972. Esta reforma fue precedida por la del inciso f) de la fracción XI y la adición -- del párrafo segundo de la fracción XIII del apartado B del apartado B del artículo 123 Constitucional, promulgada el 10 de noviembre anterior. Tuvo como antecedente la Dirección de Pensiones Civiles, establecida el 12 de agosto de 1925, que solo proporcionaba a los empleados públicos la jubilación..." (119)

La misma Ley fue sustituida por la de 27 de diciembre de 1983 y que en la actualidad, es la Ley vigente de dicho Instituto y que en su artículo 1º dispone que é

(119) Alvarez, José Rogelio.- Enciclopedia de México.- Edit. Enciclopedia de México, S.A.-2a. Edición.- - México-1977.- Tomo VII.- Pág. 478.

ta es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República y menciona a quiénes deberá de aplicarse;

El artículo 3° de la Ley del Instituto ha establecido con carácter obligatorio las siguientes prestaciones:

- I.- Medicina preventiva;
- II.- Seguro de enfermedades y maternidad;
- III.- Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV.- Seguros de riesgos del trabajo;
- V.- Seguro de jubilación;
- VI.- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII.- Seguro de invalidez;
- VIII.- Seguro por causa de muerte;
- IX.- Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X.- Indemnización global;
- XI.- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII.- Servicios de integración a jubilados y -

pensionados;

•XIII.- Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

•XIV.- Préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

•XV.- Préstamos a mediano plazo;

•XVI.- Préstamos a corto plazo;

•XVII.- Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;

•XVIII.- Servicios turísticos;

•XIX.- Promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y

•XX.- Servicios funerarios.

Recibir los beneficios de seguridad y servicios sociales, en materia de derechos para los trabajadores del Estado, ocupan un alto nivel jerárquico, que les significa conforme a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las siguientes prestaciones:

*a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso indemnización por accidentes - de trabajo y enfermedades profesionales.

*b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesiona-- les y maternidad.

*c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

*d) Asistencia médica y medicinas para los fami-- liares del trabajador, en los términos de la ley del Ins-- tituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado-- res del Estado.

*e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tien-- das económicas.

*f) Establecimiento de escuelas de Administra-- ción Pública en las que se impartan los recursos necesa-- rios para que los trabajadores puedan adquirir los conoci-- mientos para obtener ascensos conforme a el escalafón y - procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

*g) Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la com-- pra de habitaciones baratas;

ah) Constitución de depósitos en favor de los - trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas para construir las, reparar las o mejorar las o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

La creación de estos dos últimos incisos tienen como finalidad la de proporcionar la seguridad de un techo para el trabajador y su familia.

Como hemos visto, el trabajador se encuentra debidamente protegido tanto por la Constitución General de la República como por las leyes supletorias que son quienes crean los derechos básicos de la seguridad social a que hemos aludido, a cambio, dicha seguridad social, de aportaciones que deben hacer los empleados, pensionistas y organismos a los que se aplica la ley (Ley del ISSSTE). De conformidad al artículo 16 del citado ordenamiento, -- los trabajadores deberán aportar al Instituto una cuenta

obligatoria del ocho por ciento del salario básico que -- disfruten, aportación que servirá en un dos por ciento para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad y el restante seis por ciento para gozar del -- derecho a las demás prestaciones legales, concretamente -- las que enumera el artículo 3º de la misma Ley del Instituto, en sus fracciones de la V a la XX.

En el caso de los pensionados, la cuota del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad en favor de los mismos y sus familiares, se cubrirá mediante un cuatro por ciento sobre la pensión, un dos por ciento en la pensión con cargo a la entidad u organismo público al que corresponda el pensionado y otro dos por ciento de la misma pensión a cargo del Instituto.

Por lo que corresponde a las entidades y organismos públicos sujetos a dicha ley, éstos deberán cubrir al Instituto los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores: el seis por ciento que cubrirá el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; el 0.75 por ciento para cubrir íntegramente el seguro de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales y el seis por ciento destinados a cubrir las demás prestaciones (Arts. 21 y 22).

P.- REGIMEN DE PENSIONES.

De acuerdo al inciso c de la fracción VI del -- artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte", nace este derecho desde que se cumplen las condiciones de edad avanzada, en el trabajador del Estado, o el tiempo en la prestación de servicios según la disposición legal aplicable, para lo cual el trabajador perderá el derecho de percibir su salario a cambio de la pensión por concepto de jubilación, entendiéndose como una compensación por el esfuerzo y desgaste producidos en la prestación de servicios, siendo éste un derecho que no cesará - mientras el beneficiario viva.

El maestro Serra Rojas citando al ilustre jurista Rafael Bielsa, respecto de la jubilación y la pensión dice que su apreciación es la siguiente: "La institución de la jubilación es el derecho que el agente de la administración pública (civil), tiene de percibir su sueldo, ---a bien sea por su edad, por su imposibilidad física, debido a lo cual es relevado de la prestación del servicio. La - pensión es un derecho pecuniario que la Ley acuerda a determinados parientes, con calidad de herederos forzosos, del funcionario o empleado que haya tenido derecho a la - jubilación. Es decir, es un derecho que nace para los herederos a la muerte del causante, y siempre que éste haya

tenido derecho a la jubilación". (120)

De lo anterior se desprende que, el derecho a la pensión es consecuencia legal del derecho a la jubilación, es decir, la pensión nace de la jubilación y se le da el nombre de pensión jubilatoria, misma que, de acuerdo al artículo 60 de la Ley del ISSSTE, se obtiene cuando el trabajador cuenta con treinta años o más de servicios, cualquiera que sea su edad y con el derecho del equivalente al 100% del sueldo, para lo cual se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico del que disfrutó en los tres años inmediatos anteriores de que gozó el trabajador a la fecha de la baja o muerte del trabajador según lo establece el artículo 64 de la misma Ley.

El artículo 48 de la ley invocada, señala el derecho a las pensiones y los requisitos que se tienen que satisfacer para que el trabajador o sus derechohabientes gocen de dichas pensiones.

PENSION POR INVALIDEZ.

El derecho a la pensión por invalidez se encuentra regulado por el artículo 67:

ART. 67.- La pensión por invalidez se otorgará

a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, - si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha - en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación. Para calcular el monto de esta pensión, se aplicará la tabla contenida en el artículo 63, en relación - con el artículo 64*.

PENSION POR VEJEZ .

El derecho a la pensión por vejez es contemplado por el artículo 61 con el nombre de pensión de retiro por edad:

"ART. 61. Tienen derecho a pensión de retiro -- por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto."

El artículo 63 contiene una tabla que servirá como base para determinar el monto de la pensión de retiro por edad.

PENSION POR CAUSA DE MUERTE .

Este derecho se encuentra consignado en el artí

culo 73 que señala los requisitos y beneficiarios en tal caso:

"ART. 73.- La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiera cotizado al Instituto por más de quince años, o bien acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta Ley."

PENSION POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

Derecho que se encuentra regulado por el artículo 82.

"ART. 82.- La pensión por cesantía en edad avanzada se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado del trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto".

En atención a lo señalado en la última parte de este artículo, el trabajador tendrá derecho de obtener el 40% de sueldo como pensión.

INDEMNIZACION GLOBAL.

De igual manera transcribiremos el artículo en que la Ley del Instituto señala a los trabajadores que no han podido llegar a cumplir con los quince años que como requisito establece tal ordenamiento para obtener beneficios que se han citado.

ART. 87.- Al trabajador que sin tener derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, se separe definitivamente del servicio, se le otorgará en sus -- respectivos casos, una indemnización global equivalente a:

I.- El monto total de las cuotas con que hubiese contribuido de acuerdo con la fracción II del artículo 16, si tuviese de uno a cuatro años de servicios;

II.- El monto total de las cuotas que hubiese enterado en los términos de la fracción II del artículo 16, más 45 días de su último sueldo básico según lo define el artículo 15 si tuviese de cinco a nueve años de servicios; y

III.- El monto total de las cuotas que hubiera pagado conforme al mismo precepto, más 90 días de su último sueldo básico, si hubiera permanecido en el servicio de diez a catorce años.

Si el trabajador falleciera sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus beneficiarios, en el orden establecido por el artículo 75, el importe de la indemnización global.

Finalmente, con respecto al derecho de pensiones del que gozarán los trabajadores, mencionaremos que tanto la doctrina como la misma Ley, establece que es nula toda enajenación, gravamen o cesión de pensiones ya de vencidas o futuras así como imprescriptibilidad según lo determina el artículo 186 de la Ley del Instituto. Importante también es citar que el fundamento Constitucional, se encuentra en la fracción XI del apartado B del artículo 123.

G.- OTROS DERECHOS.

VENTAJAS ECONOMICAS.- Los sobresueldos y compensaciones, son complementos al salario que sin constituir una obligación doctrinaria, sí lo es desde el punto de vista legal, ya que el Estado se compromete a proporcionar a sus trabajadores, en atención al distinto costo de la vida en las diferentes zonas económicas del país, como es el primer caso, o sea los sobresueldos, y en el segundo de ellos, hablando de las compensaciones, cuando por la responsabilidad, servicios especiales o trabajos extraordinarios, el Estado reconoce los méritos de sus tra-

bajadores adicionando su sueldo presupuestal con una compensación. De los sobresueldos se encarga el artículo 35 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; mientras que de las compensaciones lo hace el numeral 36 del mismo ordenamiento.

Dentro de estas mismas ventajas debemos mencionar que en muchas ocasiones algunos titulares de dependencias, por razones políticas en la relación interna de trabajo, por motivos de sanción, o por necesidades del servicio, trasladan a otras dependencias que pueden ubicarse en lugares distintos a alguno de sus trabajadores, en estos casos, salvo aquel que implique una sanción, tendrán derecho los trabajadores a que se les sufraguen los gastos del viaje.

Cuando el traslado sea por un tiempo mayor de seis meses, se le deberá dar anticipadamente al trabajador los gastos que se originen por concepto de transporte de él, de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendente o descendente, así como la instalación de los mismos. (Art. 16)

SINDICALIZACION.- El derecho a sindicalizarse lo obtiene el trabajador de acuerdo a lo que define el artículo 67 de la Ley Burocrática, los sindicatos son :

"... las asociaciones de trabajadores que laboren en una misma dependencia, constituidos para el estu-

dio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes." (Art. 67) . Con excepción de los trabajadores de confianza, que para efectos de sindicalización menciona el artículo 70, los demás trabajadores tendrán el derecho para formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que se ha ingresado no será posible su separación, sino en el caso en que fueren expulsados. (Art. 69).

Se ha dicho en forma repetida y considero que con justa razón, que el trabajador del Estado por sí mismo, y por razón lógica más aún si está sindicalizado, juega un papel bastante importante en materia de política electoral, coartando así su libertad tanto política como sindical en decisiones personales, y en relación a su "asociación voluntaria", es también bastante relativa ya -- que de su salario primero se le hace el descuento respectivo por concepto de cuotas sindicales, y --si corre con suerte-- posteriormente se tomará en cuenta su opinión. No obstante lo anterior, el trabajador recibe algunos beneficios sindicales en la defensa de sus derechos, como ejemplo, cuando se intenta proceder arbitrariamente en contra de él por alguno de sus jefes inmediatos.

Finalmente habremos de dejar constatado que, de acuerdo al numeral 85 de la Ley, todos los conflictos surgidos entre los sindicatos y la Federación o solo entre los primeros de ellos, será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien resuelva; así como que una de -

sus facultades que tiene cada sindicato es la de formar - parte de la única central sindical que es reconocida por el Estado, (Art 78) y que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

LA HUELGA.- Entre los más importantes de los de rechos con que cuenta todo trabajador, incluyéndose desde luego al trabajador al servicio del Estado, es la huelga. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, fue el primero que expresamente consagró el derecho de asociación profesional y de huelga de los trabajadores al servicio del Estado, en sus artículos los 45 y 66 al 69.

El derecho de huelga establecido en favor de -- los servidores públicos se encuentra legalmente expresado en la Constitución Política de la República, en su artículo lo 123 apartado B, fracción X que dice:

"X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, así mismo, 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".

Por su parte la Ley Reglamentaria del Apartado B, en su artículo 92 dice literalmente:

"ART. 92.- Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta ley establece".

De lo anterior la Ley Burocrática nos da como definición legal de huelga: la suspensión temporal del -- trabajo como resultado de una coalición de trabajadores - que en forma y términos decreta la misma.

La declaración de huelga (Art.93) se da cuando existe la manifestación de la voluntad de la mayoría de - los trabajadores de una dependencia de suspender las labo res, si el titular de la misma no accede a sus peticiones y cuando se violen de manera general y sistemática los de rechos consagrados por el apartado B del artículo 123 --- Constitucional (Art. 94), suspendiendo los efectos de - los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que - dure la misma, pero sin terminar o extinguir los efectos del nombramiento. El derecho de huelga tendrá como limi-- tante el mero acto de la suspensión del trabajo (Art. 96), sancionando la ley los actos de violencia física o moral que los huelguistas infieran sobre las personas o de fuer za sobre las cosas, con la pérdida de su calidad de traba jador y su consignación en caso de cometer ilícitos (Art. 97); finalmente, respecto de la declaración de huelga, -- mencionaremos lo que el artículo 98 establece, siendo la prohibición de huelgas en el extranjero y citando que to-

do derecho debe hacerse valer por medio de los organismos nacionales correspondientes.

DECLARACION DE HUELGA.- La Ley de los Trabajadores Públicos, nos dice los requisitos que deben reunirse para que una huelga sea legalmente declarada:

***ART. 99.-** Para declarar una huelga se requiere:

I.- Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta Ley, y

II.- Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada*.

***ART. 100.-** Antes de suspender sus labores los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. El Presidente, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones para que resuelvan en el término de diez días, a partir de la notificación.

***ART. 101.-** El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ile--

gal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.

*ART. 102.- Si la declaración de huelga se considera legal por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrió el plazo de diez días a que se refiere el artículo 95, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.

*ART. 103.- Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.

*ART. 104.- Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión.

*ART. 105.- Si el Tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por este solo hecho, sin responsabilidad para los titulares los trabajadores que hubieran suspendido sus labores.

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

*ART. 107.- En tanto que no se declare ilegal, inexistente o terminado un acto de huelga, el Tribunal y las autoridades civiles y militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles el auxilio que soliciten.

*ART. 108.- La huelga terminará:

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 e inexistencia, y

IV.- Por laudo de la persona o Tribunal que, a solicitud de las partes y con conformidad de éstas, se

avoque al conocimiento del asunto.

«ART. 109.- Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas -- presentadas, fijará el número de trabajadores que los --- huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aque llos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalacio-- nes o signifiquen un peligro para la salud pública.»

Una vez transcrito el capítulo III y IV de la - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - concerniente a la huelga, nos damos cuenta que lamentable mente es difícil que ésta se pueda presentar, ya que el - mismo artículo 99 es por demás limitativo en cuanto a lo que ordenan sus dos fracciones; la primera de ellas que - remite al artículo 94 señala que el derecho de huelga lo podrán hacer valer los trabajadores de una o varias depen-- dencias cuando se violen de manera general y sistemática las garantías que consagra la Constitución en su apartado B del artículo 123, precepto éste que restringe a "una o varias dependencias de los poderes públicos", de ninguna manera a todas; y de acuerdo a la fracción II del mismo - precepto, es casi imposible que una huelga sea declarada por las dos terceras partes de trabajadores de una depen-- dencia, ésto si tomamos en cuenta la gran cantidad de tra

bajadores que componen cada una de ellas y aunado al "charrismo" que impera dentro de todos y cada uno de los sindicatos que agrupan a los servidores públicos. Por lo anterior, comparto la idea del maestro Alberto Trueba Urbina cuando señala, de manera acertada para mí y para muchos que: "la huelga burocrática es un mito".

Por último, es importante señalar que los estudiosos del derecho administrativo no creen en la huelga burocrática ni la aceptan, pienso de manera increíblemente obstinada, basados en su persistente tesis de que el Estado no es un patrón por el solo hecho de que éste no actúa con espíritu de lucro; con esta idea, niegan las luchas que por largo tiempo sostuvieron los servidores públicos para lograr este importantísimo derecho que es el de la huelga, aludiendo además, que una huelga "... en -- los servicios de drenaje, de agua, de cementerios, de hospitales, acarrea muy graves consecuencias que deben seriamente considerarse." (121)

Olvidando, los estudiosos del derecho administrativo, LA REQUISA, que es una facultad que tiene el Estado de intervenir para proveer servicios de emergencia, requisa que es materia del derecho administrativo.

(121) Serra Rojas, Andrés.- Ob. Cit.- Pág. 448.

4.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el órgano que tien como función primordial, solucionar los conflictos entre los órganos del poder y sus servidores, e inclusive de estos últimos entre sí, así como de los conflictos sindicales e intersindicales. Nuestro actual Tribunal tiene como antecedentes su creación en el Estatuto de 1938, y ratificado en la reforma de 1941 con el nombre de «TRIBUNAL DE ARBITRAJE», siendo hasta la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1960, cuando adquiere la categoría de institución constitucional con el nombre actual de TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, con el factor tan importante que, ante este nuevo ordenamiento se introduce el procedimiento de conciliación, como un presupuesto previo de la fase contenciosa.

Por virtud de la reforma constitucional de 5 de diciembre de 1960, señalado anteriormente, se estableció en el artículo 123 apartado B, fracción XII, la competencia del Tribunal en la forma siguiente:

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

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

La organización jurisdiccional de dicho Tribu-- nal, así como la competencia y la función de éste, se encuentra regulado por la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado en su título séptimo, octavo, nove no y décimo.

Atendiendo a que la fracción XII citada anterior mente nos señala claramente una diferencia en cuanto a la solución de los conflictos que pudieran existir entre el Estado y sus trabajadores, y que en parte primera debemos comprender a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mientras que en su parte segunda, expresamente señala al Poder Ju dicial, trataremos de exponer lo concerniente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en atención a ese pri mer párrafo aludido y en cuanto toca al segundo, se hará con la referencia de Pleno y, finalmente la Comisión Subg tanciadora como órgano jurisdiccional de instrucción en - los conflictos del Poder Judicial.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

a).- ORGANIZACION.

De acuerdo al artículo 118 de la Legislación -- Federal del Trabajo Burocrático, (reformado por el artícu

lo 2º del decreto de 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de 12 de enero de 1984, en vigor 90 -- días después de su publicación, actualmente vigente) el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es colegiado integrándose por un representante del Gobierno Federal, un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrado tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados; funcionará en -- Pleno y en Salas, integrándose cuando menos con tres de éstas y que podrán aumentarse cuando así se requiera.

En su párrafo segundo, el mismo artículo 118, consigna que, además de las Salas a que se refirió anteriormente, éstas podrán funcionar en las capitales de las entidades federativas como Salas auxiliares del mismo Tribunal y que el Pleno considere necesarias, integrándose -- estas Salas auxiliares en igual forma que las Salas.

En su tercer párrafo y último nos señala la integración del Pleno y es: con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, que será -- designado por el Presidente de la República, y mismo que fungirá como Presidente del mismo Tribunal.

Por su parte, en el artículo 119 de la misma -- Ley Burocrática se menciona el procedimiento a seguir en la designación de nuevos Magistrados; la sustitución del

Presidente del Tribunal por sus faltas temporales y definitivas; las faltas temporales de los Presidentes de las Salas y las de los demás Magistrados.

1.- REQUISITOS PARA SER MAGISTRADO DEL TRIBUNAL.

Los requisitos necesarios para ser Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentran citados en el artículo 121 de la misma ley reglamentaria:

"I.- Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles;

"II.- Ser mayor de 25 años;

"III.- No haber sido condenado, por delito contra la propiedad, o sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquiera otra clase de delitos intencionales.

"El Presidente del Tribunal así como los Presidentes de Sala y Sala auxiliar, así como el Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deberán ser Licenciados en Derecho, expedido con un mínimo de cinco años, cuando menos antes de la designación y deben contar con un mínimo de tres años de experiencia en materia laboral.

"El Magistrado representante de los trabajadores, deberá haber servido al Estado como empleado de base,

por un período no menor de cinco años, antes de la fecha de la designación.

2.- DURACION DE LOS MAGISTRADOS EN SU CARGO.

Los integrantes del Tribunal tienen señalado un período fijo en el ejercicio de sus funciones, tal período se encuentra dispuesto por el artículo 120 que a la letra dice:

"El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y Sala auxiliar durarán en su cargo seis años. -- Los Magistrados representantes del Gobierno Federal y los Trabajadores al Servicio del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron".

En los casos de los Presidentes de las Salas, - que como hemos visto y se desprende del precepto transcrito, tienen expresamente señalado su tiempo de duración en el ejercicio de sus funciones; considero importante contemplar el hecho de que éstos, en la práctica son designados por el Presidente de la República como Magistrados - tercer árbitro, fundando esta idea en las opiniones que - al respecto da el maestro Trueba Urbina y que comparto, - por encontrar este razonamiento por demás acertado: "..., y un Magistrado tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados, pero que en la práctica lo de

signa también el Presidente de la República; todo lo cual hace que este Tribunal carezca de independencia y siga - las directivas políticas que ordene el Jefe de la Nación, en razón de nuestro sistema presidencialista." (122)

b).- **COMPETENCIA.**

De manera bastante clara y categórica la Ley Reglamentaria delimita la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con el objeto de dirimir los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y -- sus trabajadores, el artículo 124 expresa su competencia para:

"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 a las organizaciones de trabajadores a su servicio;

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

"IV.- Conocer de los conflictos sindicales e in

(122) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal - del Trabajo.- Ob. Cit.- Pág. 612

tersindicales, 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.»

El artículo 124-B y 124-C que nos dicen de las competencias de las Salas y Salas Auxiliares, respectivamente, marcan básicamente el mismo sentimiento que la competencia del Tribunal, ésto es: Conocer de los conflictos individuales entre los titulares de las dependencias y -- sus trabajadores.

Con lo que respecta a las Salas Auxiliares, existe una diferencia lógica marcada en la fracción II de su artículo correspondiente y que se refiere a que éstas deben tramitar los conflictos que se susciten entre los -- trabajadores y las dependencias o entidades hasta agotar el procedimiento turnado el expediente al Presidente del Tribunal dentro de los diez días siguientes a aquel en -- que se declara cerrada la instrucción, para que éste a -- su vez lo turne a la Sala correspondiente para que dicte el laudo respectivo.

c).- PROCEDIMIENTO.

Primeramente debemos ver quiénes son las partes que pueden intervenir en las controversias burocráticas,

tanto individuales como colectivas, y éstas son en primer término, los trabajadores en forma aislada u organizados en sindicatos, que resulten lesionados en sus derechos -- por los titulares de las dependencias del Estado, citados por la misma Ley; además también puede existir controversia entre los mismos servidores, como cuando se reclama -- la expulsión de alguno de ellos de su sindicato o cuando dos grupos pretendan la titularidad sindical, o más claramente, el ejemplo en la actualidad se está viviendo entre los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, en que una fracción, principalmente del Estado de Oaxaca, de profesores, se encuentran en conflicto con el -- sindicato "oficial".

En cuanto a los trabajadores, pueden éstos comparecer por sí mismos o hacerse representar por el organismo sindical al que pertenezcan de acuerdo al artículo 77, fracción IV de la Ley.

En los conflictos colectivos o sindicales, recibida la primera promoción dentro de las veinticuatro horas siguientes, el Presidente del Tribunal citará a las partes para celebrar una audiencia de conciliación y que tendrá lugar dentro del término de tres días, donde se -- procurará avenirlas, y en caso de lograrse, se elevará a la categoría de laudo, obligando a las partes como si se tratara de sentencia ejecutoriada, en caso contrario, se turnará el expediente a la Secretaría General de Acuerdos

del Tribunal, para que se proceda al arbitraje. (Art. 125)

Tanto los conflictos colectivos como en los individuales, el procedimiento se reducirá a la presentación de la demanda, que bien puede hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia, a la que deberá acompañar las pruebas y demás documentación con que acredite su personalidad el actor, la contestación deberá producirse en un plazo no mayor de cinco días después de que fue notificado de la existencia de la demanda entablada en su contra (el titular de la dependencia). En una sola audiencia, el demandado debe exhibir pruebas y alegatos - así como el actor. (Art. 127)

Recibida la contestación o transcurrido el plazo para producirla, el Tribunal ordenará se practiquen -- las diligencias necesarias y citará a las partes y en su caso, a los testigos y peritos, para la celebración de la Audiencia de Pruebas, Alegatos y Resolución. (Art. 131) - En ellas se abrirá el período de recepción en el que el Tribunal calificará las pruebas que estime pertinentes, - admitiéndolas y desechando las inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la - litis; a continuación se desahogarán primero las pruebas del actor y luego las de la demandada en la forma y términos que el Tribunal considere oportuno procurando la celeridad del procedimiento y tomando en cuenta la naturaleza de las mismas. (Art. 132)

En la misma audiencia, como se dijo anteriormente, se aceptarán únicamente las pruebas ofrecidas previamente a excepción de las que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o cuando tengan por objeto la probanza de tachas contra testigo o se trate de la confesional, debiéndose ofrecer --- siempre y cuando antes de cerrarse la audiencia. (Art.--- 133).

Los artículos 134 y 135 nos refieren el derecho con que cuentan los trabajadores para comparecer por sí o por sus representantes legales, así como de la asesoría - que convenga a sus intereses.

Una vez recibidas las pruebas y hecha la calificación respectiva, el Tribunal deberá apreciar en conciencia, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fé guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión. (Art. 137)

Lo que expresa el artículo 138 es, a mi consideración, un acto del Tribunal de bastante importancia, ya que, para mejor proveer los Magistrados podrán solicitar mayor información acordando la práctica de las diligencias necesarias, todo ésto, antes de pronunciarse el laudo.

Pronunciado el laudo, deberá ser notificado éss-

te, personalmente a las partes. Otras notificaciones personales son la demanda, la citación para absolver posiciones, los acuerdos con apercibimiento y la declaración de caducidad. Otro tipo de notificaciones se harán por estrados. (Art. 142)

Los miembros del Tribunal no podrán ser recusados y sus resoluciones serán inapelables y deberán ser -- cumplidas por las autoridades correspondientes. (Art. 145, 146). Auxiliándose, para tal efecto de las autoridades civiles y militares, cuando fueren requeridos para éllo. -- (Art. 147)

De acuerdo a lo ordenado por el artículo 146, -- las resoluciones dictadas por el Tribunal serán inapelables, como hemos visto anteriormente, pero es importante conocer las Tesis Jurisprudenciales que al respecto ha -- pronunciado la H. Suprema Corte y que, en una de sus obras el maestro Serra Rojas cita y que por la claridad que éstas revisten, transcribiremos.

*...Los laudos del Tribunal de Arbitraje son -- sentencias definitivas contra las que no cabe recurso alguno, por lo que en su contra no procede el Amparo promovido ante el Juez de Distrito, sino el directo, o sea aquel de que la Suprema Corte conoce en única instancia. Tesis Jurisprudencial Núm. 101, 4a. Sala, Jur. 17-65. *Por lo que se refiere al propio Tribunal Federal de Con-

ciliación y Arbitraje, carece de facultades para interponer revisión, de acuerdo con la Tesis Jurisprudencial número 205, 4a. Sala, Jur. 17-65.

«La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone en su artículo 27, fracción I: «Corresponde conocer a la Cuarta Sala: I. De los juicios de amparo que se promuevan ante la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, contra laudos pronunciados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ya sean federales o locales, por violaciones cometidas en ellos.»

«El amparo procede contra las 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. El artículo 107, fracción V, inciso c y d de la Constitución ordena:

«En los juicios civiles de orden federal, las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes incluso por la Federación en defensa de sus intereses patrimoniales, y en materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas, en conflictos de carácter colectivo; por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje en cualquier conflicto, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.

El Estado Patrono puede pedir amparo contra el Tribunal de Arbitraje.

Tesis Jurisprudencial Núm. 72, Cuarta Sala, -- Jur. 17-65.

Conforme a lo expuesto anteriormente, se está a que si bien es cierto que las resoluciones dictadas por el Tribunal no admiten recurso alguno, también lo es que son susceptibles de reclamarse por medio del juicio constitucional de amparo, cuando se violen las garantías individuales.

EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Anteriormente y de acuerdo a lo dispuesto por el Estatuto de 1942, los conflictos entre el Poder Judicial y sus servidores, se ventilaban por el Tribunal de Arbitraje de los servidores públicos, pero de acuerdo a la reforma constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XII segunda parte, se vino a delimitar que tal probable conflicto entre dicho Poder y sus servidores debía ser resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La exposición de motivos de la citada reforma constitucional establece:

"... una necesaria excepción se establece a este respecto: Los casos de conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte para conocer de estos conflictos y resolver en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley reglamentaria establece."

Tal reforma reglamentó los artículos 152 a 157 de la Legislación Federal del trabajo burocrático, entrando en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963 quedando como sigue:

ART. 152.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ART. 153.- Para los efectos del artículo anterior se constituye con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y emitir un dictamen, el que pasará al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución.

ART. 154.- La Comisión substanciadora se integrará con un representante de la Suprema Corte de Justi--

cia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la comisión se dictarán por mayoría de votos.

"ART. 155.- La comisión funcionará con un Secretario de Acuerdos que autorice y de fé de lo actuado; y contará con los actuarios y la planta de empleados que sea necesaria. Los sueldos y gastos que origine la comisión se incluirán en el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación.

"ART. 156.- Los miembros de la Comisión Substanciadora deberán reunir los requisitos que señala el artículo 121 de esta Ley. El designado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el tercer miembro, deberán ser además, Licenciados en derecho y durarán en su encargo seis años. El representante del sindicato durará en su encargo solo tres años, los tres integrantes disfrutarán del sueldo que les fije el Presupuesto de Egresos y únicamente podrán ser removidos por causas justificadas y por quienes les designaron.

"ART. 157.- Los miembros de la Comisión Substanciadora que falten definitiva o temporalmente, serán suplidos por las personas que al efecto designen los mismos que estén facultados para hacerlo."

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, regula la integración del Pleno en los términos siguientes:

"ART. 3º.- El Pleno se compondrá de todos los Ministros que integren la Suprema Corte, pero bastará la presencia de quince de sus miembros para que pueda funcionar.

"ART. 4º.- Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los Ministros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes durante la discusión de asunto de que se trate.

"En caso de empate, se resolverá el asunto en la siguiente sesión, para la que se convocará a los Ministros que hubieren concurrido a la anterior y a los que hubieren faltado a la misma, siempre que éstos no estuvieran legalmente impedidos; si en la última sesión tampoco se obtuviera mayoría, se tendrá por desechado el proyecto y el Presidente de la Corte designará otro Ministro, distinto del relator, para que formule nuevo proyecto, teniendo en cuenta las opiniones vertidas".

Respecto del Pleno, debemos agregar que éste se reunirá cuantas veces sea necesario, con el objeto de conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la Comisión Substanciadora. (Art. 160).

LA COMISION SUBSTANCIADORA.

Al continuar con la secuencia lógica-jurídica, nos encontramos con que, independientemente de la existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el ordenamiento burocrático claramente establece un organismo diferente, con fines de auxilio para la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tramitación de los conflictos que puedan existir entre el Poder Judicial Federal y sus servidores. Este nuevo organismo recibe el nombre de Comisión Substanciadora, de carácter permanente de acuerdo a lo que establece el artículo 153 antes transcrito; integrado también de manera paritaria con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, designado en Pleno y otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación así como un tercero ajeno a los otros dos, designados de común acuerdo - por los mismos según las normas contenidas en el artículo 154 de la misma Ley Burocrática; con la modalidad de que tanto el miembro designado por el más alto Tribunal de la República como el tercer comisionado, deberán ser licenciados en derecho. (Art. 156).

El principal objetivo de la Comisión Substanciadora es basarse a las disposiciones del capítulo III del título séptimo de la misma Ley, y que no es otra cosa, -- fundamentalmente, que recibir la primera promoción relati

va a un conflicto, citar a las partes y tratar de conciliarlas.

Sin embargo, debemos manifestar que la única -- disposición procesal de carácter específico para la substanciación de las controversias laborales dadas en el Poder Judicial Federal, se encuentran expresamente consignadas por el artículo 159:

"ART. 159.- En los conflictos en que sea parte un Tribunal Colegiado de Circuito, un Magistrado Unitario de Circuito o un Juez de Distrito y tengan que desahogar diligencias encomendadas por la Comisión Substanciadora, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención de un representante del Sindicato, el trabajador afectado tendrá derecho a estar presente".

En el momento en que la Comisión Substanciadora, como Tribunal instrucción, ha desahogado todas las pruebas y no exista la necesidad de mayor información para mejor proveer como tampoco la práctica de diligencias con este objeto, la Comisión Substanciadora atendiendo a lo dispuesto por el artículo 137, está obligada a emitir un dictamen que será sometido a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Concluyendo con la formulación de dicho dictamen la función de la Comisión Substanciadora.

El referido dictamen se debe tomar como un pro-

yecto de laudo, y el Pleno del más alto Tribunal del país, observará igualmente lo que ordena el referido artículo - 137, ésto es, para resolver a verdad sabida y buena fé -- guardada, ya que eneste caso la función del Pleno es la de un Tribunal Laboral.

Es de dejar constatado, que aunque el Pleno de la Suprema Corte sea el único facultado para emitir un -- laudo, la Comisión Substanciadora es un Tribunal de ins-- trucción con funciones jurisdiccionales.

Como anteriormente se ha consignado, las resolu-- ciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje - no admite ningún recurso ordinario, pero sí procede en -- contra de éllas el juicio constitucional de amparo, de i-- gual manera el dictamen de la Comisión Substanciadora es susceptible de defensa por la misma vía.

Pero en cuanto al laudo o resolución que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, éste es absolu-- tamente inapelable por tratarse de la más alta autoridad jurisdiccional de la nación y, porque lógicamente, es in-- procedente el juicio constitucional de amparo contra actos de la Suprema Corte de Justicia.

Finalmente, en lo que se refiere a la Comisión Substanciadora, debemos decir que la razón de su creación radica en la situación especial de los servidores del Po-- der Judicial Federal, los cuales no podían acudir al ante-

rior Tribunal de Arbitraje, en virtud de que sus fallos, en la misma forma que los de los Tribunales Laborales, - podían ser impugnados mediante el juicio de amparo ante - los Tribunales Colegiados de Circuito y la misma Suprema Corte de Justicia, y no hubiera sido ni jurídico ni lógico, que tales órganos del Poder Judicial Federal conocieran mediante el amparo constitucional, de conflictos planteados en su contra, pero atinadamente el segundo párrafo de la fracción XII, apartado B, artículo 123 de la Constitución, puso fin a las anomalías de esta naturaleza que anteriormente se presentaban.

En tal virtud, la tramitación y decisión de las controversias entabladas por los citados trabajadores del Poder Judicial, corresponda a un órgano mixto, como lo es la Comisión Substanciadora, quedando la resolución final a cargo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para concluir, habremos de citar la reforma hecha a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, contenida en el decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial el 4 de enero de 1984, entrando en vigor 30 días después; aclarando que existen otras reformas a la misma Ley, pero por lo que atañe al estudio que se presenta y por ser una de las más relevantes, citaremos la facultad discrecional de la Suprema Corte de Justicia en cuanto al conocimiento de controversias, desta--

cando las que se otorgan a las Salas, concretamente a la Laboral, de no asumir el conocimiento de amparos que, estando dentro de su ámbito de competencia específica, no tenga la importancia y trascendencia social. Por lo que se refiere al Pleno, éste, tiene la misma facultad discrecional de asumir competencia, solo de aquéllas que a su juicio fueran de importancia y que trascendieran de acuerdo a los intereses de la nación, asignándose a los Jueces de Distrito el conocimiento de las que no cumplieran los requisitos señalados, (en cuanto a su importancia y trascendencia).

En efecto, el artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina que corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno de las controversias en que fuere parte de la Federación, cuando a juicio de aquél sean de importancia -- trascendente para los intereses de la nación; el artículo 43, fracción VI, de la misma ley establece que los Jueces de Distrito en materia civil para el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco conocerán de las controversias en que la Federación fuere parte salvo lo dispuesto en la fracción IV del artículo 11; y el artículo 45 del mismo ordenamiento dispone que los Jueces de Distrito no especializados conocerán de todos los asuntos a que aluden -- los artículos del 41 al 43 de la Ley.

De lo expuesto se advierte que el conocimiento

de los juicios ordinarios federales corresponde, en general a los jueces de Distrito de la República, y, por excepción al Pleno de la Suprema Corte de Justicia." (123)

Las reformas decretadas y a que nos hemos referido, esencialmente, obedecen al incremento desmesurado de controversias de que conoce la Suprema Corte de Justicia, lográndose con esas reformas una impartición de justicia más eficiente y expedita, por la simplificación de los procedimientos del juicio constitucional, estando así nuestras leyes acordes con las necesidades de justicia actuales.

(123) Marritu y Martínez, Jorge.- Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Estudio.- Justicia Federal y Reformas Legislativas Fundamentales.- Edit. PAC, S.A.- México-1986.- Pág. 64.

CONCLUSIONES

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

1.- El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814 es el antecedente más remoto que en nuestra nación encontramos, donde aparecen los primeros intentos de legislación laboral tendiente a regular la organización de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Le sucedieron los Proyectos Presidenciales de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, en ese orden y que lamentablemente no tuvieron la relevancia y trascendencia necesarias. Es hasta la expedición -- del Estatuto Jurídico de 1938, cuando se establece, técnicamente jurídica, la relación de trabajo entre ambos.

2.- La naturaleza jurídica del vínculo que une al Estado con sus trabajadores, y para determinar ésta, debe de contemplarse que no es esencialmente un problema de -- técnica jurídica, sino básicamente una situación de carácter político.

3.- Ni las corrientes del Derecho Administrativo ni las corrientes del Derecho Privado, se han puesto de acuerdo para determinar satisfactoriamente esta relación, pero atendiendo a la legislación nos damos cuenta que ésta determina tácitamente el carácter patronal del Estado.

4.- El 5 de diciembre de 1960 se publica en el Diario Oficial la adición del artículo 123 con el apartado - B, instituyéndose así la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.

5.- Es importante dar a los trabajadores de confianza, enumerados en el artículo 5° de la Ley Reglamentaria, una mayor protección jurídica, ya que prácticamente éstos están desamparados, como ejemplo mencionaremos el caso de un despido, de ninguna manera tiene los derechos con que cuenta un trabajador de base.

6.- En la práctica, de hecho, se debe dar a los trabajadores del Estado, en el ejercicio de sus derechos una libertad efectiva de acción u omisión, rescatándolos de los lineamientos -a veces absurdos- que les imponen sus superiores.

7.- La sobrepoblación burocrática iba día con día en constante aumento, sin control alguno, y en la mayoría de los casos solo sirviendo como obstáculo y freno a la eficacia de la Administración Pública; de allí que la disposición Presidencial de nuestro actual régimen en cuanto a la reclasificación de burócratas, llevada a cabo en el año 1985 en las distintas dependencias estatales, haya sido benéfica.

8.- En la actualidad nuestra Administración Pública, está saliendo del estancamiento en que se encontraba.

9.- Atinadamente el Congreso de la Unión hizo las reformas pertinentes a la Ley Orgánica del Poder Judicial - de la Federación, en cuanto a la facultad discrecional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de no asumir el conocimiento de amparos que, estando dentro de su ámbito de competencia específicas, no tenga la importancia y trascendencia social; dando las mismas facultades discretionales al Pleno.

10.- De hecho la situación de los trabajadores del Estado, con respecto a la de los demás trabajadores, es idéntica en cuanto la relación jurídica, económica y técnica de prestación de servicios.

11.- Las Escuelas y Facultades de Derecho, deben impartir con mayor empeño, dada su importancia, el estudio del Derecho Social Burocrático.

12.- La huelga, importantísimo derecho de todo trabajador, dentro de la burocracia es casi imposible desde el punto de vista objetivo, debido al "charrismo" imperante dentro de todos y cada uno de los sindicatos que agrupan a los servidores públicos, aunado a las limitantes de su propia ley.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS JURIDICOS:

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial UNAM.- 2a. Edición.- México-1975.
- 2.- Castán Toboñas, José.- Derecho Civil Español Común y Foral.- Editorial REUS, S.A.- 10a. Edición.- Madrid-1963.
- 3.- Castro Zavaleta, Salvador.- 55 Años de Jurisprudencia Mexicana, 1917-1971.- Cárdenas Editor y Distribuidor.- 2a. Edición.- México-1981.
- 4.- De Buen Lozano, Néstor.- Derecho del Trabajo.- Editorial Porrúa, S.A.- 1a. Edición.- México-1974.
- 5.- De la Cueva, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Editorial Porrúa, S.A.- 3a. Edición.- México-1975.
- 6.- Ferrara, Francisco.- Teoría de las Personas Jurídicas.- Traducción de Eduardo Ovejero y Maury.- Editorial REUS, S.A.- 2a. Edición.- Madrid, España-1929.
- 7.- Praga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- 17a. y 24a. Edición.- México-1971 y 1985.
- 8.- Galindo Garfias, Ignacio.- Derecho Civil.- Editorial Porrúa, S.A.- 8a. Edición.- México-1982.
- 9.- García Oviedo, Carlos.- Instituciones de Derecho Administrativo.- Editorial E.I.S.A.- Edición No Mencionada.- Madrid, España-1953.
- 10.- González Díaz Lombardo, Francisco.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.- Editorial Textos Universitarios, UNAM.- 2a. Edición.- México-1978.

- 11.- Marritu y Martínez, Jorge.- Justicia Federal, Reformas Legislativas Fundamentales.- Editorial PAC, S.A.- 4a. Edición.- México-1986.
- 12.- Jellinek, Jorge.- Compendio de Teoría General del Estado.- Traducción de García Maynes.- Editor Manuel de J. Nucamendi.- 2a. Edición.- México-1935.
- 13.- Jéze, Gastón.- Los Principios Generales del Derecho Administrativo.- Editorial Palma, S.A.- 2a. Edición.- Buenos Aires, Argentina-1950.
- 14.- Mendieta y Núñez, Lucio.- La Administración Pública en México.- Editorial UNAM.- 1a. Edición.- México-1942.
- 15.- Picone, Francisco.- Empleados Públicos, Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo X.- Editorial Bibliográfica Argentina.- Edición No Mencionada.- Buenos Aires, Argentina-1964.
- 16.- Pina, Rafael de.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa, S.A.- 7a. Edición.- México-1978.
- 17.- Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge.- Tratado Práctico de Derecho Civil Francés.- Traducción del Dr. Mario Díaz Cruz.- Editor Juan Buxó.- Edición No Mencionada.- Habana-1927.
- 18.- Sánchez Alvarado, Alfredo.- Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I.- Editorial Oficina de Asesores del Trabajo.- Edición No Mencionada.- México-1977.
- 19.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- 5a. Edición.- México-1972.
- 20.- Tapia Aranda, Enrique.- Derecho Procesal del Trabajo.- Editorial No Mencionada.- 7a. Edición.- México-1983.
- 21.- Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México, 1808-1957.- Editorial Porrúa, S.A.- 1a. Edición.- México-1957.
- 22.- Trueba Urbina, Alberto.- El Nuevo Artículo 123.- Editorial Porrúa, S.A.- 1a. Edición.- México-1962.

- 23.- Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Editorial Porrúa, S.A.- 4a. Edición.- México-1978.

LEGISLACION:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos.- Editorial Porrúa, S.A.- 64a. Edición.- México-1979.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Comentada por Rodolfo Cartas Sosa, Jesús González Schmal y Arturo Vieyra Reyes.- Editorial Trillas, S.A.- 1a. y 2a. Edición.- México-1984 y 1985.
- 3.- Código Civil para el Distrito Federal.- Editorial Porrúa, S.A.- 42a. Edición.- México-1977.
- 4.- Código Civil para el Distrito Federal.- Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A.- 6a. Edición.- México- 1985.
- 5.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.- Editorial Porrúa, S.A.- 27a. Edición.- México-1982.
- 6.- Diario Oficial de la Federación.- Talleres Gráficos de la Nación.- 5 de Diciembre de 1938.- - 17 de Abril de 1941 y .- 28 de Diciembre de 1963
- 7.- Ley Federal del Trabajo.- Comentada por Francisco Ramírez Fonseca.- Editorial PAC, S.A.- 5a. - Edición.- México-1985.
- 8.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.- Ediciones Andrade, S.A.- 5a. Edición.- México-1979.

OTRAS FUENTES:

- 1.- Alvarez, José Rogelio.- Enciclopedia de México.
- Editorial Enciclopedia de México, S.A.- 2a. -
Edición.- México-1977.
- 2.- Diccionario Enciclopédico UTHEA.- Tomo VIII.- E
ditorial UTHEA.- Edición No Mencionada.- México
-1953.
- 3.- Enciclopedia Jurídica OMEBA.- Tomo XXII.- Edito
rial Bibliográfica Argentina.- Edición No Men--
cionada.- Buenos Aires, Argentina-1964.
- 4.- Ilich Lenin, Vladimir.- El Estado y la Revolu--
ción.- Ediciones en Lenguas Extranjeras.- 4a. E
dición.- Pekín-1974.
- 5.- Portes Gil, Emilio.- Autobiografía de la Revolu
ción Mexicana.- Editorial Instituto Mexicano de
Cultura.- 1a. Edición.- México-1964.
- 6.- Trueba Urbina, Alberto.- El Estado Patrón Fren-
te a las Organizaciones Obreras y el Derecho de
Huelga.- "Ponencia que presenta el Dr. Alberto
Trueba Urbina en Español", Reunión Internacio--
nal.- Filma de la Biblioteca de la Secretaría
del Trabajo.
- 7.- V., Afanasiev.- Fundamentos de Filosofía Marxis
ta.- Editores Mexicanos Unidos, S.A.- 4a. Edi--
ción.- México-1981.