



301809
10
24.
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO

**CAMPUS SAN RAFAEL
"ALMA MATER"**

**ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 46
DE LA LEY FEDERAL DE LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

T E S I S

**Que para obtener el título de :
LICENCIADO EN DERECHO**

p r e s e n t a :

María Guadalupe Díaz Estrada

**Primer Revisor
Lic. Leticia Aralza Méndez**

**Segundo Revisor
Lic. Ana Luisa López Garza**

**MÉXICO, D. F.
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



A mi esposo,
Marco Antonio Jiménez Estrada.

Con todo cariño y amor por su gran apoyo,
aliento y seguridad brindados para seguir
adelante y lograr el camino a la
superación.

Te amo mucho.

A mi hijo,
Antonio de Jesús Jiménez Díaz.

Con todo cariño y amor porque ha dado luz
y felicidad a mi vida, motivándome para
seguir adelante.

Te quiero mucho.



A mis padres,

Aurellano Díaz Sánchez y Salud Estrada de Díaz.

Con todo mi amor y cariño, ya que gracias al esfuerzo, constancia y dedicación que siempre han puesto en mí, me han guiado para que cruce con seguridad y firmeza el camino de la superación y lograr, así, mis metas y anhelos; motivándome ante todo con su ejemplo de honradez y trabajo.

Los quiero mucho.

A mis abuelitos

Salvador Estrada Rosales y Coleta Piliado Palacios.

Con mi amor y agradecimiento infinitos, porque sin duda a ellos les debo lo que hoy soy, gracias a su amor, cuidados y desvelos; ya que siempre han estado al pendiente de mí, apoyándome a cada momento en lo que he necesitado. Dios los bendiga y me los guarde por siempre.

Los quiero mucho.



A mis hermanos y sobrinos,
Verónica, Víctor, Adriana, Yael y Yair.

Con todo cariño y para que sigan adelante,
ya que nunca es tarde para hacerlo y
lograr una meta en su vida.

Los quiero mucho.

A mis tíos y primos,
Chava, Maty, Maya, Cloty, Miguel, Cuki y José.

Con agradecimiento y cariño porque siempre me
han alentado y apoyado para seguir adelante,
preocupándose por mí en todo momento.

Los quiero mucho y gracias.



Al Lic. *Raúl Alcántara Vilchis*

Como muestra de agradecimiento, dedicándole con todo respeto, admiración y cariño el presente trabajo, ya que siempre me motivó y estimuló en el desarrollo de mi carrera, enseñándome con el ejemplo de su constante trabajo, incansable, profesionalismo y honradez el camino hacia la superación, saber defender en todo momento con seguridad y ética la parte que represente y que todo problema siempre tiene una solución.

Gracias por enseñarme lo que soy ahora y por sus acertados consejos profesionales.



A mi amiga *Susy* y a su mami, magistrada licenciada
C. *Susana Schettino Pym*.

Con todo cariño, respeto y admiración, ya que me apoyaron para la culminación del presente trabajo; sin duda, por su ayuda brindada no hubiera logrado la terminación del mismo.

Gracias también por brindarme sus conocimientos en la elaboración de mi tesis.

A mis amigos y compañeros,
César, Almita, Arturo, Roque, Carlos, Lulú, David, Manuel, Bety...

Con cariño y afecto ya que siempre me alentaron para seguir adelante y salir avante en mi tesis, para llegar a ser en verdad profesionalista.



Al Lic. *Alberto Rébora González*, Gerente Jurídico del Sistema de Transporte Colectivo (METRO), con admiración y respeto, por la oportunidad otorgada para seguir siendo su colaboradora, por las facilidades que me otorgó para la elaboración de esta tesis y por su empeño constante en el requerimiento de ser titulada.

Gracias

Al Lic. *Pedro Danilo Jara Santander*, Jefe del Departamento de Relaciones Laborales del S.T.C. (METRO), con cariño y respeto por su oportunidad brindada para sacar adelante este trabajo y permitir que fuera su colaboradora.

Gracias, Jefe

A las Licenciadas *Ana Luisa López Garza* y *Leticia Aralza Méndez*, revisora y directora de tesis,

Con agradecimiento y respeto, ya que siempre me otorgaron las facilidades necesarias para la elaboración de esta tesis.

A la Universidad Del Valle de México.

Por haberme hecho el honor de acogeme en sus aulas, ya que en ellas aprendí mi profesión a través de sus catedráticos.



**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

Í N D I C E

PAG.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

1. La Naturaleza Jurídica de las Normas de Derecho Laboral Burocrático_____	16
1.1. El Derecho Burocrático como rama del Derecho Administrativo_____	16
Administración Pública Federal Centralizada_____	19
Administración Pública Federal Paraestatal_____	20
1.2. El Derecho Burocrático como parte del Derecho del Trabajo_____	29
1.3. El Derecho Burocrático como rama Autónoma_____	31



CAPÍTULO SEGUNDO

La Primer Declaración Constitucional de los Trabajadores al Servicio del Estado_____	33
Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes del 6 de marzo de 1928_____	34
Ley del Trabajo para el Estado de Chihuahua de 5 de julio de 1922_____	34
Código de Trabajo de Puebla de 14 de noviembre de 1921_____	35
La Ley Reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4° Constitucional del Estado de Chiapas del 28 de febrero de 1927_____	35
La Reforma a la fracción X del artículo 73 Constitucional_____	36
El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 9 de abril de 1934_____	36
El Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 27 de 1938_____	38
El Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 4 de abril de 1941_____	39



El Decreto de 21 de octubre de 1960_____	39
Diversas Denominaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado____	40
Clasificación de los Trabajadores atendiendo a la Norma Jurídica que los regula_____	42
Trabajadores sometidos al régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria_____	43
Clasificación de los Trabajadores al servicio del Estado_____	44
Naturaleza Jurídica del acto que genera la prestación de servicios entre el Estado y sus trabajadores_____	46

CAPÍTULO TERCERO

Teoría del Proceso del Trabajo Burocrático_____	54
Los Conflictos de Trabajo_____	55
Clasificación de los Conflictos de Trabajo_____	56
Los Organos encargados de solucionar los Conflictos Individuales de Trabajo Burocrático_____	65
La integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje_____	69



De las Salas del Tribunal	71
Asuntos de las competencias de las Salas	74
Atribuciones del Pleno	75
La Secretaría General de Acuerdos	77
Las Secretarías Generales Auxiliares	80
El Procedimiento en los Conflictos Individuales de Trabajo Burocrático en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	82
Requisitos de la Demanda Burocrática	83
Contestación de la Demanda Burocrática y sus requisitos	84
La Litis	85
Las Audiencias	85
Las Pruebas Laborales	86
Los Laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	87
Amparo contra los Laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	87

**CAPÍTULO CUARTO**

Derecho Individual del Trabajo_____	89
Derecho Colectivo del Trabajo_____	98
Obligaciones de los Titulares_____	106
Obligaciones de los Trabajadores_____	112
La Suspensión de los Efectos del Nombramiento_____	115
El Cese de los Efectos del Nombramiento_____	120
Procedimiento Administrativo Previsto en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado_____	127
Propuesta de Reforma al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por ende la Reforma al Párrafo segundo del artículo 46 bis de la Ley en cita_____	129
CONCLUSIONES_____	136
BIBLIOGRAFÍA_____	144



INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

La gran mayoría de los conflictos individuales laborales que se ventilan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, son promovidos por los trabajadores que fueron cesados sin la autorización previa de la autoridad antes señalada, misma que se encuentra prevista en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En estos casos, los operarios arguyen que su cese se realizó de manera injustificada por los titulares, quienes omitieron pedir la autorización correspondiente ante el órgano colegiado de trabajo, aduciendo los titulares que dicho cese de los efectos del nombramiento se emitió en vía de excepción.

Esta investigación pone de manifiesto que la demanda de autorización del cese de un trabajador ante la autoridad de trabajo, ocasiona al implicado un estado emocional de intranquilidad, ante el temor de que la resolución del Tribunal sea desfavorable a sus intereses. También le causa un mal económico al tener que erogar los gastos que implique el juicio, pues una vez fijada la litis en el Tribunal, transcurren de tres a cinco años para que se emita el laudo correspondiente. Así las cosas, tenemos que cuando el titular es el demandado, el juicio dura entre tres y diez años para que se emita la resolución.

Por lo anterior, se hace necesario reformar el artículo 46 (especialmente la fracción V) de la Ley Burocrática, ya que es demasiado limitativa para los titulares en cuanto a su aplicación y muy consecuyente para los trabajadores.



CAPÍTULO PRIMERO



CAPÍTULO PRIMERO

1. La naturaleza jurídica de las normas de Derecho Laboral Burocrático.

Existen diversas opiniones sobre la naturaleza jurídica de las normas de derecho que regulan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores sin que se haya llegado a un acuerdo general; por ejemplo hay quienes consideran estas normas como una rama del derecho público y la identifican como función o servicio público por lo tanto no están en el ámbito del Derecho de Trabajo sino del Derecho Administrativo; asimismo hay quienes le otorgan una autonomía no académica sino doctrinal, por ello es que lo consideran como rama del Derecho Autónomo.

1.1.- El Derecho Burocrático como rama del Derecho Administrativo.

Durante muchos años se tuvo la concepción de que las relaciones existentes entre los órganos del Estado y los empleados públicos pudieran ser objeto de reglamentación; los tratadistas del Derecho Administrativo tuvieron a bien señalar las características relativas a la función pública y los nexos que unen al Servicio Público y al Gobierno, las cuales son muy diferentes a las de los obreros con los empresarios, ya que estas últimas persiguen un fin lucrativo en tanto que el Gobierno tiene a su cargo lo concerniente a los servicios públicos.

La exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas que adicionó el artículo 123 Constitucional apartado "B" el cual señalaba lo siguiente:



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

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías de trabajo que consigna el antes citado artículo 123 con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas".¹

Siendo una relación jurídica laboral la que se da entre el Estado y sus servidores por estar enmarcada en el artículo 123 de la Constitución, el cual contiene dos grandes marcos jurídicos que regulan la mayoría de las relaciones laborales que se dan en nuestro país.

El apartado "A" comprende las relaciones de trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo. Su Ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo de 1970.

El apartado "B" regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores al Servicio del Estado.

¹ Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VII, Librería Manuel Porrúa, Segunda Edición, México 1978, Página 695.



Por lo que hace a la regulación del trabajo en el Poder Ejecutivo Federal cabe hacer mención de que la totalidad de las relaciones de trabajo que se dan en la Administración Pública Federal Centralizada se rige por las disposiciones de la Ley Burocrática, mientras que en las relaciones laborales que se dan en la Administración Pública Federal Paraestatal, se rigen con criterios por demás irregulares, ya que algunos de los organismos son ubicados en el marco de la Ley Burocrática y otros en la Ley Federal del Trabajo.

De lo anterior tenemos que de acuerdo al artículo 90 Constitucional el cual establece que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos.

En tanto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1° establece las bases de éstas, disponiendo que será Centralizada y Paraestatal.- "La primera comprenderá la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones



Nacionales de Seguros y Fianzas, y los Fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal".²

Roberto Ortega Lomelín establece las principales características de esta Organización de la Administración Pública de la siguiente manera:

Administración Pública Federal Centralizada:

1. - Carece de personalidad jurídica propia y actúa dentro de la estructura del Poder Ejecutivo;
2. - Depende jerárquica y administrativamente del Titular del Ejecutivo;
3. - El Titular de cada Dependencia es nombrado y removido por el propio Presidente;
4. - Actúan por facultades delegadas del Ejecutivo y también conforme a las atribuciones específicas que les confiere las leyes y decretos del Congreso;
5. - Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de Egresos de la Federación sin que puedan ejercer otros recursos; y
6. - Realizan actos de autoridad, es decir están dotados de imperio.³

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1991, Página 7.

³ Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo. Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, Página 131 y 132.



Según el diccionario de la Lengua Española "Centralizada" es reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder central y "Descentralizar" es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado. En otras palabras se centraliza cuando se concentran las potestades públicas en uno o más Organos y se descentraliza cuando dichas potestades se distribuyen entre múltiples Organos.⁴

Como ejemplo de la Administración Pública Federal Centralizada se puede mencionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) quien es la facultada para recaudar los impuestos, así como realizar y llevar las finanzas públicas, entre otras.

Administración Pública Federal Paraestatal:

1. - Tienen personalidad jurídica propia derivada de una ley, un decreto o de un acto jurídico de derecho privado, según sea el caso;
2. - Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el Organo de Gobierno o Consejo de Administración de la Entidad a indicación del Presidente de la República.
3. - Las Entidades no dependen jerárquica y administrativamente del Presidente, sino de sus propios Organos de Gobierno o Consejo de Administración;

⁴ Diccionario de Derecho Público.- Fernández Vázquez Emilio. Editorial Astrea. Buenos Aires 1981, Página 96.



4. - No actúan por facultades delegadas sino en base a su instrumento de creación y en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en que las Entidades actúan;
5. - Tienen patrimonio propio y su presupuesto puede provenir de la venta de mercancías y servicios que constituya el objeto de su actividad, o de subsidio federal; y
6. - En principio no están dotados de imperium aunque hay excepciones.⁵

Los autores modernos del Derecho Administrativo coinciden en definir a la descentralización administrativa (paraestatal) como el conjunto de entes públicos creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Poder Ejecutivo Federal otorgándoles autonomía técnica, personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de una actividad encomendada al Estado mediante cualquier estructura legal que adopte, sin formar parte de la Administración Pública Federal Descentralizada, con la cual mantiene estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquéllas y divididas en sectores para tal efecto, considerando que el Estado debe señalar cuales son las relaciones o vínculos entre las instituciones y el poder central, porque en ellas se precisa su verdadera naturaleza de órgano descentralizado, señalando las facultades que se reserva el poder central, para la revisión de los actos de estos organismos.

A estos entes públicos como se mencionó anteriormente se les dota de una autonomía orgánica es decir, personalidad jurídica la cual tendrá un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomienda.

⁵ Ortega Lomelín, Roberto, Op. Cit., Páginas 131 y 132.



La Autonomía Orgánica consiste en que el legislador otorga a estos entes jurídicos personalidad y patrimonio propio, el cual se constituye con bienes de la Federación y los que generen éstos con motivo de sus actividades encomendadas por el Estado .

El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece:

"El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I.- Organismos Descentralizados;
- II.- Empresas de participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; y
- III.- Fideicomisos.⁶

El Licenciado Godolfino Juárez alude que la sectorización de la Administración Pública Federal consiste en el establecimiento de sectores administrativos, los cuales deben de entenderse como la agrupación de algunas entidades de la Administración Pública Paraestatal, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, a quien se le a imputado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas, que en conjunto persiguen dichas entidades.- Cada

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. Cit. Página 3.



sector administrativo se integra por un coordinador de sector y por un grupo de Entidades Paraestatales, que han quedado bajo su coordinación, lo que significa que teóricamente hay tantos sectores administrativos como Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.⁷

En consecuencia la coordinación de las Entidades Paraestatales por Dependencias Centralizadas no implica la abolición de la autonomía legal, patrimonial, técnica, administrativa y financiera que caracteriza a los entes que componen la Administración Pública Paraestatal, sino la participación de los funcionarios de estas dependencias en la integración de los Organos de Gobierno de dichas Entidades como Consejeros Administradores y no como funcionario de las dependencias que representan.

Para el estudio de la Descentralización Administrativa algunos autores la clasifican en categorías o grupos, así tenemos que para Roberto Ortega Lomelín y Gabino Fraga, ostentan que la estructura administrativa se clasifica en tres grupos:

- a).- Descentralización por región o territorio;
- b).- Descentralización por servicio o función; y
- c).- Descentralización por colaboración o social.

⁷ Revistas de Investigaciones Jurídicas.- Licenciado Juárez Godolfin "La Reforma Administrativa y las atribuciones de los coordinadores del Sector" Año IV. Número 4, México 1980, Páginas 622 y 623.



La primera de ellas presupone la transferencia de facultades y recursos de una esfera de gobierno a la otra, sea federal a la estatal, o de la estatal a la municipal, pero siempre al interior del Estado, siendo en la Organización Municipal donde se presenta con claridad esta categoría ya que engloba dos tipos de descentralización, a saber la política y la administrativa.

Señalaremos que el título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado "De los Estados de la Federación", en su artículo 115 establece los lineamientos para otorgar la transferencia de facultades y recursos de una esfera estatal a la municipal.- Como ejemplo de la descentralización política se menciona en dicho artículo que el Municipio contará con personalidad jurídica propia, la cual estará representada por el Presidente Municipal y en los Síndicos, los que serán electos popularmente por elecciones directas; asimismo el Municipio administrará libremente su Hacienda, dándole autonomía financiera, la cual se integrará por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

La descentralización administrativa que se alude en el artículo 115 Constitucional, se establece en su Fracción III, ya que con el concurso de los Estados miembros de la Federación cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrá el Municipio a su cargo de los siguientes servicios públicos: limpios, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, tránsito, seguridad pública y las demás que determinen las legislaturas locales según las condiciones territoriales y



socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad financiera y administrativa.

Esta transferencia de facultades y recursos de una esfera de gobierno a otra, sea de la federal a la estatal o de la estatal a la municipal, se dará en éste único sentido y no a la inversa, y cuando a la esfera estatal a la solicitud de la esfera municipal maneje ciertas contribuciones o bienes, dichos entes no podrán disponer de ellos.

La descentralización por servicio o función, doctrinalmente se le conoce así y es aquella organización administrativa que se crea por una ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal, entes jurídicos no territoriales, a los cuales se les dota de autonomía técnica, personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de una actividad inmanente al estado que tenga por objetivo;

- 1.- La realización de actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias;
2. - La prestación de un servicio público o social; y
3. - La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Legislativamente a esta clasificación se le conoce como organismos descentralizados, y el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto



del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten".⁸

Como ejemplos se pueden mencionar al Sistema de Transporte Colectivo (Metro); Aeropuertos y servicios Auxiliares (ASA); Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), entre otras.

Para Alfonso Nava Negrete, los organismos descentralizados "son auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, por los cuales el Derecho Administrativo los considera como una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador o el propio Poder Ejecutivo mediante decreto, dotados de personalidad jurídica y responsables de una actividad específica del interés público".⁹ De esta forma de organización administrativa, el Estado vía gobierno, cumple con los fines inmanentes a él, mismos que se representan en el aspecto social, cultural y económico.

Por último la descentralización por colaboración o social, es aquella organización administrativa donde intervienen los particulares para reducir la actividad de la Administración Pública Federal en áreas que no son prioritarias para el Estado.

Roberto Lomelín la define "como el acto de naturaleza esencialmente político que realiza el Estado y que se sustenta en disposiciones de derecho público, a fin de que personas físicas y/o morales, de los sectores público, social y privado, participen en la función administrativa, así como la

⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ob. Cit. Páginas 53 y 54.

⁹ Diccionario Jurídico Mexicano; Tomo III; Editorial Porrúa, S.A., México 1985. Páginas 240 y 241.



supresión de actividades públicas que tienen como contrapartida el ensancamiento del ámbito de la acción de la sociedad civil".¹⁰

El jurista Miguel Acosta Romero considera que la descentralización por colaboración es muy discutible y dudosa que se pueda considerar como tal, ya que debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares, aunque estos realicen en ciertos casos actividades de interés público.

En mi opinión particular considero que este tipo de clasificación por colaboración, se encuentra legislada en nuestro marco jurídico supremo, así como en sus leyes secundarias, tal como se puede apreciar en lo previsto por los artículos 25 y 26 Constitucionales, en los cuales se dá la pauta a los sectores social y privado de coadyuvar en las actividades del Estado en áreas prioritarias, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, en beneficio general para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; planteamientos que se dan en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual mediante concertación de los diversos sectores sociales del país recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas a dicho plan y a los programas de desarrollo nacional facultando la ley al titular del Poder Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en dicho proyecto nacional.

Por otro lado, tenemos que en el campo del Derecho Administrativo, en la figura jurídica de la concesión se da también la participación de los sectores social y privado a actividades encomendadas al Estado, ya que es

¹⁰ Idem. Página 140.



el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular a utilizar bienes del Estado o establecer y explotar un servicio público dentro de los límites y condiciones que señala la Ley Agraria sobre la Procuraduría Agraria que colabora íntimamente con diversos sectores a fin de ayudar al Estado en su actividad agraria.

Y de la Administración Pública Federal Descentralizada o Paraestatal, entre otras está Petróleos Mexicanos (PEMEX) quien tiene por objeto la exploración, explotación, almacenamiento, distribución y ventas del petróleo, gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos, etc.

Así también tenemos dentro de éstas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), quien es el encargado de proporcionar y dar asistencia médica, considero que este es la excepción que se encuentra señalada dentro de las características que refiere Roberto Ortega Lomeli cuando señala que la Administración Pública Paraestatal no están dotados de Imperium, pero que hay excepciones, esto es el IMSS que si goza de tal característica ya que tiene el poder coactivo de realizar embargos cuando las empresas se abstienen de enterar las cuotas correspondientes ante el Instituto.

Alfredo Sánchez Alvarado quien es citado por Miguel Acosta Romero en su obra Teoría General del Derecho Administrativo,¹¹ aunque le reconoce su autonomía y sustantividad propia considera que ello no implica el desligue total del Derecho Administrativo; pues considera que con el tiempo esa vinculación será tan estrecha que las relaciones laborales burocráticas se registrarán por el Derecho Administrativo.

¹¹ México, Quinta Edición 1983, Editorial Porrúa, Página 666.



Por otro lado la doctrina y la legislación extranjera coinciden en señalar "que las relaciones entre el Estado y sus servidores son de Derecho Público por ello, no están dentro del ámbito del Derecho del Trabajo sino en el Derecho Administrativo".¹²

Otros tratadistas hablan de la obligaciones que tienen los empleados públicos ante la colectividad, al grado de identificar al empleado público con el Estado, es decir que el empleado no trabaja para el Estado sino es el Estado mismo.

El Derecho es un todo sistemático sin embargo es necesario la especialización para poder llegar a los más profundo del conocimiento, por ello he considerado que si el Derecho Laboral ha pasado por varios estadios para lograr su autonomía doctrinal, científica y legislativa, sería inconducente el hecho de que volviése a formar parte de una rama del derecho, estatizándolo en una área tan amplia como lo es el Derecho Administrativo.

1.2.- El Derecho Burocrático como parte del Derecho del Trabajo.

Partiendo de un criterio meramente formalista y considerando la inclusión de éste, en el artículo 123 apartado "B" Constitucional y su objeto de regulación de las relaciones de trabajo; según algunos autores sostienen que las normas de Derecho Burocrático son parte del Derecho del Trabajo en general.

¹²Trueba Urbina Alberto. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", México Sexta Edición 1982, Editorial Porrúa Página 525.



Teniendo que para el Doctor Alberto Trueba Urbina la relación entre el Estado y sus trabajadores en la actualidad se ha vigorizado en la propia Constitución dejando de ser administrativa a partir del 1°. de mayo de 1917, en donde se hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados destacando además que el conjunto de derechos contemplados en la Constitución constituyen el Derecho Mexicano del Trabajo de modo que la teoría del empleado público corresponde a esta disciplina siendo también aplicable su teoría integral del Derecho del Trabajo al Derecho Burocrático.

Es decir "El Estado democrático-capitalista simboliza a la clase explotadora, por lo que es admisible la existencia del Estado patrono, cuya alma es esencialmente burguesa y en sus relaciones sociales con sus servidores o trabajadores se originan conflictos laborales que deben ser dirimidos por la jurisdicción laboral del trabajo",¹³ es decir el Doctor Trueba Urbina considera al Derecho del Trabajo Burocrático como parte del Derecho del Trabajo en general.

En oposición abierta a la postura del Doctor Trueba Urbina el Doctor Acosta Romero considera de que el hecho de que una norma se encuentre incluida en un artículo, no implica que ésta forme parte de la rama del Derecho que la contiene, porque las normas jurídicas que regulan las relaciones contenidas en el apartado "A" del artículo 123, tienden a equilibrar los factores de la producción y son normas del lucha de clases, características que no se dan en el Derecho Burocrático, por lo que el citado autor llega a la conclusión de que no se le pueden aplicar exactamente los mismos principios y metodología que el Derecho del Trabajo ordinario".¹⁴

¹³ Idem. Página 525.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México. Páginas 666 y 667.



1.3.- El Derecho Burocrático como Rama Autónoma.

El Doctor Acosta Romero¹⁵ considera que el Derecho Laboral Burocrático debe formar una Rama Autónoma del Derecho, porque su objeto finalidad y metodología deben ser propios. Considera inconveniente la aplicación de las normas del Derecho Laboral Ordinario y de sus principios al Derecho Burocrático, porque en esta relación "no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia deben ser independientes, tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que justificadamente pretenden tener estabilidad y un conjunto de Derechos Básicos y el interés general que siempre domina la actividad del estado en vista del bien común", finalmente concluye: "de ello debe surgir una rama acorde con sus propias circunstancias y con principios teórico-prácticos y legales que son inherentes a su naturaleza".

¹⁵ Idem. Página 667.



CAPÍTULO SEGUNDO



CAPÍTULO SEGUNDO

La primer declaración Constitucional del los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para el doctor Alberto Trueba Urbina¹⁶ el originario artículo 123 de la Constitución del 5 de febrero de lo 1917, incluyó dentro de la enunciación genérica de "empleados" a los trabajadores privados y públicos y dentro de estos últimos a los trabajadores al Servicio del Estado al decir textualmente: "El Congreso de la Unión y la legislatura de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo..."

Desde entonces, para el eminente estudioso del Derecho Laboral, la teoría del empleado público se substrajo del Derecho Administrativo para ser incluida en el Derecho Social.

Las primeras leyes del Trabajo que rigieron la declaración de derechos de los burócratas, reglamentarias del citado artículo 123, fueron expedidas por las Legislaturas de los Estados en cumplimiento a lo ordenado en el mismo precepto que a continuación se detalla.

¹⁶ Ob. Cit. Páginas 514-517.



Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes de 6 de marzo de 1928.

Esta Ley otorgaba a los "cargos, empleos y servicios" que dependieran del Estado o Municipio, el carácter de una "forma especial de trabajo" y la protesta de ley rendida al aceptar el cargo obligaba al empleado a someterse a la ley orgánica o reglamento de la oficina o cargo respectivo. Además de facultaba a los jefes para remover libremente a los empleados públicos, los que no tenían derecho a reclamación alguna; los derechos de los empleados en esta Ley se hacían consistir únicamente en jornada de trabajo y descansos. Las huelgas eran consideradas ilícitas y se sancionaba a los que participaran en ellas con multas que iban de 50 a 500 pesos o prisión de un mes a un año.

Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua de 5 de Julio de 1922.

Distingue claramente entre empleado particular y empleado público al señalar en su artículo 37 "son objeto de las disposiciones de este Capítulo I. El empleado particular, y II. El empleado público"; explicando la diferencia de uno y otro en el artículo 38: "se entiende por empleado particular, para los efectos de esta ley, el trabajador de uno u otro sexo que presta al patrón su concurso intelectual o intelectual y material, en una empresa, oficina o cualquier establecimiento de carácter lucrativo y, por empleado público el que preste igual concurso al Gobierno del Estado o Administración Municipal". Se señala en esta ley como derecho de los empleados públicos: percibir su salario en la forma convenida; ser preferido frente a extranjeros en igual de condiciones; disfrutar el descanso semanal a que se refiere el artículo 123 fracción IV; ser oído en queja por su patrón; recibir dos meses



de salario en caso de enfermedad cuando hubiese prestado más de seis meses de trabajo; legara a sus familiares un mes de sueldo a cuenta del patrón por concepto de gastos de funeral; disfrutar de diez días de vacaciones con goce de sueldo por cada seis meses de trabajo y tener derecho al ascenso y no ser destituido sino mediante constancia que funde y motive la causa legal del procedimiento. Las destituciones a título de "conveniencia política" daban derecho al empleado a una indemnización de tres meses que pagaba el jefe que ordenaba el despido.

El Código de Trabajo de Puebla de 14 de noviembre de 1921.

Señalaba que son empleados públicos los trabajadores de uno u otro sexo, que presten su concurso intelectual o material en las oficinas o dependencias de Gobierno a quienes señalaba una jornada máxima de ocho horas diarias y diez días anuales de gratificación a fin de año.

La Ley Reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4º Constitucional del Estado de Chiapas de 28 de febrero de 1927.

En el artículo 108 relativo a los accidentes, enfermedades profesionales, señalaba "para los efectos de las indemnizaciones, los Poderes Federal, del Estado y Municipales serán considerados como patrones y todos sus servidores como trabajadores" y el 109 decía: "toda controversia que se suscite con motivo de indemnizaciones, inclusive aquellas en que tomen parte los Gobiernos Federal, del Estado y Municipales, serán resueltos por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje".



De esta forma, la consideración de que los derechos de los burocratas ya estaban contempladas en el originario artículo 123 Constitucional, se confirma.

1.- La Reforma a la fracción X del artículo 73 Constitucional.

En 1929 se federalizó la materia del trabajo con la reforma al artículo 73 fracción X Constitucional, que facultó al Congreso de la Unión para expedir las Leyes del Trabajo Reglamentarias del artículo 123 Constitucional, por lo que se suprimió la facultad de los Estados para expedir las Leyes del Trabajo Reglamentarias del artículo en comento; en consecuencia, las leyes expedidas por algunas Legislaturas Locales.- por ejemplo las Leyes del Servicio Civil en Nuevo León de 1948, de Zacatecas en 1950 y Querétaro de 1954.- que reglamentaron el trabajo de los empleados públicos en las Entidades Federativas y sus respectivos Municipios fueron Inconstitucionales, ya que la citada reforma sólo conservó en favor de los Estados la facultad de aplicar las Leyes en sus respectivas jurisdicciones, cuando no fueran de la competencia exclusiva Federal, en los casos señalados en el artículo 123 fracción XXXI Constitucional.¹⁷

2.- El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 9 de abril de 1934.

Aunque el artículo 123 Constitucional incluyó en un principio a los Trabajadores al Servicio del Estado, por virtud de la reforma de 1929 a la fracción X del artículo 73 del mismo ordenamiento, que federalizó la materia del trabajo, se expidió el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo,

¹⁷ Idem. Páginas 93 y 94.



cuyo artículo 2° preceptuaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes del Servicio Civil que al efecto se expidiesen, excluyendo en consecuencia a dichos trabajadores los que hasta antes de 1934 no estuvieron sujetos a ninguna norma emitida con fundamento en el artículo de referencia.

En este estado de cosas, los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión carecían de un sistema normativo laboral que les protegiera contra las arbitrariedades y las destituciones sin causa justificada de las que eran objeto, por el constante cambio de las autoridades superiores o altos funcionarios.¹⁸

El motivo fundamental que impulsó al Presidente Abelardo L. Rodríguez a dictar el acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 del mismo mes y año, vigente hasta el 30 de noviembre de dicho año, fue el de dar, durante la vigencia del mismo, estabilidad en el trabajo a los empleados del Estado, exceptuando a los altos funcionarios, militares, aquellos que tuvieran un sistema especial que los regulase, los supernumerarios, los empleados de confianza y los que prestaran sus servicios en virtud de un contrato.

La aplicación de este acuerdo se encomendó a las Comisiones del Servicio Civil, integradas por cinco personas: el representante del jefe de la dependencia, que fungía como Presidente; dos vocales que serían dos Directores, Jefes de Dependencia o de Oficina y dos Representantes de los empleados. Se establecía en dicho acuerdo que estas Comisiones estarían

¹⁸ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa México. Página 387.



encargadas de conocer de las quejas presentadas por el empleado que considerada violados los derechos que le concedía el acuerdo de referencia, aunque no indicaba en que grado o forma conocerían de él.¹⁹

3.- El Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 27 de septiembre de 1938.

Durante el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, se reglamentó por primera vez la declaración social del artículo 123 Constitucional en favor de los empleados públicos, creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un Tribunal de Arbitraje, que según el artículo 92 de dicho estatuto debería de ser colegiado y lo integraría un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres Poderes de la Unión y un Representante de los Trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un tercer árbitro que nombraban entre sí los dos representantes citados.- Se señalaba además que en cada unidad gubernamental existiría una Junta Arbitral que también sería colegiada y estaría integrada por el Jefe de la Unidad, otro del Sindicato de Trabajadores y un tercero elegido en la forma anteriormente expresada. Y dichas Juntas Arbitrales según el artículo 99 del Estatuto en comento, serían competentes para conocer de los conflictos individuales que se suscitaran entre el Estado o sus Representantes y sus Trabajadores; y para conocer y resolver los conflictos colectivos intersindicales que se suscitaran entre las Organizaciones al Servicio del Estado; y finalmente para llevar a cabo de los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado y la cancelación del mismo.

¹⁹ Departamento del Trabajo. Obra del Presidente Abelardo Rodríguez. Páginas 117-136.



Desde entonces nacieron las relaciones laborales entre los Poderes Federales y sus empleados.

4.- El Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 4 de abril de 1941.

Las principales disposiciones procesales del Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión promulgado el 27 de septiembre de 1938 pasaron a formar parte del Estatuto Burocrático de 1941, en el que se destaca la adición del procedimiento de huelga, la intervención que correspondía al Tribunal de Arbitraje, así como la supresión de las Juntas Arbitrales previstas en el Estatuto anterior; en consecuencia, se adicionó como competencia del Tribunal de Arbitraje el tener conocimiento de los asuntos que correspondían anteriormente en primera instancia a las Juntas suprimidas.²⁰

5.- El Decreto de 21 de octubre de 1960.

Con la Reforma Constitucional de esta fecha, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960 que adiciono el apartado "B" al artículo 123 Constitucional, y la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el 17 de diciembre de 1963, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, se estableció en la fracción XII del apartado "B", que los conflictos individuales colectivos e intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; asimismo, el transitorio 3° de la Ley señala: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que sustituye al

²⁰ Trucba Urbina Alberto. Ob. Cit. Páginas 136-144



Tribunal de Arbitraje, seguirá conociendo de los asuntos pendientes hasta su terminación, conforme a esta ley y funcionará de acuerdo con el Reglamento interior que se expida.²¹

Diversas Denominaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Administración Pública se desenvuelve con la acción continua permanente y eficaz de miles de personas que ocupan diversas categorías las cuales son fijadas anualmente por el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

Tenemos que la denominación más empleada tanto histórica y legalmente en la Constitución y Leyes Administrativas, ha sido la de funcionario y empleados públicos, sin que se precisen efectos jurídicos de esta clasificación que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de caracter general, como "Trabajadores al Servicio del Estado"; en la practica también se le suele llamar burócratas. La expresión Burocracia nació en Francia en el Siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos.

La palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado.

Podemos decir que los funcionarios son los que tienen poder de dirección, administración y ejecución, están encargados de la decisión y responsabilidad de los importantes problemas que surgen en la Administración Pública.

²¹ Herran Salvatti, Mariano y Carlos F. Quintana Roldan, Legislación Burocrática Federal Comentada, Editorial Porrúa, Primera Edición 1986. Página 99.



En mi opinión muy particular, estoy de acuerdo con el designarlos: Trabajadores al Servicio del Estado ya que considero que esta denominación es la más correcta porque entran en forma general todos y cada uno de los prestadores de Servicio al Estado, ya que siento que el nombrarlos "Servidores Públicos es como si siempre estuvieran en una ventanilla y a disposición al público", aunque esta es su finalidad.

Asimismo Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho da diversas definiciones de funcionario que son ha saber las siguientes:

Funcionario.- Persona afecta con caracter permanente, como profesional a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de caracter público. Quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo, gubernativo o político.

Funcionario Administrativo.- Funcionario público cuya actividad se desarrolla dentro de la esfera del Poder Ejecutivo mediante la realización de actos de administración.

Funcionario de Hechos.- Persona que usurpa una función pública ejerciéndola de una manera irregular y violenta. Funcionario de hechos es el servidor de un gobierno de hechos, es decir de un gobierno ilegítimo.

Funcionario Público.- Persona que, por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de una función pública.



Por otro lado el autor en cita define como Servidor Público, 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; esto es en atención del artículo 108 Constitucional.²²

Clasificación de los trabajadores atendiendo a la norma jurídica que los regula.

El artículo 108 Constitucional hace una enumeración de los altos encargos políticos del Estado señalando que para el efecto de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto, 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.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, repite la misma enumeración anterior, denominándoles también de manera general como "Servidores Públicos".

Considero que el artículo 108 Constitucional en primer término quiso hacer una clasificación de los funcionarios para efecto de responsabilidad en su encargo público, posteriormente para efecto de no olvidar a nadie incluye

²² Diccionario de Derecho.- De Pina Vara Rafael, Decimotercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, Páginas 277, 278 y 442.



el párrafo "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", lo cual me parece absurdo pues entonces únicamente debería de hacer alusión a todos los Servidores Públicos que presten sus servicios al Estado cualquiera que sea su cargo o comisión de cualquier naturaleza y no hacer primero una distinción de quienes se reputaran como Servidores Públicos.

Trabajadores sometidos al régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

El artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indica la observancia general que tiene la misma para los titulares y los trabajadores de los Poderes de la Unión del Gobierno del Distrito Federal y de las Instituciones indicadas en el mismo numeral, y Organismos Descentralizados similares a los enunciados en dicha numeral que tengan a su cargo función de Servicios Públicos.

Trabajadores no comprendidos entre los anteriores que laboran en Instituciones Descentralizadas y que se regulan por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

Los trabajadores de empresas de participación Estatal, que se rigen por la Ley Federal del Trabajo.

Trabajadores que prestan sus servicios a la Marina, a la Armada, en los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del Servicio



Exterior se regulan por sus propias leyes de acuerdo con la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Trabajadores e Instituciones a las que la ley otorga Autonomía, se sujetarán a un estatuto especial que no puede oponerse a la Ley Federal del Trabajo.

Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Clasificación derivada de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 4° de la Ley Burocrática distingue entre:

a) Trabajadores de base regulados por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, de acuerdo con el artículo 1° son.²³

Trabajadores de las dependencias de los Poderes de Unión Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno del Distrito Federal (que constitucionalmente está confiado al Poder Ejecutivo).

Trabajadores de diversas Instituciones y Organismos Descentralizados que tienen a su cargo la realización de funciones de servicio público; y

Trabajadores de otros Organismos no enlistados, similares a los mencionados pero que tengan a su cargo la realización de funciones de servicio público.

²³ Herran Salvatti, Mariano y Carlos F. Quintana Roldan Ob. Cit. Página 13.



De lo anterior se deduce la intención del Legislador de no hacer limitativa la enunciación del ámbito de aplicación de la Ley Laboral Burocrática, al mencionar en los últimos párrafos la posibilidad que Organismos Descentralizados similares que se vayan creando o se decidan cambiar su competencia laboral, que no estén comprendidos, se incluyan en esta Ley Burocrática, sin embargo, no se resuelve la problemática en cuanto a su clasificación en los apartados "A" y "B" del multicitado artículo 123 Constitucional, pues en realidad es totalmente discrecional y sin criterio alguno de definición, ya que existen algunos Organismos Descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social o la Comisión Federal de Electricidad, que se encuentran reguladas por la Ley Federal del Trabajo no obstante que su función que prestan es de servicios públicos.

b) Trabajadores de confianza enumerados en el artículo 5° de la Ley Burocrática y que conforme al artículo 8° del mismo ordenamiento, no les ampara el régimen de dicha ley, sujetándose a la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

De acuerdo con el artículo 15 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, el nombramiento de los trabajadores puede tener el siguiente carácter: definitivo, interino, provicional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Por su aspecto presupuestal encontramos la siguiente división.

A) Trabajadores de base expresamente señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.



B) Empleados supernumerarios (a lista de raya o por contrato), comprendidos en partidas globales del presupuesto en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a señalado como aquellos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para labores extraordinarias de carácter personal, cuando las circunstancias lo requieren; los gastos que generan se solventaran con partidas extraordinarias y dichos empleados pueden ser contratados para desempeñar cualquier servicio que realicen los de planta.

La corte ha sostenido el criterio de que las características de supernumerario no convierte a un trabajador en empleado de confianza, ni faculta al Titular para despedirlo en cualquier momento, lo que sólo se hará si termina la causa generadora de su empleo o por agotarse la partida presupuestal correspondiente.

Naturaleza Jurídica del acto que genera la prestación de servicios entre el Estado y sus trabajadores.

El artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala: "Los trabajadores prestaran sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales por obra determinada o por tiempo determinado".

La naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores a generado diferentes posturas, agrupándose básicamente en dos teorías opuestas.²⁴

²⁴ Idem. Página 386.



I.- Las teorías de Derecho Público, que tratan de encontrar soluciones en las que predomine la idea del interés general, sin sacrificio de otro interés que pueda considerarse en la estructura general de una Institución Administrativa; y

II.- Las teorías de Derecho Romano, que tratan de aplicar elementos generales de esta rama del derecho a las relaciones entre el Estado y sus servidores, en consecuencia tratan de encontrar semejanzas "entre el Derecho Privado y la relación Burocrática".

De estas teorías han surgido las tesis que a continuación se detallan y que inciden en una u otra postura:

1.- Tesis del Acto Unilateral del Estado. Esta tesis se basa en el Derecho Administrativo al establecer que en atención al principio de obligatoriedad, el Estado tiene facultades para crear y reglamentar unilateralmente, por los medios legales de que dispone (Ley, Decreto, etc.), los empleos necesarios para cumplir sus fines y para designar a sus servidores; de lo anterior resulta que el empleo o función sólo existe para el Estado y que éste crea y reglamenta unilateralmente esa función y empleo, dentro de la que caben las obligaciones de los empleados, que no pueden ser modificadas por estos últimos.

Por lo anterior, la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado, sin que se necesite del consentimiento del servidor, por tratarse de una obligación impuesta por el orden público.



Esta postura no es aceptable, ya que el individuo puede decidir entre prestar sus servicios o no al Estado, sin que se trate de una obligación pues si así fuera atentaría contra la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5° de nuestra carta fundamental, misma que señala los cargos que tienen el carácter de obligatorios y que son los de las armas, jurados, cargos concedibles y de elección popular directa o indirecta.

Asimismo, la designación de los servidores no es una facultad arbitraria de los funcionarios. Al respecto, la fracción VII del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución establece "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".

La fracción VIII del mismo apartado y artículo señala "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad...".

En el mismo sentido, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que la entrada al servicio de los empleados no esté atribuida a la facultad discrecional de los funcionarios encargados de expedir los nombramientos, en los artículos 47 al 66.

Para Alberto Trueba Urbina, las relaciones entre el Estado y sus servidores dejaron de formar parte del Derecho Administrativo desde 1917 cuando se hizo la primera declaración de derechos de los trabajadores, incluyendo a los burócratas, para pasar hacer parte del Derecho Social.



2.- Tesis de la Relación Contractual. Sostiene que la relación entre el Estado y sus servidores es una relación contractual, basándose en el Derecho Civil, sosteniendo esta tesis que en dicha relación intervienen la voluntad del Estado y la del trabajador, y que este acto jurídico se perfecciona entre las partes y que ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

Los sostenedores de esta tesis también recurren al contrato de adhesión, en el que una de las partes fija las condiciones y la otra únicamente se adhiere a ellas.

La postura civilista o contractual ha sido objetada por los tratadistas de Derecho Administrativo, quienes ven que no obstante que no existe texto legal o expreso que señale las situaciones que debe producir un contrato, de su denominación deriva que éste se estatuye para satisfacer necesidades individuales del hombre variando en atención a dichas necesidades precisamente por su individualidad y regulándose por normas de Derecho Privado.

En la relación que se estudia, los puestos creados tienden a satisfacer un interés general y los principios de Derecho Privado no son aplicables.

Los contratos de adhesión distan mucho de tener semejanza con la naturaleza del acto por el cual el individuo presta sus servicios al Estado, porque en aquellos, las estipulaciones son fijadas en beneficio de quien las establece, mientras que en éste, los beneficios derivados de la relación de trabajo burocrático, son dobles: En favor del trabajador, garantizando un nivel de vida digno y de esta forma motivarlo a realizar con eficiencia su



trabajo redondeando esto a su vez en beneficios para la comunidad y no para unas cuantas personas.

3.- Tesis del Acto Condición o del Acto Unión. Esta tesis postula que la naturaleza del acto por el cual el individuo presta sus servicios al Estado, es un acto diverso, que condiciona la aplicación del estatuto legal, derivado de la voluntad del Estado, del particular nombrado y del efecto jurídico que origina. El estatuto puede ser modificado en cualquier momento sin necesidad de que en ello consienta el empleado y en consecuencia se condiciona la aplicación del estatuto legal a cada caso particular.

Esta tesis es refutable, puesto que los estatutos son aplicables a todos los trabajadores y en su modificación intervienen sus representantes.

4.- Tesis del Contrato Administrativo. Considera que es el Estado quien fija unilateralmente las obligaciones del empleado, pudiendo cambiarlas por propia voluntad durante la prestación del servicio, estimando que basta que concurren las voluntades para que se dé la relación y se considere un acto contractual. El carácter aleatorio no desnaturaliza el carácter contractual de esta relación.

Esta tesis se critica porque hay desigualdad entre los sujetos de la relación, de la función o empleo público no son bienes que estén en el comercio, la reglamentación de la relación presede a su existencia y no puede derogarse por mutuo consentimiento.²⁵

²⁵ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cid. Páginas 697 y 698.



5.- Tesis del Acto Materialmente Administrativo. Considera a la naturaleza de la relación entre el Estado y sus servidores, como un acto materialmente administrativo (y no formalmente administrativo), porque los Poderes Legislativo y Judicial también nombran a sus servidores. Este acto materialmente administrativo permite la aplicación de las leyes conducentes al personal, en el cual concurren las voluntades del Estado y el trabajador.²⁶

De lo anterior, podemos concluir que por "nombramiento" debemos entender el "acto mediante el cual el servidor público que tiene facultades y atribuciones para ello designa a quien debe ocupar un cargo o puesto previo el cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables".²⁷

El artículo 89 fracción II de la Constitución faculta al Presidente de la República para "nombrar y remover libremente a los Secretarios y del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General del Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados Unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes".

El nombramiento de algunos titulares de ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal también compete al Ejecutivo Federal, cuando se señala en la Ley respectiva o en sus propios estatutos sociales.

²⁶ Herrán Salvatti, Mariano y Carlos F. Quintana. Ob. Cid. Página 31.

²⁷ Idem.



El nombramiento de los empleados de base de una dependencia o entidad compete a su titular, en términos del artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no obstante los reglamentos determinan las facultades de delegación al respecto, atendiendo siempre a los sistemas previstos en los artículos 46 a 66 de la Ley en comento.

La calidad de trabajador de base conforme al artículo de la Ley Burocrática, depende de que cuente con nombramiento expedido por funcionarios facultado o porque se encuentre incluido en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo determinado.

6.- Tesis del Estatuto Legal y Reglamentario.²⁸ Considera que la naturaleza jurídica del acto que genera la prestación de servicios entre el Estado y sus servidores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria.

Esta tesis sostiene que tanto los derechos como las obligaciones de los servidores públicos se contemplan en leyes y reglamentos, como consecuencia de la necesidad del servicio que tiene que prestar el Estado, estos derechos en ningún caso deberán ser contrarios al bien general.

²⁸ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Página 387.



CAPÍTULO TERCERO



CAPÍTULO TERCERO

Teoría del Proceso del Trabajo Burocrático.

Teórica y jurídicamente, el Derecho Procesal del Trabajo esta integrado por dos ramas: el Derecho Procesal del Trabajo para los trabajadores en general, incluyendo a los empleados públicos de las Entidades Federativas y de los Municipios, y el Derecho Procesal del Trabajo de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, que en sus normas procesales corresponden al apartado "A" y "B" respectivamente. unas y otras normas están reglamentadas en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los trabajadores ejercitan sus derechos ante diversas jurisdicciones que sin ser idénticas, en cambio están gobernadas por los mismos principios de la Teoría General del Proceso Social.

La teoría del proceso del trabajo es la misma para ambos procesos, independientemente de que difieran en ambos aspectos del procedimiento: en el proceso laboral regido por legislación del trabajo, destaca la oralidad de principio a fin en tanto que en el proceso burocrático sólo en la fase probatoria. Sin embargo, el procedimiento está influenciado socialmente, siendo los mismos principios sociales los que animan a los dos procedimientos, ya que imperan las mismas normas procesales.

Esos principios de justicia social -proteccionista y reivindicatoria- de los asalariados alientan la dinámica del proceso laboral burocrático, aunque tienen aplicación preminente las reglas de procedimientos consignadas en la Ley Burocrática; sin embargo, cuando no existe precepto especial



para el proceso laboral burocrático el artículo 11 de la ley establece fuentes supletorias en el orden jerárquico siguiente: la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

Los Conflictos de Trabajo.

Los artículos 40, 41, 49 y demás relativos a nuestra Carta Magna, establecen dentro del territorio nacional la teoría de la división de poderes en la República Mexicana, cada uno de los que tiene un encargo constitucional que cumplir. El encargado del Poder Ejecutivo, como Jefe de Estado y de Gobierno; el Poder Legislativo responsable de la elaboración y aprobación de la Ley y el Poder Judicial facultado para aplicar el derecho y cumplir las sentencias que dicte.

Para lograr la óptima satisfacción de los fines que les han sido conferidos, los Poderes de la Unión hacen uso de medios económicos materiales y humanos, siendo este último esencial para que el Estado pueda cumplir sus fines.

Dentro de las relaciones entre el Estado como "patrón" y sus servidores como "empleados", como en todas las relaciones laborales, surgen problemas de muy diversa índole. El Doctor Alberto Trueba Urbina ve en esta clase de conflictos un reflejo de la teoría de la lucha de clases de la doctrina marxista, al decir que el Estado democrático-capitalista, simboliza a la clase explotadora por lo que considera admisible la existencia del Estado-patrón; además el autor en comento señala que la naturaleza del Estado democrático-capitalista es burguesa, y en consecuencia los



conflictos que deriven de estas relaciones laborales deben ser objeto de estudio de la jurisdicción especial del trabajo.²⁹ El Doctor Miguel Acosta Romero estima que en esta relación no hay lucha de clases, ni el Estado tiene finalidades lucrativas, por lo que piensa que este no es el origen de los conflictos de trabajo tácitamente.

Desde un punto de vista u otro, lo cierto es que los conflictos entre el Estado y sus servidores son una realidad palpable, y que el estudio del origen de los conflictos reviste gran importancia, ya que conociendo las causas que los generan se tratan de prevenir proponiendo soluciones concretas, para evitar, un juicio, a fin de lograr armonía en las relaciones de trabajo burocrático.

Clasificación de los Conflictos de Trabajo.

Los conflictos de trabajo en general han sido clasificados atendiendo varios aspectos, a saber:

Por la legislación, de la que se deriva la siguiente división:

A) Obreros-patronales: Conflictos suscitados entre trabajadores y patronos con motivo del contrato o relación de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellos.

B) Inter-obreros: Conflictos entre trabajadores derivados del contrato o relación de trabajo o de hechos estrechamente concatenados con ellos; cuando la pugna surge entre sindicatos, al conflicto se le denomina Intergremial o intersindical.

²⁹ Ob.Cit. Páginas 177 y 178.



C) Inter-patronales: Conflictos entre patronos originados por el contrato de trabajo o de hechos íntimamente vinculados con la relación obrero patronal.³⁰

Por el procedimiento a que se someterán para darle solución:

A) Conflictos jurídicos: Los que constituyen controversias clásicas que tienen como fondo la actuación de la norma jurídica.

B) Conflictos de equidad: Son las diferencias que tienen por finalidad establecer una nueva definición de derechos entre los sujetos.³¹

Asimismo, se dice que los conflictos de trabajo son jurídicos, porque afectan al contrato de trabajo en alguna de sus incidencias y estipulaciones y corresponde al Derecho resolverlos, económicos cuando atañen a la producción ya que en ellos juegan preferentemente intereses de esta índole en las partes que contienen.³²

En atención a los sujetos que en ellos intervienen, se dividen los conflictos de trabajo en.

A) Individuales: Cuando surgen entre trabajador y patrón a propósito del contrato de trabajo (el conflicto es individual aunque sean varios los trabajadores demandantes).

³⁰ Trucba Urbina, Alberto. Ob. Cit. Página 182.

³¹ J. Jesús Castorena. "Procesos de Derecho Obrero" México. Página 32 citado por Trucba Urbina. Ob. Cit. Página 182.

³² García Oviedo, Carlos. Tratado Elemental de Derecho Social. Madrid 1934, Página 131. Citado por Trucba Urbina. Ob. Cit. Página 181.



B) Colectivos: Cuando demanda un grupo o sindicato obrero a uno o varios patrones, sobre cuestiones de orden profesional en general.

Por la interpretación de la doctrina la ley y la jurisprudencia, el Doctor Alberto Trueba Urbina propone la siguiente clasificación:³³

a) Obreros patronales individuales jurídicos: Las diferencias surgidas entre trabajadores y patrones (persona física o moral), con motivo del contrato o relación de trabajo o aplicación de la ley, son individuales y esencialmente jurídicas pues la pluralidad de trabajadores no le quita el carácter individual al conflicto.

b) Obrero patronales colectivos jurídicos: Su origen está en la violación del contrato o relación de trabajo, o de la ley. En este caso entre un sindicato de trabajadores y uno o más patrones.

c) Conflictos obrero patronales colectivos económicos: Son manifestaciones de luchas de clases, entre un grupo de trabajadores o sindicatos y uno o varios patrones, encaminadas al establecimiento de nuevas condiciones de trabajo o modificación de las vigentes.

d) Conflictos inter-obreros individuales y colectivos: Los antagonismos originados con motivo del contrato o relación de trabajo o de hechos relacionados con ellos, revisten una doble naturaleza: individuales cuando el conflicto se polariza entre dos trabajadores y colectivos, si se entabla entre uno o varios trabajadores y un sindicato, o entre agrupaciones sindicales, denominándose en este último intersindical. Estos conflictos son de

³³ Idem. Páginas 181, 184-187,



naturaleza esencialmente jurídica, la discusión se limita a derechos legales o contractuales, nunca tienen las causales económicas que originan los obreros-patronales, porque entre los integrantes de una misma clase social esta lucha no se puede dar.

e) Conflictos interpatronales individuales y colectivos: Las diferencias o conflictos entre patronos, derivadas del contrato de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con él, como entre los interobreros, tiene naturaleza esencialmente jurídica.

f) Conflictos individuales económicos: Se presentan cuando el salario que percibe el trabajador no es remunerador, es excesiva la jornada de trabajo o concurren circunstancias que lo justifiquen, y el trabajador pide la modificación de las condiciones de trabajo.

Los conflictos de trabajo burocráticos en particular se derivan de la competencia que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado otorga al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el artículo 124, al señalar: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente 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 las organizaciones de trabajadores a su servicio;



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

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

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

De lo anterior se deduce que se reconoce la existencia de conflictos individuales o colectivos de los cuales no se precisa en la ley su naturaleza.

El Doctor Alberto Trueba Urbina dice que los conflictos burocráticos pueden ser de cuatro clases:

A) Individuales: Entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores.

B) Colectivo: Entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.

C) Sindicales: Entre los trabajadores y sus organizaciones.

D) Intersindicales: Entre dos o más sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

Es importante destacar la ausencia de los conflictos interpatronales.



Asimismo, se debe tener presente que la relación jurídica de trabajo burocrática se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones de Estado y los trabajadores de base a su servicio, y que en el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

La fracción XII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, establece en el mismo sentido: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria".

Aunque en la clasificación que hace el Doctor Alberto Trueba Urbina y la cual quedó señalada en los párrafos anteriores no contempla la existencia de los conflictos individuales de naturaleza económica entre los trabajadores al servicio del Estado y éste, aplicando supletoriamente el artículo 57 de la Ley Federal del Trabajo, al Derecho Burocrático, entendemos que éste se presenta cuando el trabajador solicita de la Junta de Conciliación y Arbitraje; en nuestro caso sería del Tribunal de Conciliación y Arbitraje la modificación de las condiciones de trabajo, cuando el salario no sea remunerador, o sea excesiva la jornada de trabajo o concurren circunstancias económicas que lo justifiquen.

De lo anterior se deduce que el contenido básico de este tipo de conflictos es la solicitud de modificación de las Condiciones Generales de Trabajo, las que no son definidas por la Ley Burocrática, ya que únicamente establece la forma en que se fijaran por el titular de la dependencia, oyendo al sindicato, así como el contenido de las mismas, que a la letra dice:



"Artículo 88. Las Condiciones Generales de Trabajo establecerán:

1. - La intensidad y calidad del trabajo;
2. - Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de los riesgos profesionales;
3. - Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
4. - Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
5. - Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a los trabajadores, y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas;
6. - Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

De este precepto se concluye que el contenido de las Condiciones Generales de Trabajo se identifican más con las obligaciones de los trabajadores, sus sanciones y el desarrollo del servicio que con sus derechos, prestaciones y mejores beneficios laborales que pudieran obtener en el transcurso del tiempo, mucho menos con las obligaciones de los titulares de las dependencias, por la verdadera ausencia total de una negociación y contratación colectiva, es importante impugnar que la arbitrariedad siga privando en algunos aspectos a nuestro Derecho.



Miguel Acosta Romero refiere como concepto "Condiciones Generales de Trabajo"; como el documento en el que se fijan por el Titular de la Dependencia respectiva, el conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Contienen medidas para prevenir riesgos profesionales; disposiciones disciplinarias y formas de aplicarlas; reglas sobre exámenes médicos periódicos, y en algunos casos, estímulos.³⁴

El Jurista Herrán Salvatti³⁵ señala que por su contenido las Condiciones Generales de Trabajo se asemejan con el Reglamento Interior de Trabajo que prevén los artículos 422 y 423 de la Ley Federal del Trabajo que señalan como tal, al conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajo de una empresa o establecimiento, y como su contenido, horarios de entrada y salida, tiempo destinado para las comidas y periodos de reposo durante la jornada; lugar y momento en que deben comenzar y terminar las jornadas de trabajo; días y horas fijadas para hacer la limpieza de los establecimientos, maquinaria, aparatos y útiles de trabajo; días y lugares de pago; normas para el uso de los asientos y sillas; normas para prevenir los riesgos de trabajo e instrucciones para prestar los primeros auxilios; labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores y la protección que deben tener las trabajadoras embarazadas; tiempo y forma en que los trabajadores deben someterse a los exámenes médicos previos o periódicos, y a las medidas profilácticas que dicten la autoridades; permisos y licencias; disposiciones disciplinarias y procedimientos para su aplicación y las demás necesarias para conseguir mayor seguridad y regularidad en el desarrollo del trabajo.

³⁴ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Página 719.

³⁵ Ob. Cit. Página 75.



Las Condiciones Generales de Trabajo, según el Letrado en Derecho Herrán Salvatti,³⁶ presentan las siguientes características.

1. - Se fijan por el Titular de la Dependencia tomando en cuenta la opinión del Sindicato el que con fundamento en el artículo 89 de la Ley Burocrática puede acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para objetarlas sustancialmente cuando se considere que no se tomó en cuenta su opinión.
2. - Las Condiciones Generales de Trabajo no contienen tabuladores salariales.
3. - Las Condiciones Generales de Trabajo se revisan cada tres años, a petición del Sindicato.
4. - Las Condiciones Generales de Trabajo surten efectos a partir de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
5. - Las condiciones Generales de Trabajo cuando contienen prestaciones económicas requieren para su exigibilidad de la aprobación previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

"La circunstancia de sujetar a autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las prestaciones de carácter económico, significa que este tipo de estipulaciones también pueden quedar incluidas en las Condiciones Generales de Trabajo, lo que significa una adición al contenido que establece el artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".³⁷

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.



En conclusión se deduce de que las Condiciones Generales de Trabajo independientemente de que son fijadas unilateralmente por el Titular de la Dependencia correspondiente, requieren como elemento de validez de la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando contengan prestaciones de carácter económico que deban cubrirse presupuestalmente, sin este requisito el Estado no está en facultad de cubrir las y dichas prestaciones no serán exigibles ante el Tribunal de Trabajo Burocrático, lo cual; es congruente con la economía del Estado, pero lesivo a los derechos de los trabajadores, ya que un acuerdo entre las partes en lo económico no produce efectos jurídicos sin la aprobación de la Secretaría correspondiente; en la práctica sucede que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aunque no tenga por registradas y validadas las Condiciones Generales de Trabajo de alguna Dependencia al momento de que emite una resolución en la aprobación de los incidentes de liquidación, jamás toma en cuenta si las prestaciones de carácter económico que con aumentos reclama el trabajador están debidamente aprobados por la Secretaría en comento, sino que de acuerdo a las pruebas que aportan las partes en el incidente de liquidación emite la resolución correspondientes.

Los Organos Encargados de Solucionar los Conflictos Individuales de Trabajo Burocrático.

Los primeros Organos legalmente encargados de resolver los conflictos de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus servidores, fueron las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje, contemplados en los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de septiembre de 1938.



El Tribunal de Arbitraje se integró en forma colegiada con representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y un tercero nombrado por aquellos dos; su competencia consistía en conocer en revisión de los conflictos individuales, que en primera instancia eran competencia de las Juntas Arbitrales; de los conflictos colectivos entre las organizaciones al servicio del Estado y éste de los conflictos intersindicales y del registro cancelación de los Sindicatos de los trabajadores a su servicio.

Es Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 4 de abril de 1941, suprimió las Juntas Arbitrales y confirmó al Tribunal de Arbitraje como al órgano competente para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores. En el mismo sentido se pronunció la reforma de fecha de 30 de diciembre de 1947.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no admitió someter las controversias que tuviere con su trabajadores a este Tribunal de Arbitraje, por considerar que lesionaba su soberanía. Esta fue la opinión del Licenciado Salvador Urbina, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 11 de junio de 1943, citado por Andres Serra Rojas³⁸ criterio que se resumió en éstos términos: "Que no acepta ni podrá aceptar por ningún motivo ni bajo cualquier aspecto que el Tribunal de Arbitraje tenga facultad alguna conforme a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Suprema a la que deben ajustarse no sólo los actos de cualquier autoridad, por elevada que sea, sino aun las mismas leyes que expide el Congreso de la Unión para emplazar y someter a juicio a cualquiera de los órganos del Poder Judicial Federal, y especialmente a la

³⁸ Ob. Cit. Página 452.



Suprema Corte, pues como Tribunal Máximo del país ningún otro Poder de los Instituidos por la Constitución puede revisar o juzgar de sus resoluciones que constituyen el ejercicio pleno de su soberanía y que por lo tanto, menos puede un Tribunal Secundario, como lo es de Arbitraje, tener facultades constitucionales para enjuiciar a la Suprema Corte".

La reforma del artículo 123 Constitucional del 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, en la fracción XII elevó por una parte a rango constitucional al Tribunal de Arbitraje, y por la otra, estableció que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores se resolvería por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo anterior se concluye que el órgano encargado de conocer y resolver los conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo con sus servidores, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y entre el Poder Judicial y sus servidores es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque el sistema normativo que lo reglamenta es el mismo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 27 de diciembre de 1963, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año, estableció en su Título Séptimo la organización y competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y su procedimiento ante el mismo. En su artículo tercero transitorio señaló: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que sustituye al Tribunal de Arbitraje seguirá conociendo de los asuntos pendientes hasta su terminación, conforme a esta Ley y funcionará de acuerdo con el Reglamento Interior que expida".



El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal formalmente administrativo - las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal se conducen por la Secretaría de Gobernación, consignándose en su presupuesto los gastos que origine su funcionamiento, que son a cargo del Estado; pero materialmente es un órgano jurisdiccional de naturaleza contencioso - administrativa en materia laboral.

La integración de este Tribunal a sido objetada ya que se compone de "un representante el Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los Poderes de la Unión, un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un Magistrado Tercer Arbitro que nombraran entre sí los dos representantes antes citados; en la práctica tenemos que a este último lo designa 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".³⁹

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ejerce una jurisdicción especializada, no especial, porque cualquiera que sea su servidor del Estado puede estar sujeto a su competencia, y en cambio, los Tribunales Especiales prohibidos por la Constitución, se concretan a personas determinadas en Tribunales que no han sido previamente establecidos o se establecen después de los hechos que se imputan. Es un Tribunal autónomo en cuanto a su función, la que ejerce en forma colegiada.

Por decreto del 30 de diciembre de 1983, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1984, se reformo la estructura,

³⁹ Ob. Cit. Página 541-542.



organización y competencia del Tribunal. Además, en dicha reforma se prevé la desconcentración del Tribunal con el establecimiento de las Salas Auxiliares en los Estados de la República.

La Integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Presidente del Tribunal: es designado por el Presidente de la República. Dura en su cargo seis años, aunque puede ser removido por quien lo designó; disfruta de los mismos emolumentos que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

A) Debe satisfacer los requisitos para ser Magistrado del Tribunal (Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles, mayor de veinticinco años, no haber sido condenado por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales, tener título de Licenciado en Derecho legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación y un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral).

B) Tiene a su cargo la administración del Tribunal por medio de la unidad administrativa.

C) Preside las sesiones del Pleno y tiene voto de calidad.

D) Convoca a las sesiones del Pleno y formula su orden del día.



E) Presenta a consideración del Pleno los manuales de organización del Tribunal, para su aprobación en su caso.

F) Presenta al Pleno las propuestas para el nombramiento del Secretario General de Acuerdos, Secretarios Generales Auxiliares, Procurador y Procuradores Auxiliares del Tribunal.

G) Nombra a los conciliadores del Tribunal informando al Pleno.

H) Propone al Pleno la creación de plazas.

I) Dirige, coordina y controla, la realización eficiente y oportuna de los programas de trabajo del Tribunal.

J) Somete a consideración del Pleno el establecimiento de la Comisión Interna de Administración Programación y Evaluación del Tribunal.

K) Presenta al Pleno para su aprobación los proyectos de asignaciones y de presupuesto del Tribunal.

L) Cuida el orden y disciplina del Tribunal.

M) Concede licencias al personal del Tribunal, al de confianza oyendo a su jefe inmediato superior y al de base de conformidad con las Condiciones generales de Trabajo del Tribunal.



N) Impone al personal de base las medidas disciplinarias conducentes, con sujeción a las Condiciones de Trabajo.

Ñ) Impone a los particulares las sanciones que establece el artículo 163 de la Ley Burocrática, informando al Pleno.

O) Asigna los expedientes a cada una de las Salas conforme al Reglamento.

P) Vigila que se cumplan los Laudos que dicte el Pleno.

Q) Vigila el funcionamiento de las Salas y las Salas Auxiliares.

R) Rinde los informes relativos a los amparos interpuestos contra Laudos o Resoluciones del Pleno, informando a éste.

S) Lleva la correspondencia del Tribunal.

T) Será sustituido en sus faltas temporales y definitivas en tanto se expida nuevo nombramiento, por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal y a falta de éste, la sustitución corresponderá al Presidente de la Sala que sea designado por el Pleno.

De las Salas del Tribunal.

El Tribunal funciona actualmente con tres Salas, que pueden aumentar en atención a sus propias necesidades. se prevé en la Ley Burocrática la existencia de Salas Auxiliares del Tribunal en la entidades federativas,



integradas en la misma forma que aquéllas pero que aún no han sido instaladas.

Las Salas tienen una integración tripartita: Un representante del Gobierno Federal, uno de los trabajadores y un tercero nombrado por los dos anteriores y que es el Presidente de la Sala. Los Magistrados tienen las mismas percepciones que los Jueces de Distrito. El Presidente de la Sala dura en su encargo seis años; los otros dos pueden ser removidos en cualquier momento por quien los hubiere designado.

Cada Sala cuenta con un Secretario General Auxiliar, el número de Secretarios de Acuerdos y personal administrativo necesario para atender los asuntos. Las faltas temporales de los Presidentes de las Salas serán cubiertas por el Secretario General Auxiliar y a la falta de éste, por el Presidente de Sala que los dos Magistrados representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores designen, sin perjuicio de las suyas propias.

El Presidente de cada Sala es responsable de:

- a) Cuidar el orden y disciplina del personal de la Sala.
- b) Imponer a los particulares en los asuntos de competencia de la Sala, las sanciones a que se refiere el artículo 163 de la Ley de la materia.
- c) Vigilar que se cumplan los laudos que dicte la Sala.



- d) Rendir los informes en los amparos en que la Sala sea autoridad responsable, informando a cada uno de los Magistrados de la Sala y en su caso al Presidente del Tribunal de las irregularidades que detecte en su Sala y proponer soluciones.

- e) Tramitar la correspondencia de la Sala, y

- f) Las demás que le señale la Ley.

Los Presidentes de la Salas Auxiliares, además tendrán la obligación de remitir al Tribunal los expedientes de que conozca su Sala, diez días después de cerrada la instrucción, para que éste dicte el laudo correspondiente por medio de la Sala que lo reciba en turno.

Para el funcionamiento de la Sala se requiere únicamente de la presencia del Presidente, pero los tres Magistrados deberán conocer de las resoluciones que versen sobre:

- 1.- Personalidad;

- 2.- Competencia;

- 3.- Admisión de pruebas;

- 4.- Nulidad de actuaciones;

- 5.- Desistimiento de la acción; y

- 6.- Laudos.



Son asuntos de la competencia de las Salas:

1. Tramitar y resolver los conflictos Individuales de trabajo que surjan entre los servidores de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y éstos, y los conflictos individuales entre los trabajadores de la Instituciones señaladas en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y éstas.
2. Revisar el procedimiento de los juicios tramitados por las Salas Auxiliares que le sean asignadas, a efecto de dictar el laudo correspondiente. En caso de ser necesario regresar el expediente a la Sala de origen por conducto del Presidente, para que se subsanen las deficiencias encontradas.
3. Revisar a petición por escrito de parte, las resoluciones dictadas en las audiencias para confirmarias, revocarlas o modificarlas, siempre que la resolución haya sido recurrida dentro de la veinticuatro horas siguientes de haberse dictado.

El Pleno es el órgano superior del Tribunal sus disposiciones son obligatorias, se integra con el Presidente del Tribunal que lo preside, y la totalidad de los Magistrados de las Salas. Para funcionar se requiere de la presencia del Presidente del Tribunal y la mayoría de los Magistrados. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos en el Pleno y las votaciones serán nominales, teniendo el Presidente del Tribunal el voto de calidad en caso de empate. Las sesiones del Pleno serán ordinarias, se celebran cada martes y se dará a conocer en las mismas la orden del día, con efectos de citatorio, con no menos de veinticuatro horas de anticipación, y



extraordinarias, que se celebrarán en cualquier tiempo y serán convocadas por el Presidente o la mayoría de los Magistrados, dándose a conocer la orden del día por quien convoca con no menos de cuarenta y ocho horas de anticipación, la que tendrá efectos de citatorio. La orden del día al inicio de la sesión será sometida a la aprobación de los presentes. El Presidente del Tribunal presidirá las sesiones del Pleno y dirigirá los debates. El Secretario General de Acuerdos del Tribunal fungirá como Secretario del Pleno.

Son atribuciones del Pleno:

- A) Expedir el Reglamento interior y los manuales de organización del Tribunal.

- B) Uniformar los criterios procesales de las Salas evitando que sustenten tesis contradictorias.

- C) Tramitar y resolver los conflictos colectivos entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y su Sindicato, así como los conflictos colectivos entre las instituciones señaladas en el artículo 1° de la Ley de la materia y las organizaciones de trabajadores a su servicio.

- D) Conceder el registro de los Sindicatos, de sus estatutos y en su caso, dictar la cancelación de los mismos. Conocer de los conflictos Sindicales o Intersindicales; registrar las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón y Reglamentos de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.



E) Determinar, en atención a las necesidades, la ampliación de número de Salas y de Salas Auxiliares.

F) Imponer las sanciones de los artículos 162 y 163 de la Ley Burocrática.

G) Conocer y aprobar el informe anual de actividades del Presidente del Tribunal y de las Salas.

H) Resolver las propuestas que le formule el Presidente del Tribunal para el nombramiento de Procurador y Procuradores Auxiliares.

I) Nombrar y remover o suspender a los empleados del Tribunal, de acuerdo con la ley de la materia y su Reglamento.

J) Revisar y aprobar, en su caso, el proyecto de presupuesto del Tribunal.

K) Fijar el calendario oficial de labores del Tribunal, procurando que coincida con el del Poder Judicial Federal.

L) A petición de parte formulada por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes a la terminación de las audiencias, en los asuntos de su competencia, revisar las resoluciones dictadas en estas para confirmarlas, revocarlas o modificarlas.

M) Las demás que le conceda la Ley.



La Secretaría General de Acuerdos.

El Secretario General de Acuerdos, actúa como Secretario del Pleno, en su ausencia es sustituido por el Secretario General Auxiliar de la Primera Sala y así, sucesivamente, en caso de ausencia de aquel. Las obligaciones del Secretario del Pleno son:

- a) Pasar lista de asistencia a los presentes.
- b) Certificar que haya quorum legal, tomar las votaciones y el sentido de las resoluciones.
- c) Leer los documentos relacionados con los asuntos que se traten en la sesión.
- d) Levantar el acta correspondiente a la sesión del Pleno y en su caso someterla a aprobación y firma, con el fin de agilizar el cumplimiento de las resoluciones tomadas, entregando una copia de la misma a cada uno de los Magistrados.
- e) Agregar en cada caso al expediente respectivo una copia autorizada del acuerdo adoptado.
- f) Dar a conocer a las Salas los acuerdos del Pleno que tiendan a uniformar sus criterios procesales.

La Secretaría General de Acuerdos tendrán el personal jurídico y administrativo que el Pleno determine, para el mejor desempeño de sus funciones.



Además de las anteriores a la Secretaría General de Acuerdos le corresponde:

- a) Sustituir al Presidente del Tribunal en sus faltas temporales o definitivas hasta que se expida un nuevo nombramiento.
- b) Cuidar el correcto desarrollo de los procedimientos en los asuntos de la competencia del Pleno del Tribunal.
- c) Dar cuenta al Presidente del Tribunal de los asuntos que se reciban para su asignación y despacho.
- d) Dar trámite a las solicitudes de registro de Sindicatos, Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos.
- e) Coadyuvar en el desarrollo en los asuntos del Pleno.

El Secretario General de Acuerdos, además y sin perjuicio de las anteriores obligaciones, deberá:

- a) Proporcionar apoyo al personal jurídico en los procedimientos jurisdiccionales de trabajo que se tramiten.
- b) Llevar control y dar trámite a los asuntos de carácter colectivo, haciendo la remisión a quien corresponda, de acuerdo a la Ley.
- c) Recopilar permanentemente las tesis, ejecutorias, jurisprudencia, precedentes del Tribunal, la que pondrá a disposición del Pleno y de las Salas, con el fin de unificar los criterios del Tribunal.



- d) Dar fe de las actuaciones y defensas en que intervenga.
- e) Expedir certificaciones sobre constancias que obren en expedientes de competencia del Pleno, así como en los asuntos de la competencia del Presidente del Tribunal.
- f) Presentar ante el Presidente del Tribunal todas las propuestas para lograr el mejor desempeño de las funciones.
- g) Presentar un informe mensual al Pleno de los resultados y funcionamiento de la Secretaría.
- h) Informar por estrados los días en que se suspendan las labores, así como los periodos de vacaciones de acuerdo a las indicaciones del Pleno.
- i) Dictar y en su caso, autorizar con su firma la correspondencia que no esté reservada al Presidente del Tribunal o a los de la Sala.
- j) Recibir en custodia los documentos que amparen valores relacionados con los juicios en trámite, autorizando con su firma los endosos respectivos y haciendo entrega de éstos en cumplimiento a los acuerdos dictados, y
- k) Las demás que el Pleno le asigne.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**



Las Secretarías Generales Auxiliares:

Los Secretarios Generales Auxiliares son nombrados por el Pleno, a propuesta del Presidente de la Sala a que corresponda, teniendo las siguientes atribuciones:

- a) Recibir los expedientes asignados a la Sala y las promociones respectivas.
- b) Dar cuenta diariamente al Presidente de la Sala, de los asuntos que reciban.
- c) Cuidar el desarrollo de los procedimientos judiciales en los asuntos de la Sala. Para ello supervisará el trabajo de los Secretarios de Audiencia, acuerdos y demás personal adscrito a la misma.
- d) Resolver la cuestiones que se presenten en las audiencias.
- e) Dar fe de las actuaciones y diligencias en que intervengan, en los términos de Ley que correspondan a la Sala.
- f) Expedir cuando procedan certificaciones sobre constancias que obren en los expedientes de competencia de la Sala.
- g) Presentar al Presidente de la Sala, propuesta para el mejor funcionamiento de la Sala.
- h) Presentar al pleno de la Sala, por medio de su Presidente los informes de los asuntos que se tramitan en ésta.
- i) Coadyuvar con las Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, en lo referente a la compilación jurídica para la uniformidad de criterios.
- j) Dictar y autorizar con su firma, la correspondencia de la Sala que no esté reservada al Presidente de la misma.



- k) Asentar constancia de recepción de documentos que amparen valores, en el expediente de que se trate, y turnar de inmediato el documento, a la Secretaría General de Acuerdos para su guarda y custodia.
- l) Las demás que le señale la Ley.⁴⁰

Los conflictos de que se susciten entre el Poder Judicial Federal y sus servidores, son resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que se reunirá cuantas veces sea necesario, para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la Comisión Substanciadora.

La Comisión Substanciadora se integra con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrado por el Pleno; otro representante de los trabajadores que es nombrado por el Sindicato de los trabajadores del Poder Judicial Federal, y un tercero ajeno a uno y otro, nombrado por aquellos dos; esta comisión, como su nombre lo indica, deberá substanciar los expedientes y los conflictos de trabajo mencionados, y emitir su dictamen, el cual se emite por mayoría de votos, para someterlo a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que esta emita su resolución.

La Comisión Substanciadora funciona con un Secretario de Acuerdos que autorice y de fe de lo actuado, y con los actuarios y empleados administrativos que sean necesarios. Los gastos y salarios que se originan por la Comisión, se incluyen en el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁰ Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.



Los miembros de la Comisión Substanciadora deberán cumplir con los requisitos para ser Magistrado en general; el representante de los trabajadores durará en su cargo tres años, los otros durarán seis años y deberán ser Licenciados en Derecho. Su salario será fijado por el presupuesto de Egresos y únicamente podrán ser removidos por causa justificada y por quienes les hayan designado. En caso de que falten temporal o definitivamente, serán sustituidos por las personas que al efecto hayan sido designadas.

El procedimiento para la tramitación de los asuntos ante la Comisión Substanciadora, así como los que sean de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, será el establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Capítulo III, Título Séptimo.⁴¹

El Procedimiento en los Conflictos Individuales de Trabajo Burocrático en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Procedimiento Ordinario de los Conflictos Individuales de Trabajo Burocráticos ha sido criticado por su falta de método y técnica; se le considera una réplica de los Estatutos que le precedieron sin que haya aprovechado la experiencia de la Ley Federal del Trabajo y de los Estatutos que formaron su precedente, para reglamentar sistemáticamente el proceso.⁴²

EL artículo 127 de la Ley Burocrática, reduce el procedimiento laboral burocrático "...A la presentación de la demanda respectiva que deberá

⁴¹ Reglamento para la tramitación y resolución de los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus Servidores de Base.

⁴² Trueba Urbina, Alberto Op. Cit Página 557.



hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma y una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las parte, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias en cuyo caso ordenará que se lleven a cabo y, una vez desahogadas, se dictará Laudo".

Aunque se ha tratado de lograr por medio de la oralidad, mayor celeridad en el proceso Burocrático, éste sigue siendo predominantemente escrito, destacándose únicamente su oralidad en la audiencia de recepción y desahogo de pruebas.

El procedimiento individual burocrático se inicia con la demanda, que se puede presentar ante el Tribunal en forma escrita o verbal, por comparecencia directa del interesado ante la Procuraduría del propio Tribunal. EL artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no sólo establece los requisitos especiales que debe contener la demanda, sino que también impone que se acompañen a la misma las pruebas que tenga el actor, siguiendo en este sentido los principios procesales para los juicios humanos.

1.-Requisitos de la Demanda Burocrática.

El mencionado artículo 129 señala concretamente los requisitos que debe contener la demanda laboral burocrática y que son:

- I. El nombre y domicilio del reclamante;



II. El nombre y domicilio del demandado;

III. El objeto de la demanda;

IV. Una relación de los hechos, y

V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y estén relacionadas con los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica soliciten con el mismo fin.

A la demanda acompañará el actor-trabajador las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante sino concurre personalmente. Aunque se omite en invocar los fundamentos de derecho, estos deben de incluirse.

El Tribunal acordará la admisión de la demanda en caso de que satisfaga todos los requisitos de Ley, ordenando sea notificada al demandado que tendrá un término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación para contestarla. En caso de que el demandado tenga su domicilio fuera del lugar de residencia del tribunal el término se ampliará un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Contestación de la Demanda Burocrática y sus requisitos.

La contestación de la demanda deberá referirse a todos y cada uno de los hechos de la demanda, afirmándolos o negándolos debiendo en este mismo acto excepcionarse y ofrecer las pruebas que tuviere para desvirtuar los hechos que se imputen debiendo contener los mismos requisitos que la demanda.



Si el demandado no contesta dentro del término fijado o resulta mal representado, la demanda se entenderá contestada en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

Las partes podrán ofrecer los medios de prueba señalados en la Ley Federal del Trabajo y en el Código Federal de Procedimientos Civiles en sus respectivos escritos de demanda y contestación.

La Litis.

Con la pretensión procesal del acto expuesta en la demanda y con la pretensión procesal del demandado en la contestación se forma la litis del proceso laboral burocrático; aunque la ley burocrática es omisa las partes pueden objetar las pruebas en la misma forma y términos que se hace en el proceso laboral común.

Así tenemos que una vez establecida la litis el tribunal ordenará la práctica de las diligencias que sean necesarias y citara a las partes, testigos y peritos para la celebración de la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Las Audiencias.

Como en todo proceso laboral, las audiencias son públicas pero a cargo del secretario de audiencias del tribunal, de conformidad con lo previsto en el artículo 128 de la Ley Burocrática.



El día y hora señalados para la recepción de pruebas, el tribunal acordará su admisión previa a calificación, rechazando las que sean notoriamente inconducentes, contrarias a la moral o al derecho y las que no hayan sido ofrecidas previamente. Las que tengan por objeto probar las tachas de los testigos y la confesional, podrán admitirse si se ofrecen antes de que sea cerrada la audiencia. De estas pruebas se tendrá que dar vista a la contraria para que manifieste lo que a su interés convenga.

Una vez admitidas las pruebas se procederá a su desahogo.

Las Pruebas Laborales.

El régimen probatorio en el proceso laboral burocrático por no existir disposiciones específicas al respecto, se rige expresamente por el de la Ley Federal del Trabajo y demás fuentes supletorias, correspondiendo primero a desahogar las pruebas del actor y posteriormente las del demandado. Sería ideal que las pruebas se desahogaran en una sola audiencia, sin embargo en la práctica no sucede así motivo por el cual esta fase se da por terminada hasta que sea desahogada la última prueba pendiente que puede ser en un lapso de un mes hasta diez años o más.

Una vez concluida la etapa de desahogo de pruebas, las partes tendrán derecho a presentar sus alegatos en la audiencia respectiva o por medio de un escrito. Con la presentación de los alegatos se cierra el trámite del negocio, salvo que el tribunal ordene por considerarlo necesario o a petición de parte la realización de diligencias para mejor proveer con fundamento en el artículo 138 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.



Habiendo sido desahogadas todas las pruebas aceptadas, presentados los alegatos y concluidas las diligencias para mejor proveer, el Tribunal dictará su resolución, con la que se pone fin al conflicto de trabajo.

Los Laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En los conflictos entre el Poder Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, se denominan Laudos a las resoluciones que dicta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ponen fin al litigio, deberá éste sujetarse a la regla procesal contenida en el artículo 137 de la Ley Burocrática que dice:

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

Los laudos o resoluciones dictadas por el Tribunal serán inapelables y deberán ser cumplidos. La única forma de cumplir los laudos del Tribunal es mediante el juicio de amparo directo.

Amparo contra los Laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De acuerdo a lo antes ya manifestado, las resoluciones que dicte el Tribunal de Trabajo Burocrático no admite ningún recurso, están revestidas de firmeza; sin embargo, son susceptibles de atacarse cuando viola garantías individuales a través del juicio constitucional de amparo.



CAPÍTULO CUARTO



CAPITULO CUARTO

Derechos y Obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Derecho Individual del Trabajo.

En éste rubro es en donde se encuentran algunas ventajas para los trabajadores que se rigen por la Ley Burocrática, con respecto a los trabajadores regulados por la Ley Federal del Trabajo; ya que los primeros gozan de algunos derechos que no se han extendido a los trabajadores en general como lo mencionaré a continuación:

a) Trabajadores.- Existe una diferencia substancial en lo que se refiere a la amplitud del concepto de trabajador; ya que el artículo 3° de la Ley Burocrática determina "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales"; en tanto que el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo establece "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

El concepto trabajador como puede apreciarse es más extenso que el de trabajador burocrático, porque en el primero basta y sobra que se dé un servicio personal subordinado; y en el segundo lo importante es que tenga un nombramiento o este incluido en las listas de raya.

Estabilidad.- La inamovilidad que se establece en el artículo 6° de la Ley Burocrática concede a los trabajadores de base la estabilidad en su



puesto una vez que han cumplido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente; este artículo supera a lo previsto por la fracción XXII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y a la Ley Federal del Trabajo, pues establece en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base, teniendo ésta como causa de terminación el cese justificado del trabajador en los términos previstos por el artículo 46 de la Ley Burocrática.

Trueba Urbina refiere que la citada fracción XXII prevé la posibilidad de que la Ley Reglamentaria establezca varios supuestos (lo que hace el artículo 49), en los cuales el patrón puede eximirse de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización.

Los trabajadores al servicio del Estado conforme a la Ley, están más cerca del concepto de estabilidad absoluta, en tanto que la Ley Federal del Trabajo establece para los trabajadores una estabilidad relativa ya que el patrón tiene mayor libertad para disolver la relación de trabajo.

Asimismo se observa que la inamovilidad establecida en la Ley Burocrática se encuentra condicionada a tener seis meses de antigüedad, y ha no tener nota desfavorable en su expediente, es decir, sin estos dos supuestos no se da la inamovilidad del trabajador encontrándose el servidor público ante una inseguridad para ser removido durante los seis meses en que inició a prestar sus servicios.

Para los trabajadores en general, la inamovilidad (estabilidad) comienza con la prestación del servicio en los términos del artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo: "las relaciones de trabajo pueden ser para obra o



tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado".

c) Trabajadores de confianza.- Las Leyes Reglamentarias del artículo 123 Constitucional también tienen diferencias tratándose de trabajadores de confianza.

El artículo 5° de la Ley Burocrática determina quienes son trabajadores de confianza en el servicio público a través de una larga enumeración, la cual es similar a la que estipula el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, mediante la enumeración de las funciones que se consideran de confianza y la estipulación de que lo verdaderamente importante es la naturaleza de las funciones que se desempeñen y no la denominación que se dé al puesto.

Los trabajadores de confianza en el servicio público son excluidos del régimen laboral democrático, de acuerdo a lo establecido por los artículos 2° y 8° de la Ley de la materia ya que su situación laboral se encuentra del todo desprotegida, ya que únicamente el artículo 123 Constitucional fracción XIV del apartado "B" garantiza el disfrute de las medidas de protección al salario y el goce del beneficio de la seguridad social. Por su parte los trabajadores de confianza en la ley Federal del Trabajo si son objeto de tutela jurídica dedicándoles un capítulo dentro de los llamados trabajos especiales.

d) Edad mínima.- De acuerdo al artículo 13 de la Ley Burocrática la edad mínima de admisión al trabajo en el servicio público federal es de 16 años, en tanto que la Ley Federal del Trabajo en lo previsto por el artículo



22 establece que es de 14 años, siendo ésta última la más congruente de acuerdo a las necesidades que presenta el país considerando que la población mexicana está integrada preferentemente por jóvenes.

e) Descanso semanal.- En materia de descanso semanal el artículo 69 de la Ley Federal del Trabajo y el 27 de la Ley Burocrática establecen que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de por lo menos un día de descanso con goce de salario íntegro.

Sin embargo los trabajadores al servicio del Estado gozan de un mejor derecho, por virtud de lo dispuesto en un acuerdo administrativo expedido por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, cuyo punto primero señala: "se establece la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto disfrutarán, por cada cinco días de trabajo, de dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario".⁴³

Esto constituye sin lugar a dudas una conquista de los trabajadores al servicio del Estado, que redundará en beneficio de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, permitiendo, asimismo una mayor convivencia familiar al disponer de más tiempo libre para dedicarse a diversas actividades de superación.⁴⁴

⁴³ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972; entrando en vigor el 1º de enero de 1973.

⁴⁴ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrem, Jorge: Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa Vigésimaprimer Edición. México 1986. Página 24.



En el caso de los trabajadores en general, esta prestación de dos días de descanso por semana sólo será posible si se conquista en la negociación colectiva.

f) Días de descanso obligatorio.- La Ley Federal del Trabajo en su artículo 74 señala en forma limitativa los días de descanso obligatorios y que son: 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1° de diciembre, cuando corresponda la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, 25 de diciembre y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias; la Ley Burocrática en su artículo 29 determina que serán considerados días de descanso obligatorios los que indique el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias. La referencia al calendario oficial conlleva a una gran amplitud, pues el calendario contiene los días de descanso obligatorios señalados anteriormente y otros días festivos adicionales como son: 5 de mayo, 1° de septiembre, 2 de noviembre, entre otros.

Pese a la gran cantidad de días festivos que contiene el calendario oficial y la marcada tendencia a incrementarlos, "los burócratas han conseguido ventajas especiales que se han venido generalizando en los casos en que asisten a desfiles o manifestaciones públicas, consistentes en descansar al día siguiente de éstos con goce íntegro de su salario".⁴⁵

g) Vacaciones.- en los términos del artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "los trabajadores que tengan más

⁴⁵ Idem. Página 30.



de seis meses consecutivos de servicio disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno", por otra parte el artículo 76 de la Ley Federal del Trabajo establece: "los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas que en ningún caso podrá ser inferior de seis días laborables, y que aumentarán en dos días laborables hasta llegar a doce por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicio".

La primera ventaja que tienen los servidores públicos, es que baste y sobre que presten sus servicios por el término de seis meses para gozar de sus vacaciones, sin embargo los trabajadores en general tendrán que laborar un año para tener derecho a ellas.

La segunda ventaja es la duración de las vacaciones, el servidor público a partir de los seis meses goza de un periodo de diez días de vacaciones, en tanto que los trabajadores en general con el sistema de aumento progresivo del periodo vacacional, en razón a la antigüedad, que contiene el citado artículo de la Ley Federal del Trabajo, un trabajador gozaría de veinte días de vacaciones solamente hasta que haya cumplido veinticuatro años de servicio en la empresa, lo anterior en estricto apego a lo establecido por la Ley, sin descartar que este beneficio se puede mejorar en los contratos colectivos así como en la Condiciones Generales de Trabajo respectivamente.

La finalidad de las vacaciones es el de convivir más con su familia, tener espacio de diversión, recuperar energías y esparcimiento, en la actualidad han dejado de cumplirse, entre otras razones: por la insuficiencia



del pago de vacaciones y la prima respectiva para costear un descanso decoroso; la escasez de centros vacacionales populares, al alcance de las posibilidades de los trabajadores.⁴⁶

h) El salario.- El segundo párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en favor de los servidores públicos una prestación que no encuentra equivalente en la Ley Federal del Trabajo; se trata del otorgamiento de un prima como complemento del salario por cada cinco años de servicios efectivamente prestados, hasta llegar a veinticinco años, dicha prestación deberá estar contemplada en cuanto su monto o proporción al presupuesto de egresos correspondiente.

i) Aguinaldo.- Una de las prestaciones en donde es notoriamente superior la posición de los servidores públicos, es sin lugar a dudas el aguinaldo.

La Ley Reglamentaria del apartado "A" estipula en el artículo 87 que el aguinaldo deberá ser de 15 días por lo menos. En tanto que para los burócratas tiene un importe equivalente a 40 días de salario cuando menos, según lo dispone el artículo 42 bis de la Ley de la materia.

Como se observa se encuentra una diferencia de 25 días de salario.

Por lo que hace a la fecha de entrega de esta prestación también existe diferencia; ya que para los trabajadores en general el pago debe realizarse antes del día 20 de diciembre, en tanto que para los servidores públicos deberá cubrirse en un 50% ante del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero siguiente.

⁴⁶ Dávalos, José; Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. Primera Edición, 1988. Página 83.



J) Participación de Utilidades.- Los trabajadores en general gozan del derecho de participación en las utilidades en las empresas, así se desprende de la fracción IX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y el 117 de la Ley Federal del Trabajo de conformidad con el porcentaje que de termine la Comisión Nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades en las empresas.

Los servidores públicos carecen de este derecho, en razón de la naturaleza del servicio que prestan y las finalidades del mismo, ya que no se obtienen un lucro, considerando en mi opinión que no se deben de descartar la posibilidad de suplir éste beneficio con alguna prestación compensatoria.

K) Cese.- Esta figura jurídica constituye un verdadero privilegio para los servidores públicos en lo relativo a lo establecido en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que consiste en que para que los trabajadores puedan ser cesados en el empleo, el titular de la dependencia tiene la obligación de someter el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje antes de emitirse el cese.

Por otro lado el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo enuncia las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, las cuales son similares a las consignadas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática y las cuales puede hacer valer el patrón de manera unilateral, sin que para ello requiera la autorización de la Juntas de Conciliación y Arbitraje.



Al incurrir el trabajador en una de las causales de cese previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática el titular de la dependencia tiene como opciones las siguientes:

1.- Puede ordenar la remoción del trabajador a otra oficina, preferentemente dentro de la misma entidad en donde continuará devengando su salario hasta en tanto se resuelva el conflicto en definitiva, por la autoridad jurisdiccional.

2.- La otra opción consiste en suspender los efectos del nombramiento del trabajador, si el sindicato respectivo está de acuerdo con ello; pero aun sin el consentimiento de éste, siempre que se trate de las causas contenidas en los incisos a), c) e), y h) de la fracción V del artículo 46, consideradas como graves, el titular de la dependencia podrá demandar del Tribunal respectivo la terminación de los efectos del nombramiento; el Tribunal Federal de Trabajo, en incidente por separado resolverá sobre la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento principal, del que resultará la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando se presente la suspensión de los efectos del nombramiento y el Tribunal resuelva darlo por terminado sin responsabilidad para el Estado el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

Para los trabajadores en general sigue siendo un anhelo que la Ley les otorgue mayor seguridad en cuanto a su permanencia en el empleo "porque aun no se ha alcanzado el ideal de la estabilidad: la idea del despido debe de desaparecer, para ser sustituida por un juicio breve



sumarísimo, no más largo de 10 o 15 días, en el cual cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento se solicite la rescisión o terminación de las relaciones de trabajo; en este periodo, el trabajador continuará prestando sus servicios y percibiendo su salario".⁴⁷

Se hace notar que mientras en el trabajo en general se dan paralelamente causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador y para el patrón (artículo 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, respectivamente), para el trabajo burocrático sólo se contemplan causales de cese sin responsabilidad para los titulares de las dependencias (artículo 46 de la Ley Burocrática).

l) Trabajos especiales.- La Ley Federal del Trabajo, a diferencia de la Burocrática dedica un título completo a regular los trabajos especiales en donde quedan comprendidos el trabajo de confianza, de los buques, de auto transporte, del campo entre otros. Lo cual constituye una ventaja desde el momento en que esos grupos se encuentran protegidos por dicha Ley Federal del Trabajo.

Derecho Colectivo del Trabajo.

El derecho colectivo del trabajo, integrado tridimensionalmente por la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga, constituye el instrumento más idóneo por el cual la clase trabajadora puede lograr el establecimiento de condiciones laborales que le permitan vivir con decoro y avanzar en la búsqueda de la justicia social.

⁴⁷ Cueva, Mario de la: Un Triunfo: Estabilidad en el Trabajo. Uno más Uno. México 12 de mayo de 1980. Página 6.



En éste rubro se encuentran mayores desventajas los servidores públicos en relación con los trabajadores en general, ya que si bien es cierto que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran desprovistos de ninguno de los tres aspectos del derecho colectivo de trabajo, lo cierto es que los textos legales que los contienen, los hacen inoperantes en la realidad.

a) Sindicalización.- Sindicato único. Conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo puede haber en una empresa tantos sindicatos como deseen los trabajadores; sin embargo en la Ley Burocrática el artículo 68 restringe la libertad de sindicalización al estipular que sólo habrá un sindicato en cada dependencia; y para el caso de que concurren varios sindicatos únicamente se le otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Observando el funcionamiento de algunos sindicatos burocráticos es fácil determinar que la fuerza que se suponen deberían de tener al ser un sindicato único, no los convierte necesariamente en sindicatos sólidos, participativos, de avanzada, de ahí que si la presencia de un sindicato único no es garantía eficiente para un quehacer sindical, sería mejor que se abriera la oportunidad al pluralismo sindical.

Libertad de Sindicalización.

La libertad de sindicalización debe observarse desde dos puntos de vista: como la posibilidad de formar parte de un sindicato, y como la opción de no formar parte de él, quedando incluida en este último supuesto la posibilidad de separarse del sindicato en el momento en que se desee.



En lo relativo a la libertad de pertenecer o no a un sindicato la Ley Federal del Trabajo en su artículo 358 dispone que a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato; en cambio la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 69, establece que una vez que los trabajadores soliciten y obtengan su ingreso al sindicato, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados, lo que constituyen una grave limitación al ejercicio del derecho de sindicalización siendo violatorio de garantías individuales y sociales.

Reelección de la Directivas Sindicales.

La Ley Federal del Trabajo se abstiene de hacer cualquier alusión sobre la reelección de las directivas sindicales, de ahí que este punto se decida de acuerdo a lo que dispongan los estatutos del sindicato respectivo. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 75 establece la prohibición expresa de cualquier acto de reelección dentro de los sindicatos.

Esto adquiere especial relevancia si se considera que actualmente se presenta una tendencia por parte de los líderes sindicales a ser eternos en sus puestos pudiéndose decir que a través de la renovación constante de los directivos sindicales se pueden evitar numerosos vicios y corruptelas.

Federación única.- La Ley Federal del Trabajo, establece en el artículo 381 que los sindicatos pueden afiliarse a federaciones y confederaciones; en tanto que en el contexto de la Ley Burocrática existe otra limitación al derecho de la sindicalización, ya que el artículo 78 los sindicatos sólo podrán adherirse a la federación de sindicatos de



trabajadores al servicio del Estado, siendo esta la única federación reconocida por el Estado quedando sujetos a las directrices que imponga esta central.

b) Contratación Colectiva.

Cláusula de ingreso y separación.- Un aspecto positivo que contiene el artículo 76 de la Ley Burocrática, que señala "El Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión".

Por otro lado la Ley Federal del Trabajo permite que se establezcan en el contrato colectivo las llamadas cláusulas de protección sindical, al expresar en el artículo 395: 'En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembro del sindicato contratante. Esta cláusula y cualquiera que establezca privilegios en su favor, no podrá ser aplicada en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo o la inclusión en él de la cláusula de exclusión.

"Podrá también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante'.

Estas cláusulas nacieron con la intención de fortalecer y consolidar al sindicato mayoritario; "se deduce que la función de las cláusulas es doble: en primer lugar la defensa sindical contra las manipulaciones del empresario para utilizar personal no sindicalizado o perteneciente a sindicatos de paja,



a efecto de ejercer influencia sobre él y evitar la batalla sindical para la superación de las condiciones de prestación de los servicios. Y en segundo término, evitar la lucha intersindical, lo que, a su vez, coadyuva a la unificación de los trabajadores".⁴⁸

"El problema se plantea, en otra forma si se reconoce la realidad de la aplicación de las cláusulas de exclusión, que sirven generalmente para fines contrarios, esto es, para eliminar trabajadores que estorban a las empresas y a las directivas sindicales, en conveniencia con aquellas".⁴⁹

Por mi parte considero que la cláusula de exclusión es inconstitucional, ya que atenta contra la libertad de sindicalización.

La validez de la prohibición contenida en el artículo 76 de la Ley Burocrática queda en entredicho al analizar otros artículos del mismo ordenamiento con los que existe contradicción.

El artículo 62 señala que las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles una vez corrido el escalafón, serán cubiertas en un 50% libremente por los titulares y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindicato, lo que implícitamente equivale a una cláusula de admisión limitada.

Por otra parte el artículo 74 indica que los trabajadores que fueren expulsados del sindicato, perderán por ese solo hecho todos los derechos sindicales que la ley concede, disposición que se asemeja mucho al contenido de una cláusula de separación.

⁴⁸ Cueva, Mario de la: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa. Tercera Edición, México 1984. Páginas 216 y 217.

⁴⁹ Buen Lozano, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México 1983.



Establecimiento de las Condiciones de Trabajo.- La negociación colectiva es un instrumento insustituible por medio del cual los trabajadores están en posibilidad de influir en la determinación de las condiciones bajo las cuales van a prestar el servicio. Existe en este aspecto una diferencia fundamental entre los sistemas de negociación colectiva que privan para el trabajo en general y para el trabajo burocrático.

Los trabajadores que se regulan por el apartado "A" convienen con el patrón los términos de los contratos colectivos o contratos-ley, en cambio en el caso de los servidores públicos de acuerdo con el artículo 87 de la Ley de la materia, las condiciones generales de trabajo las fija el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato.

Lo que se considera que ese "tomando en cuenta la opinión del sindicato", obliga al titular de la dependencia a escuchar los puntos de vista del sindicato, pero no a resolver los puntos anotados por el sindicato.

Exigibilidad de las prestaciones.- Los trabajadores en general podrán exigir al patrón el otorgamiento de las prestaciones pactadas en los contratos colectivos desde la fecha en que el instrumento surte efectos; en cambio, en el sector público de acuerdo con el artículo 91 de la Ley respectiva, las condiciones generales de trabajo, cuando contemplen prestaciones económicas que representen erogaciones con cargo al presupuesto de egresos de la federación, no serán exigibles al Estado sino previamente la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Pero como ya lo he manifestado en el punto relativo a las condiciones generales de trabajo, en la práctica el Tribunal Burocrático en los incidentes de liquidación en ningún momento toma en cuenta la autorización de las



prestaciones económicas que se contemplan en las diversas condiciones generales de trabajo que se encuentran registradas ante dicha autoridad, resolviendo el incidente únicamente con las pruebas que aportaron las partes en el mismo.

Obtención por medio de la huelga.- De acuerdo con el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo, entre los objetivos que puede perseguir una huelga figuran, el celebrar, revisar o exigir el cumplimiento de los contratos colectivos y contratos-ley, dotando con ello a los trabajadores de un mecanismo para presionar al patrón en la consecución de esos objetivos.

Los servidores públicos, dado lo estrecho que resulta el requisito de fondo de la huelga burocrática, no pueden acudir a esta vía pretendiendo que se fijen o revisen las condiciones generales de trabajo de la dependencia. Aunque en la práctica si sus condiciones generales de trabajo no estipulan el de solicitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje éste da vista al titular de la dependencia para que manifieste lo que a su interés convenga respecto del pliego petitorio solicitado por el sindicato.

c) Huelga.- Independientemente de todos los obstáculos que suele enfrentar el derecho de huelga existen una diferencia en el trato que dan las dos Leyes Reglamentarias del artículo 123 Constitucional.

Los trabajadores regulados por el apartado "A" en su artículo 450 de la ley que los regula, pueden emplazar y estallar una huelga cuando persigan alguno de los siguientes objetos:



- I. - Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción;
- II. - Celebrar un contrato colectivo o su revisión;
- III.- Celebra un contrato-ley o su revisión;
- IV.- Exigir el cumplimiento del contrato colectivo o contrato-ley;
- V.- Exigir el cumplimiento de las disposiciones sobre participación de utilidades;
- VI.- Apoyar una huelga que tenga por objeto alguna de las anteriores finalidades; y
- VII.- Exigir la revisión de los salarios contractuales.

Los servidores públicos en cambio por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Burocrática, solamente pueden estallar una huelga cuando los derechos que contiene el apartado "B" del artículo 123 Constitucional sean violados de una manera general y sistemática.

La trilogía indisoluble que forma el derecho colectivo, origina que cualquier restricción a los derechos de libre sindicalización, contratación colectiva o huelga ponga en peligro la eficacia de la totalidad de los derechos colectivos; ahora bien, en el caso de los burócratas encontramos que los tres elementos que integran el derecho colectivo sufren limitantes, de tal suerte que el derecho colectivo en el trabajo burocrático existe tan sólo en los preceptos de la ley, sin que se haya estallado movimiento de huelga alguno.



Obligaciones de los Titulares de las Dependencias y de los Trabajadores.

Por otro lado tenemos que el artículo 43 y 44 de la Ley Burocrática señalan las obligaciones que tienen los titulares y trabajadores que se regulan por este ordenamiento legal y que son a saber las siguientes:

Obligaciones de los Titulares.

Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta Ley:

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

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con la bases establecidas en el Título Tercero de esta Ley;

II. Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención y de accidentes a que están obligados los patrones en general;



III. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salario caídos a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo.

IV. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.

V. Proporcionar a los trabajadores los útiles, los instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

VI. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios, sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

- a) Atención médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidente de trabajo y enfermedades profesionales.
- b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.
- c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.



- d) Asistencia médica y medicina para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

- f) Establecimiento de escuelas de administración pública, en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al 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 compra de habitaciones baratas.

- h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salario, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato o 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 enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgaran y adjudicarán los créditos correspondientes:

VII. Proporcionar a los trabajadores que no estén al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la Ley y los Reglamentos en vigor;

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.

IX. Hacer las deducciones en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de ésta Ley; y



X. Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los Informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

Considero que las obligaciones enunciadas en el artículo que antecede contienen el mínimo de garantías o derechos que debe otorgarse a los trabajadores y que se encuentran también establecidas en nuestra Carta Magna, las cuales se pueden mejorar en la práctica mediante las Condiciones Generales de Trabajo o convenios específicos, asimismo tenemos que estas obligaciones son similares a las previstas por la Ley Federal del Trabajo establecidas en el artículo 132.

Por otro lado, tenemos que para el Licenciado Mariano Herrán Salvatti dice que desde un punto de vista formal las obligaciones del artículo 43 se pueden clasificar en laborales o que tienen relación con las condiciones de trabajo y seguridad social. De esta manera en el primer apartado quedan comprendidas las fracciones I, II, III, IV, V, VI inciso f), VIII, IX y X; en el segundo grupo quedan comprendidas las fracciones VI con excepción del inciso f) y VII.

Cabe destacar que de todo el contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en este artículo es donde se hace mención expresa al derecho de los trabajadores para ejercitar las acciones de reinstalación o del pago de la indemnización que en este caso es la constitucional de tres meses, según lo elijan en el momento respectivo.

Sobresale en este artículo que el cumplimiento del laudo decretado por el Tribunal Federal que condene a reinstalar o indemnizar al trabajador



es una obligación unilateral relativa, toda vez que la misma se encuentra supeditada al presupuesto que se ha fijado para tal efecto, ya que de no existir la partida no sería aplicable la disposición por lo cual el Tribunal aplicaría una multa de mil pesos, es decir en la actualidad un nuevo peso, lo cual hace obligatorio e imposibilita la debida ejecución de los laudos dictados por el Tribunal Federal del Trabajo Burocrático. Lo cual en la práctica es muy usual ya que en las partidas presupuestales designadas a las dependencias, es poca la cantidad que se asigna para tal concepto, por ello pasan y pasan años y es imposible ejecutar un laudo, esto con detrimento también al erario de la Nación en virtud de que los salarios caídos se siguen incrementando entre más tarde el titular de la dependencia en dar cumplimiento al laudo respectivo.

Así también tenemos que en la Ley Burocrática no se encuentra contemplada la figura jurídica de la insumisión del laudo que prevé el artículo 947 de la Ley Federal del Trabajo, ya que a criterio del Tribunal no se puede aplicar en forma supletoria el mismo en virtud que existe artículo expreso en el sentido de la ejecución de los laudos siendo éstos el 148 y 150 del citado ordenamiento. No estando de acuerdo en dicho criterio toda vez que considero que si el titular de la dependencia acredita en forma fehaciente la imposibilidad de dar cumplimiento al laudo dictado, en forma supletoria, ya que así lo contempla el artículo 11 de la Ley Burocrática, se debería de aplicar el 947 de la Ley Federal del Trabajo.

La fracción V del artículo 43 Burocrático omite señalar que los útiles instrumentos y materiales de trabajo para ejecutar el mismo, deberán de ser de buena calidad, estar en buen estado y ser repuestos cuando los mismos dejen de ser eficientes para la función encomendada, y que el Estado no



podrá exigir indemnización alguna por el desgaste natural que sufran dichos instrumentos y proporcionar un lugar seguro para su resguardo.

La fracción IX, relativa a la reducción que soliciten los sindicatos, es oscura ya que el artículo 38 fracción II de la Ley Burocrática, tampoco señala el monto total de dichas deducciones, lo cual provoca una inseguridad absoluta para los trabajadores sindicalizados en perjuicio de las normas protectoras del salario.

Por otro lado cabe señalar que en la Ley Burocrática se estableció la obligación de los titulares de capacitar y adiestrar a los trabajadores antes de que en 1978 se plasmara en la Ley Federal del Trabajo, aunque de manera imprecisa y discrecional para el titular de la dependencia respectiva.

Obligaciones de los Trabajadores.

Según lo establecido por el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son obligaciones de éstos:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad cuidado y esmero, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo;



- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios y lugares de trabajo; y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Dichas obligaciones son similares a las que prevé la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 134 y 135, únicamente que a unas les dá el nombre de obligaciones y la del segundo artículo mencionado les llama prohibiciones.

La falta de observancia de cualquiera de las obligaciones que estipula el artículo 44 transcrito con anterioridad puede producir consecuencias jurídicas de responsabilidad en contra del servidor público que puede ser penal, administrativa, civil o laboral, según sea la naturaleza de la falta.

El Licenciado Herrán Salvatti dice que las obligaciones para los trabajadores deben desarrollarse con mayor precisión dentro de las Condiciones Generales de Trabajo que se expidan para cada dependencia o entidad, señalando en el caso específico de las sanciones laborales, las que correspondan a cada una de ellas según la gravedad de la falta y en



concordancia con las causales de terminación de los efectos del nombramiento que establece el artículo 46.⁵⁰

Estoy de acuerdo con lo comentado por el Licenciado en cita toda vez que si es necesario dejar establecido en forma determinante las sanciones laborales que correspondan, atendiendo a la necesidad de cada dependencia toda vez que en la Ley Burocrática se señalan de manera general dichas sanciones sin prever la situación de cada caso en especial, esto es de acuerdo a la gravedad cometida por el trabajador y de acuerdo a sus funciones que tenga encomendadas en la dependencia. Sé de antemano que la Ley se aplica en forma general y no en particular, siendo un principio fundamental de ésta, pero si es necesario destacar que cada dependencia debe de estipular como ya lo manifesté anteriormente de acuerdo a sus necesidades y funciones encomendadas las sanciones laborales que repercutan en su servicio que prestan.

Asimismo, el autor en cita dice que la responsabilidad penal de los servidores públicos se da mediante la tipificación de los delitos que en forma expresa prevén las leyes penales. De ésta misma manera la responsabilidad civil de los servidores públicos se encuentra también consignada en el Código respectivo de esa materia.

Las responsabilidades administrativas, los procedimientos para declararlas y las sanciones a que haya lugar con motivo de las mismas son materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.⁵¹

⁵⁰ Herrán Salvatti, Mariano. Ob. Cit. Página 48.

⁵¹ Idem



La principal obligación de los trabajadores es realizar el trabajo para el cual fue nombrado con lealtad y probidad. Según los tratadistas Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck, dicen que por su naturaleza las obligaciones de los trabajadores se podrían clasificar en obligaciones de dar, como restituir al patrón los materiales no usados, de hacer, las estipuladas en las fracciones I, VI y VIII, de no hacer, fracciones IV, V y VII y obligaciones complejas incisos II y III.

La Suspensión de los Efectos del Nombramiento.

Concepto.

Esta figura jurídica del derecho laboral tiene como finalidad primordial, el asegurar la estabilidad del empleo de los trabajadores.

El Licenciado Mario de la Cueva, define a la suspensión de la relación laboral como "una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos sin responsabilidad para el trabajador y el patrón, que impide al trabajador la prestación de su empleo".

Por su parte Pérez Botija, dice que "por suspensión se entiende el cese parcial de los efectos del contrato de trabajo durante un cierto tiempo, volviendo a tener eficacia una vez desaparecidas las causas que motivaron la interrupción".⁵²

⁵² Canton Moller, Luis Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial Pac. Segunda Edición. México 1991. Página 11.



De estas definiciones podemos aludir que la suspensión de los efectos del nombramiento tienen tres características importantes, que son: la temporalidad, la estabilidad en el empleo y la continuidad de los beneficios de la seguridad social.

Empezaré en una forma breve a definir cada una de estas características, manifestando que la temporalidad se refiere al lapso de tiempo que un trabajador permanece apartado de su empleo, sin responsabilidad para éste y el patrón, por causas que le impiden realizar sus labores, y una vez que se termine dicha causa, se reintegrará a su centro de trabajo en la plaza que venía ocupando, estas causas a que nos referimos se encuentran en el artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las cuales analizaremos más adelante.

En segundo lugar tenemos la estabilidad en el empleo, como ya a quedado escrito esta figura jurídica tiene como objetivo principal el otorgar al trabajador su garantía de seguridad jurídica de continuar desarrollando sus labores en la misma forma y condiciones que las venía desempeñando antes de que encuadrara su conducta en alguno de los supuestos enmarcados en el artículo 45 de la Ley citada, de la suspensión temporal de los efectos de su nombramiento.

Por último hablaremos de la continuidad de los beneficios de la seguridad social, los cuales serán otorgados al trabajador que ha quedado suspendido temporalmente de los efectos de su nombramiento, los cuales tendrán algunas limitantes, cuando el trabajador se encuadre en lo previsto por la fracción I del artículo 45 de la Ley Burocrática y de los cuales detallaré más adelante. Así mismo, se hace mención que los trabajadores dados de baja por cese, renuncia, terminación de la obra o del tiempo para los cuales



haya sido designado y que prestaron sus servicios ininterrumpidamente por un mínimo de seis meses después de su separación conservarán a los dos meses siguientes a la misma el derecho de recibir la seguridad social enunciadas en la ley de la materia.

El artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que son causas de suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador:

- I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con él;
- II. La prisión preventiva del trabajador;
- III. El arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa; y
- IV. Por manejar con irregularidad fondos, valores o bienes a cargo del trabajador.

En el primero de los supuestos normativos, como ya lo he referido hay limitantes que se deberán observar, ya que si bien es cierto que el trabajador queda suspendido temporalmente de los efectos de su nombramiento por contraer alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y al término de ésta, es decir cuando ya el trabajador se encuentre restablecido de la misma y con salud, se reintegrará a su fuente de trabajo, pero cuando la enfermedad que contraiga no sea profesional y rebase las cincuenta y dos semanas para su recuperación, el titular de la dependencia podrá dar por terminada la relación laboral de los efectos de su nombramiento sin responsabilidad.



Por otro lado cuando la enfermedad sea con motivo de un accidente de trabajo o enfermedad profesional se tendrá que estar a lo previsto y a lo que dictamine la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene de la Institución la cual determinará el grado de incapacidad y la indemnización que se le otorgará al trabajador, y si se encuentra el trabajador restablecido de su enfermedad lo reintegrará a su centro de labores. En estos casos se estará también a lo dispuesto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, ya que son de aplicación supletoria de la Ley Burocrática.

En la hipótesis normativa prevista en el multicitado artículo 45 de la Ley de la materia que se refiere a la prisión preventiva, ésta debe de cubrir un requisito indispensable para que el trabajador se encuadre a esta hipótesis, que a ésta le debe seguir una sentencia absolutoria ya que en el caso contrario, es decir, que la sentencia sea condenatoria no se estará cumpliendo con la norma jurídica y el titular de la dependencia podrá dar por terminada la relación laboral de los efectos del nombramiento del trabajador, ya que no va a cumplir con el requisito de la temporalidad, así mismo el trabajador debe de dar aviso a su jefe inmediato de la situación jurídica y en su momento presentará la documentación necesaria para comprobar fehacientemente que se le había iniciado un proceso penal y que ha quedado absuelto del mismo para que el jefe inmediato de aviso al área de recursos humanos de la dependencia en cuestión y ésta realice todos los tramites administrativos para que el trabajador sea reintegrado a su puesto.

Del arresto judicial o administrativo se estará a lo sustentado a la hipótesis que antecede, toda vez que el trabajador tiene la obligación de darle aviso, por cualquier modo idóneo a su jefe que se encuentra cumpliendo un mandato judicial o administrativo ya que ha contravenido una



disposición legal en su esfera jurídica y por ende está también obligado a presentar la documentación necesaria ante su jefe para que éste lo reintegre a su centro de trabajo una vez que éste haya realizado la investigación correspondiente a la idoneidad del documento.

Por último la suspensión de los efectos del nombramiento a los trabajadores que administren fondos, valores o bienes y que hayan incurrido en alguna irregularidad en su administración, el titular de la dependencia podrá suspenderlo por un lapso de tiempo de 60 días mientras se realiza la investigación administrativa correspondiente, a fin de esclarecer dicha irregularidad, y en el caso de encontrar responsable al administrador podrá dar por terminado los efectos de su nombramiento ya sea por la pérdida de la confianza o por faltas de probidad y honradez, siendo que ésta última hablaremos más adelante. Aunado a que el titular de la dependencia de por terminada la relación laboral de los efectos del nombramiento al trabajador infractor, este puede tener otros dos caminos; iniciar un procedimiento penal o dar aviso a la Contraloría de la Federación a fin de que ésta le realice un procedimiento administrativo conforme a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual entra en otro campo que no es del derecho laboral sino pertenece a la esfera del derecho fiscal, trayendo aparejado esta intervención diversas sanciones como son la inhabilitación del cargo, suspensión del cargo, amonestación verbal o escrita, sanciones pecunarias y hasta denuncia penal que se establece en dicha Ley.



El Cese de los Efectos del Nombramiento.

Para el Doctor Guillermo Cabanellas el cese significa "fin del desempeño de un cargo" y también "documento que se expide para declarar cesante a un empleado del Estado".⁵³

Para mí el término cese se debería de entender como "la terminación de los efectos del nombramiento, como consecuencia de la irregularidad incurrida por parte del trabajador, que hace imposible la relación laboral".

El Doctor Nestor de Buen, citado por los Licenciados Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático⁵⁴ considera que el "despido" es el catalogado por la ley como una forma de rescisión, esto es, un acto unilateral en virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador.

De lo anterior se desprende, que la rescisión es la disolución de la relación de trabajo por incumplimiento grave de las obligaciones sin responsabilidad para uno de los sujetos, como se puede observar los conceptos rescisión, despido y cese se establecen como sinónimos. Teniéndose como requisito indispensable de procedencia del cese de un trabajador, la existencia de un motivo suficiente legítimo; y por causa justificada, el procedimiento administrativo correspondiente establecido en el artículo 46 Bis de la Ley Burocrática.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem. Página 73



El artículo 46 de la Ley antes citada incluye todas las causales de terminación de los efectos de nombramiento, pudiéndose éstas denominarse como unilaterales, ordinarias, anormales o de incumplimiento y las cuales son:

Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva;
- 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 y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos 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, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar 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 ahí se encuentren.

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

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

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea 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 ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas 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.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminado los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado el trabajador no tendrá derecho al pago de salario caídos.

La renuncia a que se refiere la fracción I del citado artículo, es una causa unilateral de terminación de los efectos del nombramiento, así como el vencimiento del contrato por obra o tiempo determinado, la muerte del trabajador y la incapacidad permanente podrían catalogarse como causas normales e involuntarias tanto del titular como del trabajador y las demás causales encuadrarían dentro del incumplimiento o violación de las



obligaciones pactadas de naturaleza grave que también impiden la continuación del nombramiento.

Así tenemos que probidad significa rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar, por lo que la falta de probidad constituye el género de las causales de cese en forma general por no proceder correctamente en los fines encomendados, es decir, que el trabajador realice una conducta ajena al recto proceder sin que necesariamente exista un daño patrimonial o un lucro indebido por lo que está causal (falta de probidad y honradez), encierra un contenido amplio que abarca todos los aspectos del numeral.

La violencia es la fuerza ejercida sobre una persona para obligarla a hacer lo que no quiere, la amenaza lleva implícita la intención de dañar y los amagos la de asustar. La injuria es toda aquella expresión proferida o acción ejecutada para manifestar desprecio a otra, o con el fin de hacer una ofensa.

Por malos tratos debe entenderse como obrar en forma indebida es decir falta de respeto hacia alguna persona, este concepto constituye causal de cese cuando sea realizado por el trabajador en contra de sus jefes, compañeros o sus familiares, tanto dentro como fuera de la jornada laboral, porque toda relación exige en todo momento el respeto debido.

Por otro lado cuando el trabajador faltare por más de tres días consecutivos, es decir, cuatro, y además que estos sean injustificables; cuando existan cuatro faltas en un periodo de treinta días no es constitutiva la causal pero podría transformarse como incumplimiento de las condiciones de trabajo. Encontramos que en la fracción X del artículo 47 de la Ley



Federal del Trabajo considera que si el trabajador faltare más de tres veces a sus labores en un periodo de treinta días sin permiso del patrón o sin causa justificada, ésta posición es más general y más abierta para el patrón para dar por terminada la relación laboral, estando de acuerdo con la misma, porque en materia burocrática las inasistencias deben de ser consecutivas y más de tres implicando esto que el hecho de que un trabajador falte tres días seguidos a sus labores sin permiso ni causa justificada y al cuarto día se presente a laborar se interrumpiría la causal prevista en el artículo 46 fracción V inciso b) de la Ley Burocrática; tampoco se le podría aplicar la causal prevista por el artículo antes mencionado fracción I consistente en la repetida falta injustificada a las labores técnicas, en el sentido de que el trabajador tenga funciones distintas a estas.

El destruir intencionalmente los objetos relacionados con el trabajo, implica por sí mismo un delito contra el patrimonio Nacional, independientemente de que encuadre en una causal de separación.

Por actos inmorales debe entenderse toda conducta humana que no se ajuste a las normas morales vigentes en un lugar y época determinada, es decir, actuar de manera contraria a lo acostumbrado.

El revelar asuntos secretos o reservados con motivo del trabajo es más grave tratándose del Estado, ya que se estaría atentando contra el interés público de las dependencias y más aun contra la seguridad de la Nación ya que el trabajador al tener conocimiento de ciertos hechos que deben de guardarse y que ha tenido conocimiento de ellos a través de las funciones que desempeña para determinada dependencia y el revelarlos, como ya se dijo causaría un tremendo alboroto al público en general, ya que todo trabajo exige una actitud responsable, reservada y prudente.



La desobediencia reiterada y sin justificación es causal de cese y la cual se prevé en la fracción V inciso g) del artículo 46, ésta exige y así se interpreta que la orden provenga de un superior, es decir, el trabajador sólo debe de atender y obedecer aquellas ordenes que sean compatibles con el trabajo contratado.

Por otra parte el presentarse un trabajador estado de embriaguez o bajo la influencia de narcótico o droga enervante también es una causa de cese. Siendo distinta el aliento alcohólico ya que este no es causal de cese, pero considero que la misma si debe de ser sancionada de alguna forma, ya que no es posible que un trabajador se presente al desarrollo de sus funciones encomendadas sin estar el cien por ciento de su capacidad normal.

El hecho de que un trabajador incumpla con lo estipulado en las Condiciones Generales de Trabajo, implica que incurra en la causal prevista por la fracción V inciso i), ya que las mismas constituyen el instrumento en el que se particularizan las condiciones según las cuales deben prestarse los servicios en cada dependencia, por lo que la falta de observancia de éstas justifica el cese o despido.

La prisión del trabajador que sea resultado de sentencia ejecutoriada impide física y legalmente el cumplimiento de las obligaciones inherentes al nombramiento otorgado, siendo justificable también la terminación de los efectos del nombramiento.

Concluyéndose luego entonces que los trabajadores al servicio del Estado tienen la inamovilidad en el empleo después de reunir lo previsto por el artículo 6° de la Ley que los regula y únicamente podrá terminar o concluir



por alguna de las causas antes mencionadas. Cabe destacar que el artículo 46 a que nos hemos referido no señala las causales "análogas", las cuales si se encuentran establecidas en la fracción XV del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, sin embargo se estima que dicha omisión se puede encuadrar en la falta de probidad ya que esta abarca la generalidad de los conceptos.

Así las cosas, se concluye que la Ley Burocrática no hace mención de las causales por las cuales el trabajador tenga derecho a dar por terminada la relación laboral por causas imputables a los titulares, las que podrían justificarse a contrario sensu, ya que imposibilitan la continuación del vínculo para el trabajador.

Procedimiento Administrativo Previsto en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En éste precepto se encuentra establecida la forma jurídica legal de realizar la investigación administrativa para efecto de que algún trabajador haya incurrido en alguna irregularidad en el desempeño de sus funciones, y tiene por finalidad el determinar la responsabilidad del trabajador o trabajadores al cual o cuales se les atribuyen los hechos.

Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck dicen que debemos entender por procedimiento administrativo el conjunto de actos realizados por el titular sujeto a las formalidades legales de existencia y validez, tendientes a determinar la responsabilidad de sus trabajadores.⁵⁵

⁵⁵ Ob. Cit. Página 77.



De acuerdo a lo establecido por el artículo antes señalado cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46, el jefe superior de la oficina debe proceder a instrumentar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se deben asentar los hechos, la declaración del trabajador afectado, la declaración de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por lo que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

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

Este precepto tiene algunas lagunas pues si observamos dice que los testigos de cargo y de descargo van a ser propuestos, pero no dice a quien corresponde presentarlos o proponerlos, por lo que considero que debería cambiarse dicha literalidad de contenido en el sentido de que los testigos de cargo deben ser aquellas personas que les consten en forma fehaciente los hechos que se le atribuyen al trabajador afectado, y de igual manera los de descargo que estos sean presentados por el operario afectado y que reúnan las cualidades mencionadas anteriormente; esto es que los mismos no sean testigos de oídas o falsos.



Propuesta de Reforma al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por ende la Reforma al Párrafo Segundo del artículo 46 Bis de la Ley en cita.

La propuesta a la reforma del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la realizo en virtud de la experiencia que he adquirido como postulante ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, representando al Sistema de Transporte Colectivo (Metro), me he percatado de las arbitrariedades cometidas tanto por la autoridad de trabajo como de trabajo y titulares que ahí dirimen sus controversias.

Sería idóneo que el artículo 46 no contemplara en su fracción V el solicitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización del cese de los efectos del nombramiento de un trabajador, ya que esto tarda en juicio aproximadamente de tres a cinco años para que se dicte la resolución correspondiente por dicha autoridad, la cual casi siempre es desfavorable a los intereses del titular, esto es se le niega el derecho de dar por terminado el cese de los efectos de cierto nombramiento, ya que muchas veces argulle el Tribunal que las actas administrativas no reúnen los requisitos previstos por el artículo 46 bis de la Ley Burocrática, aunque el demandado (trabajador) esté completamente confeso de las irregularidades que cometió en el desempeño de sus funciones encomendadas de acuerdo al nombramiento que tenga expedido. Teniendo en todo momento la autoridad de trabajo como cualidad la de ser eminentemente protectora de los trabajadores. Ya que las actas administrativas deben de ser ratificadas por todos los que comparecieron en ellas.



Asimismo, considero que del cien por ciento de los juicios que ingresan anualmente al Tribunal el 95% de estos juicios son promovidos por los trabajadores que han sido cesados por los titulares, sin la previa autorización del Tribunal establecida como ya se ha mencionado en la fracción V del artículo 46 del multicitado ordenamiento, resultando luego entonces dicha fracciones casi obsoleta ya que al momento de producir la contestación a las demandas promovidas por los trabajadores los titulares manifiestan que dicho cese se realizó por vía de excepción. Luego entonces el solicitar del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la conclusión de los efectos del nombramiento de un trabajador nada más aparece como ornamento en la Ley Burocrática ya que es inusual en la práctica.

Desde otro punto de vista el que el titular promueva ante el Tribunal de Trabajo la autorización del cese de un trabajador resulta perjudicial para éste toda vez que durante el procedimiento siempre se encuentra con la zozobra de que el Tribunal emita una resolución que no convenga a sus intereses siendo también un desgaste físico y económico para el trabajador el estar concurriendo a las audiencias, no prestando interés a diversas ocupaciones que tenga, pues como ya se manifestó siempre estará con el pendiente de la resolución que se emita, lo cual también se podría traducir en una inestabilidad psicológica en perjuicio de dicho trabajador.

En ese orden de ideas, visto que puede ser más perjudicial para un trabajador el estar demandado por el Titular ante una autoridad es conveniente desaparezca dicha fracción y que los ceses queden completamente al arbitrio del titular una vez desahogado el procedimiento administrativo referido en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.



También considero que en otro artículo se deban de encontrar previstas únicamente las causas por la que dejan de surtir los efectos nombramiento o designación de los trabajadores sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por renuncia, por conclusión del término o de la obra determinante de la designación; por muerte del trabajador y por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impidan el desempeño de sus labores; y por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada ya que éstas se encuentran previstas en el artículo 46 de la Ley Burocrática, y son ajenas a los titulares; y por separado deben de encontrarse las causas por las que pueda ser cesado un trabajador sin responsabilidad para los titulares, en donde encuadrarían todas y cada una de las causales enunciadas en la fracción I, (a excepción de renuncia), y los diversos incisos que conforman la fracción V (a excepción del inciso j), del artículo 46 del ordenamiento legal ya mencionado.

En virtud de lo anterior, también se es necesario la reforma a diversas causales de cese previstas en el artículo en comento teniendo entonces que se modifique la fracción I, quedando, entonces "que un trabajador será cesado por incurrir en repetida falta injustificada a sus labores que tenga designadas", sin que se especifique que sean labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, ya que considero que es limitativa y por ello propongo que se eliminen las faces antes mencionadas.

Así también tenemos que el inciso b) de la fracción V debe ser reformado por ser igual que el anterior limitativo, ya que establece que un trabajador podrá ser cesado si incurre en faltas injustificadas por más de



tres días consecutivos, considerando que se debe suprimir la palabra consecutiva, esto es que quedara como causal de cese el "que un trabajador faltara sin permiso ni causa justificada a sus labores encomendadas por más de tres días en un periodo de treinta días", pues si tomamos en cuenta que si un trabajador deja de asistir a sus labores por tres días, y al cuarto se presenta a laborar en forma normal ya no encuadraría en el tipo de la causal del cese prevista en el inciso b) de la fracción V del artículo 46 de la Ley multicitada.

Por otro lado el inciso g) de la fracción V del multicitado artículo debe de reformarse en el sentido de que la desobediencia sea reiterada, ya que se considera que el trabajador no tiene el ánimo de prestar sus servicios en la forma y términos para los que fue nombrado ya que se niega a realizar dichas funciones al estar desobedeciendo a sus superiores.

Ese mismo error se encuentra en el inciso h) de la citada fracción y numeral ya que el concurrir al trabajo en estado de embriagues, de algún narcótico o droga enervante no debe ser habitual, ya que basta y sobra que una sola vez concurra el trabajador en esas circunstancias para que pueda ser cesado.

Por lo que propongo que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quede en los siguientes términos:

Artículo 46.- Serán motivo de cese de los efectos del nombramiento o designación sin responsabilidad para los titulares de las dependencias las siguientes causas:



- I. Por abandono, o por repetida falta injustificada a sus labores que tenga designadas conforme a su nombramiento expedido.

- II. Por incurrir 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 unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

- III. Cuando faltare por más de tres días en un término de treinta días.

- IV. Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

- V. Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

- VIII. Por desobedecer sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

- IX. Por conseguir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.



- X. Por falta comprobada de cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia respectiva.

Artículo 46 bis. Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere el artículo 46, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa con intervención del trabajador y un representante del sindicato, en la que se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y descargo a los que les consten en forma fehaciente los hechos imputados al trabajador afectado, la que firmará por los que intervinieron, así como por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse una copia al trabajador afectado y otra al representante sindical en el acto.

Procediendo el titular a dar por terminados los efectos del nombramiento del trabajador si fue acreditada alguna de las causales previstas en el artículo anterior.



CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

PRIMERA.- El artículo 123 de la Constitución de 1917 incluyó, dentro del término empleados, a los trabajadores públicos.

En diversas ocasiones posteriores al año antes citado, el gobierno mexicano sostuvo que quienes le prestaban servicios personales no eran trabajadores, sino servidores públicos sujetos a normas administrativas. La posición administrativista se fundaba en la afirmación de que el artículo sólo regulaba a patrones que fueran factores de producción (capital), y el Estado no lo era. Es decir, la disposición laboral sólo podía aplicarse a los trabajadores que prestaran servicios a patrones que obtuvieran un lucro o ganancia.

SEGUNDA.- Con fundamento en el artículo 123 de la Constitución de 1917, algunos Estados de la República comenzaron a legislar las relaciones laborales con sus servidores.

TERCERA.- La evolución del Derecho Burocrático quedó plasmada en la fracción X del artículo 73 Constitucional que federalizó la materia laboral, facultando al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional. Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931 -reglamentaria del artículo de referencia- señaló en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que al efecto se expidiesen, excluyendo de su protección a dichos trabajadores como consecuencia.



CUARTA.- Ante la necesidad de asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos a cargo del Estado, el 9 de abril de 1934, Abelardo L. Rodríguez dictó el acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que tuvo como objetivo principal dar estabilidad a los empleados del Estado.

Por virtud de ese mismo acuerdo, se integraron las Comisiones del Servicio Civil, que conocían de las quejas de los empleados por violaciones al propio acuerdo.

QUINTA.- La primera declaración formal de los derechos de los empleados públicos fue obra de Lázaro Cárdenas del Río, pues durante su período Presidencial se promulgó el estatuto de los trabajadores de los Poderes de la Unión.

La mayoría de las disposiciones de dicho estatuto pasaron al del 4 de abril de 1941.

SEXTA.- La naturaleza jurídica de las normas que regulan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores ha sido objeto de estudio de la doctrina nacional y extranjera. Concluyéndose que han pasado a formar una rama del derecho autónomo, pues entre el Estado y sus servidores no se da la lucha de clases, y en estas normas no se busca el equilibrio de los factores de la producción.

No todos los trabajadores al servicio del Estado están bajo el amparo de la Ley Burocrática.



El artículo 4° de la citada Ley distingue entre trabajadores regulados por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión-legislativa, Ejecutivo y Judicial, del Gobierno del Distrito Federal, trabajadores de diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo la realización de funciones de servicio público.

El mencionado artículo consolida la mediatización de conciencia y la limitación de la acción colectiva de los trabajadores en este sector, al confirmar privilegios individuales; así como las limitaciones ya establecidas por el estatuto a los sindicatos y al derecho de contratación colectiva, ampliando las limitaciones a la huelga, determinando como única causal legal de ésta la violación general y sistemática de los derechos otorgados por dicho apartado, con el claro objetivo de imposibilitar la legalidad de los movimientos que puedan darse en ejercicio de este derecho.

SEPTIMA.- En 1963 se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la cual se concretizan y amplían las restricciones del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

En su artículo 1° de la Ley Burocrática, tuvo como objeto ampliar los sujetos del apartado "B", al determinar que "la presente ley es de observancia general para los trabajadores y titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran... así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".



De esta manera, se prevé que el crecimiento del recurso humano de la Administración Pública Federal en el llamado Sector Paraestatal, no provoque el surgimiento de un sector de trabajadores con más posibilidades de acción colectiva, pues a partir de esta disposición cualquier entidad creada por el Estado con las características de organismo descentralizado (personalidad jurídica, patrimonio y régimen legal propio), por servicio público, se considera sujeta al régimen laboral especial y no al general de la Ley Federal del Trabajo.

OCTAVA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es un buen instrumento aunque de esta manera, en el artículo 1º, se viola la Constitución, ya que en el preámbulo del apartado "B" del artículo 123 sólo considera sujetos a su régimen de excepción a los Poderes de la Unión: al Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República, auxiliado por los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos; al Legislativo Federal, representado por las Cámaras de Diputados y Senadores, y al Judicial Federal, integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

De lo anterior se desprende claramente que cualquier otra entidad pública diferente a las anteriores (como son los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos), no es sujeto del apartado "B". Por lo tanto, toda disposición jerárquicamente inferior a la Constitución que reconozca lo contrario es inconstitucional, pues va más allá de la Norma Suprema y prácticamente estaría reformándola sin seguir el procedimiento previo que estipula el artículo 135.



Así, tenemos que tal disposición legal inconstitucional se ve complementada con actos -valga la redundancia- inconstitucionales del titular del Poder Ejecutivo Federal, ya que la mayoría de los Decretos Presidenciales que crean los organismos descentralizados prevén que las relaciones laborales se sujetarán al apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, con el cual el Presidente resulta modificador de una disposición Constitucional sin tomar en cuenta lo dispuesto en la Carta Magna.

NOVENA.- El artículo 15 fracción III de la Ley Burocrática clasifica a los trabajadores por su tipo de nombramiento: interino, definitivo, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Por su aspecto presupuestal, los trabajadores pueden clasificarse como de base y empleados supernumerarios.

DECIMA.- La naturaleza jurídica del acto que genera la prestación de servicios entre el Estado y sus servidores ha creado diversas posturas, variando del Derecho Público al Privado.

La relación entre el Estado y los trabajadores a su servicio tiene como origen el acto materialmente administrativo del nombramiento, entendiéndose por tal, como lo manifiesta el Licenciado Herrán Salvatti, "el acto mediante el cual el servidor público que tiene facultades y atribuciones para ello, designa a quien a de ocupar un cargo o puesto, previo el cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones legales aplicables".



La calidad de trabajador conforme al artículo 3° de la Ley Burocrática, depende de que éste cuente con nombramiento expedido por funcionario facultado o por estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo determinado.

DECIMA PRIMERA.- Entre el Estado y sus servidores, como en todas las relaciones de trabajo, surgen problemas de muy diversa índole.

Los primeros órganos legalmente facultados para resolver los conflictos entre los Poderes de la Unión y sus servidores fueron las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1963, se estableció en su Título Séptimo la organización y competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y su artículo tercero señala que este Tribunal sustituye al Tribunal de Arbitraje.

DECIMA SEGUNDA.- Asimismo, tenemos que la *Litis* se inicia por la presentación de la demanda ya sea en forma verbal o por escrito, teniendo un término de cinco días para la contestación de los titulares y nueve días cuando el demandado es el trabajador. Una vez fijada la *litis*, el Tribunal señalará día y hora para la celebración y ordenará la práctica de las diligencias que fueran necesarias, abriendo en esta audiencia el período de recepción de pruebas, las cuales el Tribunal calificará admitiendo o desechando las mismas que se encuentren ofrecidas conforme a derecho, ordenando el desahogo, primero de las del actor y posteriormente las del demandado; una vez desahogadas las probanzas se procederá a los alegatos y posteriormente a la resolución.



DECIMA TERCERA.- En la práctica, el procedimiento ante el Tribunal es demasiado tardado porque hay muchos juicios y únicamente existen tres salas para desahogar el procedimiento respectivo, siendo insuficientes, por lo que un juicio tarda en resolverse aproximadamente entre tres y diez años. Por esa razón, al no ser favorable para el Estado le causa un perjuicio, ya que debe erogar el pago de salarios caídos o lo que haya condenado el Tribunal Federal de Arbitraje, del presupuesto de egresos que tenga designada la Dependencia, esto en detrimento del erario público de la Nación.

Por tal motivo, sería conveniente la ampliación de las Salas Auxiliares para efecto de que los juicios no sean tan dilatorios; asimismo, es necesario prever la conciliación en el momento de la celebración de la audiencia, toda vez que ésta únicamente se lleva a cabo si las partes la proponen, pudiendo en esta fase resolverse algunos asuntos sin llegar a la contienda.

DECIMA CUARTA.- Se reitera la propuesta de reforma del artículo 46 de la Ley Burocrática por ser demasiado limitativo para los titulares y consecuente para los trabajadores, en los términos que quedaron precisados en el capítulo cuarto de la presente investigación, y por ende la reforma al artículo 46 bis del mismo ordenamiento. Ya que, como se mencionó en el capítulo respectivo la fracción V del artículo 46 del ordenamiento legal señalado, resulta como un ornamento plasmado en dicha Ley, toda vez que los titulares cesan a los trabajadores por vía de excepción, la cual hacen valer al momento en que emiten su contestación de demanda correspondiente.



BIBLIOGRAFÍA



BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa México.
2. CABANELLAS, Guillermo. La transacción en el Derecho del Trabajo, Revista de Derecho del Trabajo, 1945, México.
3. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda Edición, Editorial Pac, México 1995.
4. DÁVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A. México 1988.
5. DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1988.
6. DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
7. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Décimo segunda Edición. Editorial Porrúa, México 1990.



8. FIX SAMUDIO, Héctor. Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. J.C.A. México 1975.

9. ORTEGA LOMELÍN, Roberto. El Nuevo Federalismo, la Descentralización, Editorial Porrúa, México 1988.

10. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Décima Edición. Editorial Porrúa, México 1991

11. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Décimo novena Edición. Editorial Porrúa, México 1983.

12. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I. Segunda Edición. Editorial Porrúa, México 1971.

13. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Sexta Edición. Editorial Porrúa, México 1981.

14. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1982.



L E Y E S .

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Sentécima Edición. Editorial Porrúa, México 1993.
2. LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina, Vigésima Edición, Editorial Porrúa., 1992.
3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Alberto Trueba Urbina. Sexagésima Edición. Editorial Porrúa, México 1992.
4. LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA FEDERAL. Comentada por Herrán Salvatti, Mariano y Carlos F. Quintana Roldán. Primera Edición, Editorial Porrúa, México 1986.
5. LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Comentada por Itálo Morales, Hugo y Rafael Tena Suck, Segunda Reimpresión, Editorial Pac. México 1992.
6. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Vigésima Edición. Editorial Porrúa, México 1989.



OTRAS FUENTES :

1. EL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAGE.
2. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Nava Negrete, Alfonso, Tomo III .
Editorial Porrúa, México 1985
3. DICCIONARIO DE JURÍSTAS. Palomar de Miguel, Juan. Editorial Mayo.
México 1981.
4. DICCIONARIO DE DERECHO. Rafael de Pina. Editorial Porrúa.