

*EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO  
DE LOS PODERES DE LA UNION.*

*TESIS*

*Que para obtener el Título de Licenciado en Ciencias  
Jurídicas, presenta el Pasante de Derecho*

*FEDERICO PAEZ FLORES*

*FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES*

*UNIVERSIDAD DE NUEVO LEON*

*1944.*

TL  
JL1247  
.F3  
1944  
c.1





1080124822

TL

JL1247

.P3

1944



**EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO  
DE LOS PODERES DE LA UNION.**

**TESIS, que para obtener el Título de Licen-  
ciado en Ciencias Jurídicas presenta el Pa-  
sante de Derecho Federico Páez Flores.**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES.**

**UNIVERSIDAD DE NUEVO LEON.**

**Abril 10. de 1944.**

U. N. L. U. "Rafael Ángel Flores"  
Documento Donado por  
Lic. Federico Páez Flores

**A MI PADRE, señor Federico A. Páez,  
con profundo cariño, veneración, y gratitud.**

**A MIS ABUELITOS, Sra. T. E. Vda de Páez,  
Sr. F. M. Flores, y Sra. J. C. de Flores,  
carinosamente.-**

**A MIS MAESTROS DE LA FACULTAD,  
respetuosamente.-**



## PROLOGO:

A la digna consideración de los Maestros que integran el Jurado ante quien debo sustentar mi examen profesional, presento esta Tesis que he titulado "EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION".

En ella estudio y comento las principales disposiciones del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión vigente, que frecuentemente ha sido objeto de críticas; y llego a la conclusión, de que el Estatuto debe ser abrogado.

Como advertencia, quiero explicar que, para evitar repeticiones constantes, designo en el desarrollo de esta Tesis al individuo que sirve al Estado, con las palabras de "servidor", "empleado" y "trabajador".

El capítulo final de este trabajo, contiene un somero estudio sobre el Servicio Civil, en el que expongo además, los puntos que en mi concepto, debe tocar la Ley del Servicio Civil que substituya al Estatuto vigente.

Lleva esta Tesis, los errores y defectos propios de la inexperiencia de todo aquel individuo que apenas acaba de abandonar las Aulas Universitarias, pero lleva también, la dedicación y el entusiasmo del hombre que desea obtener su Título Profesional, para culminar los estudios emprendidos, y ser útil a la Sociedad.

Federico Páez Flores.



## CAPITULO PRIMERO.

### INTRODUCCION.

El Derecho del Trabajo, en sus primeras manifestaciones, tuvo por objeto la protección del obrero industrial, que, debido a lo prolongado de las jornadas y a lo exigido de los salarios parados, se encontraba en deplorables condiciones físicas y económicas, hasta el grado de ameritar la intervención del Estado, para mejorar su precaria situación. Los obreros, conscientes de que solo con la organización podrían conseguir mejorar las condiciones de prestación del trabajo, lo hacen, y empieza así a surgir el Derecho del Trabajo, primero como una necesidad urgente, como una gracia del Estado a los obreros, después, y debido a la unión de éstos y a su fuerza, como un Derecho esencialmente proteccionista de la clase trabajadora; y si en sus comienzos, sólo se aplicó al obrero industrial, en la actualidad, su campo de acción se ha extendido, y nuestro Derecho del Trabajo cubre por igual al empleado, al jornalero, al artesano, al doméstico, y a todo aquel que preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un Contrato de Trabajo.

Las normas de Derecho Obrero, protectoras de los -

individuos que prestan sus servicios en virtud de un contrato de trabajo, otorgan a éstos, derechos amplísimos con objeto de igualar su fuerza con la de los patronos, y obtener día a día, mayores beneficios económicos que mejoren la situación de la clase trabajadora.

Nuestra Constitución Política en su artículo 123, - dió las bases conforme a las cuales se debe legislar en materia de trabajo, y al efecto, otorgó facultades a las Legislaturas de los Estados y al Congreso de la Unión primero, y actualmente solo a este último, para "expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo".

Siempre ha constituido un serio problema el resolver si las relaciones que surgen entre el Estado y sus servidores, deben ser regidas por la Legislación del Trabajo o no. Respecto de las personas que desempeñan puestos de elección popular (que de acuerdo con el artículo 50. Constitucional están obligadas a ello) y de los Funcionarios públicos, la opinión dominante es la de no considerarlos incluidos dentro de las prescripciones de las leyes del trabajo, por lo que el problema, solo se refiere al resto de los servidores del Estado. Y este se complica al considerar, que el artículo 123 Constitucional parece incluir a los servidores públicos ya que en



su fracción XVIII, dice: "las huelgas serán lícitas cuando - tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos, será - obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la - fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas - serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayo- - ría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las - personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aque- - llos perturban a los establecimientos y servicios que de- - penden del Gobierno".

Claramente se desprende del párrafo introductorio - del artículo 123 Constitucional, que la aplicación del Dere- - cho Obrero, está supeditada a la existencia de un contrato - de trabajo, por lo que, para determinar si la legislación del - trabajo es aplicable a los servidores públicos, antes, debe - estudiarse si entre ellos y el Estado existe un contrato de - trabajo.

No vamos en esta tesis a examinar ese punto que ha - sido ya suficientemente tratado por la doctrina, sino que, - en este capítulo, y antes de entrar al comentario del Estatu- - to de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la ---- - Unión, haremos una ligera exposición refiriéndonos a los ar-

tículos 123 Constitucional y 2o. de la Ley Federal de Trabajo, en relación con el punto de la aplicación a los servidores estatales, de la legislación obrera.

El artículo 123 Constitucional, es la base de una legislación destinada a reglamentar las relaciones obrero-patronales tendiendo a elevar los beneficios de la clase trabajadora que presta sus energías al patrono, quien recoge -- sus servicios en provecho propio. Pues bien, el Estado desarrollando actividades para cumplir sus fines, prestando servicios públicos por mandato legal, no puede ser comparado ni jurídica ni económicamente con un patrono, como opina Mendietta y Nuñez; por tal motivo, no debe serle aplicada la legislación obrera en su carácter de Poder Público.

La legislación obrera, concede a los trabajadores múltiples derechos que como la huelga, contratación colectiva, asociación sindical, por no mencionar sino solo los principales, hacen que la aplicación de esta legislación a los servidores del Estado, sea inconveniente y perjudicial para el desarrollo de las actividades estatales. Estas actividades, encaminadas siempre a realizar determinados fines, tendientes no solo a mantener el orden interior y su existencia frente a los demás Estados, sino a la promoción del ---- bienestar colectivo, exigen una normal y eficiente realización. Las tareas, labores y todo el contenido de la activi--

dad que el Estado desarrolla para cumplir sus fines, constituyen lo que el Maestro Gabino Fraga<sup>o</sup> llama las "atribuciones del Estado", cuyo ejercicio no puede paralizarse.

Para el desarrollo y realización de dichas atribuciones, necesitan los titulares de los órganos estatales, -- de los servicios de personas que les auxilien para cumplir su cometido; el servicio de estas personas, está en relación directa con el cumplimiento de las atribuciones que el Estado debe realizar, y si es así, las relaciones entre el Estado y sus servidores no deben ser regidas por la legislación obrera, porque ésta, esencialmente protectora del trabajador, otorga a él garantías, que de concederse a los --- empleados públicos, minarían y perjudicarían el normal funcionamiento estatal.

Por lo demás, el individuo ingresa a servir al Estado en virtud de nombramiento expedido por la Autoridad -- competente, tal nombramiento es un acto del Poder Público -- en ejercicio de sus funciones, el servicio del empleado representa un interés colectivo, y en tal virtud, las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán sujetas a un -- régimen especial para asegurar el eficaz cumplimiento de -- las necesidades de la colectividad. Los Poderes de la ---- Unión gozan de facultades Constitucionales que afectan a --- sus servidores en tal forma, que hacen desaparecer cualquiere

<sup>o</sup>Derecho Administrativo.

ra idea que d relación de trabajo se tenga; en efecto, el Congreso tiene facultad de crear y suprimir empleos públicos y aumentar y disminuir sus dotaciones (artículo 73 fracción XI Constitucional), las erogaciones gubernamentales y por consecuencia, los sueldos de los servidores públicos, están determinados en el Presupuesto de Egresos, el cual es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar (artículo 74 fracción IV Constitucional), el servidor del Estado no puede abandonar el empleo sin causa justificada, previa aceptación de su renuncia, y después de que se haya presentado la persona que debe reemplazarlo, si tal cosa hace, cometerá el delito de Abandono de Funciones Públicas tipificado por los artículos 212 Fracción V y 198 fracción V del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia Federal, y del Código Penal del Estado de Nuevo León respectivamente.

En vista de todo lo anterior, podemos asentar que, la legislación del trabajo no debe ser aplicada a las relaciones existentes entre el Estado y sus servidores, cuando éste precisa de los servicios de individuos para el desarrollo de sus actividades con objeto de cumplir sus fines. En tal virtud, el servicio de estos individuos debe de estar sujeto a un régimen especial en vista de la importancia que representa para la colectividad.

Sin embargo, no en todos los casos la actividad del Estado constituye una función pública. En ocasiones el Estado desarrolla actividades que nada tienen que ver con tales funciones, como en el caso de actividades privadas que constituyen concurrencia a empresas particulares, o bien cuando administra empresas con patrimonio propio, con personalidad jurídica, con régimen financiero independiente, constituyendo a veces organismos descentralizados cuyos actos no implican el ejercicio de funciones ligadas estrechamente con el Poder Público; en esas ocasiones, el Estado si puede considerarse como patrono, y a los individuos al servicio de las dependencias que mencionamos si les es aplicable la legislación del trabajo, y es a esos casos, a los que se refiere la fracción XVIII del artículo 123 Constitucional.

Por eso, al desenvolverse los principios del artículo 123 Constitucional por la Ley Federal del Trabajo, se precisó en esta Ley en su artículo 2o., la extensión que en el punto a que nos referíamos debería darse a la Legislación Obrera, al decir que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

El legislador, en virtud de tal artículo, dispuso el dictado de Leyes que vinieran a regir las relaciones entre el Estado y sus servidores, leyes apartadas de las que-



en el artículo 123 Constitucio al tienen su base; pues esti  
mamos que la intención, el espíritu del artículo 2o. de la-  
Ley del Trabajo fue el de excluir a los servidores estata--  
les de la aplicación de tal Ley, al no tocar el punto de --  
que hemos hallado y ordenar su regulación por leyes de dis-  
tinto carácter.

El Estatuto de los Trabajadores al servicio de --  
los Poderes de la Unión, fué dictado pretendiendo llevar a-  
efecto lo dispuesto por el artículo de la Ley del Trabajo -  
que hemos citado. Sin embargo opinamos, que con el Estatu-  
to no se ha cumplido fielmente lo dispuesto por la Legisla-  
ción Laboral, pues considera como una relación de trabajo -  
la que se establece entre el Estado y los individuos que le  
sirven, y si tal hubiera sido la intención del legislador -  
de 1931 que dictó la Ley del Trabajo, se hubiera incluido -  
entre las prescripciones de la Ley a los empleados públicos;  
pero, contrariamente a eso se dispuso, como ya lo dijimos,-  
que una ley especial re lara tales relaciones.

Así lo interpretó además, el Ejecutivo de la ----  
Unión en el año de 1934, cuando siendo Presidente de la Re-  
pública el General Abelardo L. Rodríguez, se dijo en la ex-  
posición previa del Acuerdo sobre la organización y funcio-  
namiento del Servicio Civil que: "Por razones de índole doc

trinal y práctica, dada la naturaleza de los servicios que -  
están a su cargo en co. cordancia con los deberes fundamenta-  
les de los órganos políticos del Estado, una clase social la  
borante, la de los servidores del Poder Público, no quedó in-  
cluida en la legislación garantizadora de derechos (se refie-  
re al artículo 123 Constitucional del que se habla en párra-  
fos anteriores de la exposición previa al Acuerdo que mencio-  
namos)....."

## CAPITULO SEGUNDO.

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

Ya hemos visto que la Legislación del Trabajo no debe ser aplicada a las relaciones existentes entre el Estado y sus servidores, que tales relaciones precisan de un régimen especial de acuerdo con su carácter. Sin embargo, no siempre han existido en México normas de esta índole (que regulen las relaciones de que hablamos).

En el presente capítulo, haciendo un poco de historia, anotaremos los pasos que se han dado en nuestro País, para reglamentar las relaciones de que tantas veces hemos hablado. Al efecto, lo dividiremos en dos grandes partes, antes de la Revolución de 1910 y después de ella.

Hasta antes de la Revolución Mexicana, el problema a que nos referimos fue ignorado por completo en nuestro País, pues antes de esa fecha, ni rigió ninguna disposición legal al respecto, ni tampoco hubo trabajo o estudio serio digno de consideración. "En la época anterior a la conquista de los españoles, en los reinos de la Triple Alianza y en

los que constituían otros grupos indígenas importantes como los Mayas, los Tarascos, etc., no existían reglas o costumbres de índole jurídica por medio de las cuales se determinasen las relaciones del Gobierno y de sus servidores"; --- durante la época Colonial tampoco se conocieron en México "preceptos de tal naturaleza".

Al consumarse nuestra Independencia, los Gobiernos tuvieron que luchar constantemente contra facciones opuestas, y por tanto estos Gobiernos no eran durables, no eran estables; y por las luchas intestinas que sacudían al País no hubo tiempo de ocuparse del problema de que venimos hablando. Al desaparecer las frecuentes luchas internas y consolidarse el régimen del General Porfirio Díaz, vino para México la época de integración económica; se construyeron vías férreas y nacieron las grandes industrias; el Gobierno organizó su administración, y el número de personas a su servicio fué en aumento constante, en tal virtud, se formaron los grandes conjuntos de empleados públicos; sin embargo, no obstante haberse legislado intensamente, en la época porfiriana, no se conoció ningún estudio de importancia ni se dió solución legal al punto que tratamos.

Al triunfo de la Revolución Mexicana iniciada en 1910, correspondió la consolidación del gran movimiento so-

•Lucas Mendieta y Nuñez.- "La Administración Pública en México."

cial plasmado en la Constitución Política de 1917.

A esta Constitución Política se agregó el Título Sexto denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", que en su artículo 123 contiene las bases fundamentales que rigen la relación de trabajo. El hecho de considerarse los empleados públicos comprendidos dentro del artículo Constitucional mencionado, empezó a despertar inquietudes entre los componentes de este sector social, quienes opinaban que también a ellos se extendían los beneficios del ya citado artículo; por otra parte, esta inquietud aumentaba debido a los frecuentes cambios de Gobierno pro ucto de la época, y al no sentirse seguros en sus empleos y si a merced de las Administraciones que muy a menudo variaban, para los individuos al servicio del Gobierno, era una aspiración muy justa al obtener del Poder Público, el dictado de una Ley que los garantizara su estabilidad y su ascenso.

Como el artículo 123 de la Constitución solo estatua las bases fundamentales conforme a las cuales se ajustarían las leyes que sobre trabajo dictarían el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados primero, y luego el Congreso de la Unión exclusivamente, necesariamente las Legislaturas, al dictar las Leyes del Trabajo tuvieron que afrontar el problema de la inclusión o exclusión de los



empleados públicos de los beneficios de la Legislación Obrera; como veremos, la mayoría de las leyes dictadas en los Estados resolvieron en una u otra forma el problema, y solo algunas no expusieron nada al respecto. La Constitución de 1917 en su artículo 123 como ya dijimos, facultó en un principio a las Legislaturas de los Estados para dictar las correspondientes leyes del trabajo cuyas bases fundamentales quedaban expuestas en el propio artículo; y en cumplimiento de ello se dictaron leyes reformativas del artículo Constitucional citado. Por ser de importancia desde un punto de vista histórico me referiré a la forma en que resolvieron Las Legislaturas de Provincia el problema que nos ocupa.

El primer Estado en dictar una Ley de Trabajo desarrollando los principios del artículo 123 de la Constitución de 1917, lo fué Veracruz, siendo Gobernador el General Cándido Aguilar; el 14 de enero de 1918 se expidió la Ley, que en su artículo 8 fracción I excluyó de sus beneficios a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado; la Ley del Estado de Nayarit, de 25 de octubre de 1918 en su artículo 8, siguió los pasos de la Legislación veracruzana. El Estado de Yucatán en su Ley del Trabajo de 16 de diciembre de 1918 también excluyó en su artículo 3 fracción III, a los empleados públicos del goce de los beneficios establecidos en la propia Ley.

En el Estado de Sonora el 31 de marzo de 1919 se dictó la Ley del Trabajo, la cual solo parcialmente consideró al Estado como patrono al decir en su artículo 13 "que también será objeto de esta Ley el trabajo de las obras públicas y del Estado y los Municipios"; mientras que en el Estado de Michoacán se dispuso, en la fracción IV del artículo 10 de su Ley del Trabajo: "quedan exceptuados de esta Ley y se regirán por las federales en su caso, por las demás relativas o por los principios generales del Derecho: los contratos de trabajo de los empleados públicos ya correspondan al Estado, ya a la Federación".

El Estado de Puebla verificó algo que en los demás Estados no se había hecho; aunque considerándolos dentro de las prescripciones de la Ley del Trabajo, incluyó en su capítulo VI un título especial para los empleados públicos conteniendo algunas disposiciones que precisaban la jornada máxima, vacaciones, etc. y excluían de los beneficios de la Legislación a los empleados de Policía, militares, etc., los cuales se regirían por sus reglamentos especiales; el Código del Trabajo para el Estado de Puebla se expidió el 14 de noviembre de 1921. La Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua de 5 de julio de 1922 si incluyó dentro de sus prescripciones a los empleados públicos, cosa que también hizo el Estado de Durango en su Ley del Trabajo que expidió el 22 de oc-

tubre de 1922.

En Tamaulipas se consideró al Estado como patrono solo para el caso de responsabilidad proveniente de los accidentes sufridos por sus empleados, en la Ley del Trabajo que se expidió el día 12 de junio de 1925. En el año de 1926 el Estado de Oaxaca dictó su Ley del Trabajo, pero en ella no se refirió para nada a los empleados públicos, lo que sí hizo el Estado de Tabasco que en su Ley del Trabajo de 18 de octubre de 1926, excluyó a sus servidores de los beneficios de la propia Ley. El resto de los Estados legisló también en materia Obrera, y Aguascalientes, Hidalgo, Zacatecas, Chiapas y Querétaro tuvieron sus Leyes del Trabajo incluyendo o excluyendo de los beneficios de ellas a sus servidores o bien, haciendo caso omiso del problema.

Durante el período extraordinario de sesiones habido en la Cámara de Diputados en el año de 1919, se discutió el Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y Territorios Federales, y durante las sesiones habidas con tal motivo, se trató con extensión y amplitud el problema de considerar o no comprendidos a los empleados públicos dentro de la Legislación Obrera, desarrollándose fuertes debates entre los partidarios de una u otra postura. La discusión se inició con la lectura del artículo 10. del Proyecto que decía: "será objeto de la presente Ley, la reglamenta



tación de las relaciones entre trabajadores y patronos, en la aplicación de la actividad humana a la producción y circulación de la riqueza y a las operaciones que al propio objeto conducan, excepción hecha de aquellos derechos que se refieran a funcionarios y empleados de la Federación o de los Municipios los cuales serán regidos por las leyes y reglamentos respectivos". La oposición contra el artículo transcrito fue intensa, y hablaron en contra del proyecto algunos Diputados expresando que era injusto dejar fuera de la Ley del Trabajo a los empleados públicos. En esa virtud acordóse desechar el proyecto de artículo y formular otro que fué como sigue: "Artículo 1o. Es objeto de la presente Ley la reglamentación de las relaciones entre trabajadores y patronos. Se exceptúa a los obreros, empleados, y funcionarios de la Federación, del Distrito y los Municipios en lo concerniente a participación de utilidades, pero el Ejecutivo estudiará una Ley sobre pensiones y retiros". Como se ve, en este Proyecto se asimiló en todo, excepto en la participación de utilidades, a los empleados públicos y funcionarios con los obreros. El artículo que se trataba de aprobar, nuevamente suscitó críticas, y no fueron pocos los Diputados que señalaron los defectos que el artículo adolecía al tratar en igual forma a los obreros y a los empleados y funcionarios Públicos. No obstante eso, el Proyecto se aprobó y se complementó con el artículo 2o. que --

decía: "Para los efectos de esta Ley se entiende: I.- Por trabajador a toda persona que preste una labor material o intelectual. II.- Por patrón a la persona física o moral a quien se preste el trabajo. Tendrá derecho a los beneficios de la presente Ley toda persona que ejecute un trabajo o industria, obra o negociación de labor agrícola dependiente de cualquier ramo del Poder Público o del Municipio, considerándose a éstos como patronos". El Proyecto de Ley del Trabajo, aprobado por la Cámara de Diputados, pasó a la de Senadores, en donde ni siquiera se inició su discusión.

En el transcurso del año de 1925 se presentó a la Cámara de Diputados otro Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales que en su articulado, no consideró a los empleados públicos como obreros. El Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, al igual que el anterior pasó a la de Senadores en donde también ni siquiera fué discutido.

Durante el Gobierno del Licenciado Emilio Portes-Gil, el Ejecutivo de la Unión remitió al Congreso (que ya tenía facultades para legislar en toda la República en materia de Trabajo) un Proyecto de Código Federal del Trabajo que trató de resolver el problema disponiendo en su artículo 30.

*\*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 2 y 3 de Mayo de 1919.- Tomo II. Volumen XXVIII.*



lo siguientes: "Estaría sujetos a las disposiciones de este - Código, todos los trabajadores y los patronos, inclusive el - Estado (la Nación, los Estados y los Municipios) cuando tenga el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando toma a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares". En la exposición de motivos del Proyecto se trató de explicar cuando se debía considerar al Estado como patrono diciendo: "Hay múltiples - casos sin embargo en que la naturaleza del servicio que prestan los trabajadores del Estado es exactamente igual a la naturaleza y el servicio que origina y reglamenta el contrato de trabajo, y en los que para nada se conculca la naturaleza del Poder Público, ni se afecta la vida del Estado. Sucede esto cuando el Estado asume el papel de empresario; cuando - toma a su cargo determinados servicios que en esencia pueden ser y son en muchas partes desempeñados por particulares y - que solo por circunstancias especiales están provisionalmente o definitivamente a cargo del Estado. Cuando toma a su - cargo servicios de transporte, ferrocarriles, empresas navieras, etc., cuando explota determinados productos, estanco de tabaco, petróleo, etc., cuando establece y regenta empresas constructoras de caminos, obras, etc., entonces el Estado -- desempeña verdaderamente el papel de empresario en relación con sus trabajadores, tiene todas las obligaciones y derechos que establece el artículo 123 Constitucional para los patro-

nes en general". Como se sabe, este Proyecto de Código Federal del Trabajo no llegó a ser aprobado, pues suscitó entre obreros y patronos numerosas críticas.

En el año de 1931 se formuló un nuevo Proyecto de Ley Federal del Trabajo que se conoce como Proyecto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, el cual con algunas reformas fue aprobado por el Congreso, y constituye la Ley Federal del Trabajo vigente. Sin embargo, hay que hacer notar que el Proyecto de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo daba una solución distinta al problema de los servidores del Estado, que la contenida actualmente por la Ley Federal del Trabajo. El artículo 2o. del Proyecto decía: "Estarán sujetos a las disposiciones de esta Ley, to dos los trabajadores y los patronos, inclusive el Estado (la Nación, las Entidades Federativas y los Municipios) --- cuando tenga el carácter de patrono. El Estado asume ese carácter respecto de los servicios que no constituyan ejercicio del Poder Público ni sean un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico. -- Los Tribuna les a quienes correspondía la interpretación de esta Ley, no podrán considerar sujetos a ella a los Funcionarios de elec ción popular, a las personas que desempeñen empleos en virtud de nombramiento expedido a su favor por Autoridad compe

tente, a los miembros del Ejército, de la Policía, y de la Armada, ni a que se trabajen en servicios que el Ejecutivo Federal haya declarado inispensables para el ejercicio del Poder Público; en la Exposición de motivos del mismo Proyecto se asentó que "excepcionalmente puede la Administración emplear el procedimiento contractual para reclutar a alguno de sus servidores, por medio de un acto jurídico en que aparecen determinados los elementos formales y materiales de todo contrato y en el que se aplica estrictamente la ley de las partes".

La vigente Ley Federal del Trabajo cambió completamente el sistema seguido por el Proyecto de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo, ya que excluyó de sus preceptos a los empleados públicos al decir en su artículo 2o., que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan". Criticando el sistema adoptado por el Proyecto de la Secretaría de Industria, en la Exposición de Motivos de la vigente Ley se dijo "Mas en la parte final del artículo (del Proyecto) que comentamos se faculta al propio Ejecutivo para colocar, pudieramos decir al margen de la Ley, a todos aquellos que trabajen en servicios que él considere inispensables para el ejercicio del Poder Público. Esta última facultad en vez de aclarar el problema lo complicaba gravemente en -

perjuicio del trabajador del Estado, ya que el Ejecutivo, - por una resolución que pudiera ser injusta, podría privarlo de los beneficios que le otorga la Ley, dejándolo en una situación peor que la de los demás trabajadores. Ante esta - situación, las Comisiones han creído preferible retirar del Proyecto este artículo y substituirlo por el que aparece en su lugar, en el cual se propone la expedición de la Ley del Servicio Civil".

Siendo Presidente de la República el General Abe-- lardo L. Rodríguez, el día 9 de abril de 1934, dictó un --- Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Ci vil, a las Secretarías de Estado, Departamentos Administra- tivos y demás dependencias del Ejecutivo, en virtud del --- cual fijó (provisionalmente, ya que el Acuerdo solo rigió - hasta el 30 de noviembre de ese año) los derechos y obliga- ciones de los empleados públicos. La aplicación de ese --- Acuerdo se encargó, a las Comisiones del Servicio Civil que se deberían integrar en cada Dependencia, con un represen- tante del Jefe de ella como Presidente, y dos Vocales que - serían los Jefes de Departamento u Oficina decanos dentro - de la Dependencia de que se trataba.

A pesar de que la vigencia de tal acuerdo fue --- efímera, tuvo suma importancia ya que, fue el primer paso -

dado para la resolución de una cuestión tan importante.

En la Ciudad de México, se celebró en el año de -- 1934 el Primer Congreso de Derecho Industrial. En este Congreso se trató entre otros temas en verdad interesantes, el de el Estado Patrono. El estudio del punto de que h blamos se debió a la ponencia presentada por el Delegado Oficial, - Licenciado Vicente González, quien sugirió se discutiera lo debido para proponer después, y en vista de la solución acop tada, la reforma de la Legislación del Trabajo. Como las -- Delegaciones del Congreso sostuvieron cada una sus puntos de vista, no se llegó a ninguna resolución.

Como ya se dijo, el Acuerdo del General Abelardo - L. Rodríguez de que se habla en anterior párrafo, solo estuvo en vigor hasta el día 30 de noviembre de 1934, y al lle-- gar a la Presidencia de la República el General Lázaro Cárde nas, se planteó la necesidad de la expedición de normas que regularan las relaciones entre el Estado y sus servidores, - esta necesidad fue la determinante de la expedición del Esta tuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la -- Unión, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de diciembre de 1938, y que estuvo en vigor hasta el 14 de abril de 1941, fecha en que se publicó el nuevo Es tatuso de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la-



Unión, que abrogó al que le precedió, que actualmente está -  
en vigor y que será objeto de nuestro comentario en el si---  
guiente capítulo.

### CAPITULO TERCERO.

#### EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 2o., no consideró como sujetos del Derecho del Trabajo a los servidores públicos al decir en tal disposición, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se deberían regir por las Leyes del Servicio Civil que se expidieran. De acuerdo con el espíritu del artículo a que nos referimos, Leyes del servicio civil, apartadas completamente de las normas del Derecho del Trabajo, tomando en cuenta el interés público que el servicio del empleado representa y los derechos que a éste deben corresponder, son las indicadas para regir las relaciones surgidas entre el Estado y los individuos que le sirven.

Desgraciadamente, no se ha seguido el magnífico camino trazado por el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo pues como más adelante veremos, el Estatuto objeto de nuestro Comentario, considera como relación de trabajo -

la que se establece entre los Poderes de la Unión y sus empleados, y la mayoría de sus preceptos, si los concordamos, corresponden a los de la Ley Federal del Trabajo, naturalmente algunos con las diferencias que fué necesario introducir, en atención al especial carácter que toma el servicio del empleado público.

El Estatuto vigente, abrogó al anterior que regía desde el día 5 de diciembre de 1938. Desde su discusión en la Cámara de Diputados, el Estatuto de 5 de diciembre de 1938 fue objeto de severas críticas, y no obstante eso, fue aprobado sin tomar en cuenta sus deficiencias técnicas y las contradicciones que algunos de sus artículos tenían con la Constitución. Fue así como después de poco mas de dos años de estar en vigor, el Estatuto que mencionamos, vistos ya todos los perjuicios que a la Administración había ocasionado su aplicación, se sintió la necesidad de abolirlo y volver a los cauces marcados por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 2o., dictando una Ley del Servicio Civil que corrigiera los defectos señalados al propio Estatuto; pero fuertes intereses ya creados impidieron el dictado de la Ley del Servicio Civil, y se expidió el nuevo Estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1941 que solamente corrigió

en algunos puntos el Estatuto que tanto se criticaba. El dictado del nuevo Estatuto fue debido a que la aplicación del anterior "ha señalado los defectos de que adolece, demostrando en la práctica que algunas de sus normas rebasan los límites de la conveniencia general o comprobando que ciertos aspectos no fueron regulados con la precisión necesaria" (Exposición de motivos del nuevo Estatuto).

Si bien es cierto que el Estatuto en vigor revisó algunas irregularidades que su antecesor contenía, también es cierto que, partiendo de una base falsa, por no estar en concordancia con el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo, sus preceptos resultan alejados de la realidad, contrarios a la Doctrina, desacordes en muchos puntos con nuestro sistema jurídico, al grado de que su aplicación acarrea perjuicios tales a la Administración impidiendo y obstaculizando su eficaz funcionamiento, que ya se habla de abolir o reformar esta Ley que apenas tiene poco mas de dos años de estar en vigor.

En seguida haremos un comentario de las principales y más importantes disposiciones del Estatuto vigente.

Al fijar los sujetos de la relación que regula, se advierten en la Ley que comentamos, falta de precisión y

discordancia entre sus diversos preceptos; pues si en su artículo 1o. dice que la Ley es de observancia para todas las Autoridades y Funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y para las Autoridades y Funcionarios del Distrito y Territorios Federales, en su artículo 2o. declara que trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros; en su artículo 3o. repite el mismo concepto, y en otros artículos habla de trabajadores al servicio del Estado simplemente.

No obstante la diversidad de términos usada para señalar a uno de los sujetos de la relación, prevalece la idea de que ésta se establece entre los Funcionarios que integran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los individuos al servicio de tales Poderes (artículos 1, 9, 69 y 70), idea por demás errónea, pues el servidor público no presta sus energías en favor de ningún Funcionario, sino que, es servidor del Estado a través del Gobierno, pues el Funcionario no es más que conducto para exteriorizar o ejecutar la voluntad estatal. Sin embargo, tuvo que hacerse así, ya que, de haberse reconocido al Estado como sujeto de la relación, se habría dificultado sobre manera la inclusión en el Estatuto de preceptos derivados de la Legislación ---



Obrera.

LA RELACION DE TRABAJO. Hemos dicho ya bastante, y aún a riesgo de cansar, volveremos a decir que la Legislación del Trabajo no debe ser aplicada a las relaciones existentes entre el Estado y sus servidores. El Estatuto de -- los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, -- constituye un cuerpo de disposiciones que contiene normas de Derecho Obrero y como tal, no viene a ser sino una parte especial de la Ley Federal del Trabajo. Asentamos lo anterior porque el artículo 3o. del Estatuto que comentamos dice: "la relación jurídica de trabajo reconocida por esta Ley se entiende establecida para todos los efectos legales entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales representados por sus titulares respectivos", caracterizando así como de trabajo, y en contradicción con el artículo 2o. de la Ley respectiva, las relaciones que surgen entre el Estado y los individuos que les sirven; en todo momento, se trata de equiparar a los servidores públicos con los trabajadores sujetos del Derecho Obrero; se les concede por el Capítulo III del Título Tercero -- el derecho de huelga que pertenece exclusivamente al Derecho del Trabajo, en algunas ocasiones se habla del "Contrato del Trabajo" (artículo 44 fracción V inciso ' i ' ), se declara aplicable supletoriamente la Ley Federal del Traba-

jo, y respecto de los riesgos profesionales rigen las disposiciones de la misma Ley (artículos 8 y 24 del Estatuto). Por lo demás, como ya hemos visto el Estatuto reconoce expresamente en su artículo 3o. como relación de trabajo, la que existe entre el Estado y sus servidores, constituyendo así esta disposición la base sobre la que se sustenta todo su articulado.

Para nosotros, nada mas criticable de la Ley que comentamos, que el artículo 3o. citado. No mencionaremos -- por ahoráta lo inconveniente que en la práctica ha constituido el empeño de aplicar Instituciones del Derecho del Trabajo al Estado respecto de sus servidores.

El Estatuto solamente rige respecto de los individuos al servicio de los Poderes Federales y de los Gobiernos de los Territorios Federales, olvidando que servidores del Estado le son también los individuos que trabajan para los Gobiernos de Provincia y los Municipios; si el Estatuto considera como relación de trabajo la que existe entre el Estado y sus servidores, y si la Legislación del Trabajo es aplicable en toda la República, si el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República en materia de Trabajo de acuerdo con la fracción X del artículo 73 Constitucional, -- ¿por qué entonces no se incluyó a estos servidores también -

del Estado dentro del Estatuto?

A QUIENES SE APLICA EL ESTATUTO. El artículo 10. de la Ley comentada declara ser aplicable a todos los trabajadores al servicio de la Federación. Sin embargo, este -- principio no es absoluto, ni podría serlo. Los diversos -- Titulares de las Dependencias Gubernamentales necesitan de colaboradores inmediatos, Secretarios, Jefes de Departamentos, colaboradores de entera confianza respecto de los cuales deben de conservarse la facultad de removerlos libremente; por eso a determinados servidores no les es aplicable -- el Estatuto y se ha elaborado la división de los trabajadores al servicio del Estado, en trabajadores a base y trabajadores de confianza.

¿Pero existe un criterio uniforme para distinguir los?. En el Estatuto anterior al vigente se hizo una enumeración larguísima que señalaba a los trabajadores de con--- fianza en la cual se llegó al grado de llamar "trabajadores de confianza" a los Secretarios y Subsecretarios de Estado. Esta enumeración casuística fue constantemente reformada y adicionada, por tener que mencionarse expresamente todos y cada uno de los puestos de confianza.

Uno de los defectos que se quiso corregir con el-

Estatuto vigente, fue el casuismo empleado por la Ley anterior para expresar a quiénes debería considerarse como trabajadores de confianza. La Ley en vigor en su artículo 40. -- fracción II inciso 'a' generalizó el concepto de trabajador de confianza al decir que tienen ese carácter aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera aprobación expresa del Presidente de la República y en el inciso 'b' de la fracción citada del artículo 40. se volvió a la enumeración haciendo -- una larga lista de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes Ejecutivo y Judicial, y se dejó a las Cámaras de Diputados y Senadores la libertad de determinar mediante disposiciones generales, los servidores que tuvieran el ---- carácter de trabajadores de confianza del Poder Legislativo. También quedaron excluidos del Estatuto los miembros del --- Ejército y la Armada, el personal militarizado o el que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior, - el personal de vigilancia de cárceles, penitenciarias y los trabajadores de las líneas férreas y empresas petroleras pertenecientes a la Nación, expropiadas poseídas o administradas por el Gobierno, el personal de todas las demás empresas que en lo sucesivo fueren expropiadas poseídas o administradas por el mismo Gobierno y los que presten servicios mediante contrato.

Desde luego deberemos hacer notar que los servido-

res no ganaron nada con la disposición que contiene , res--  
pecto de los trabajadores de confianza, el inciso 'a' de la  
fracción II del artículo 4o.; pues en cualquier momento y -  
previo decreto, basta que se ordene que el nombramiento que  
se haga para desempeñar determinado puesto necesite aproba-  
ción del C. Presidente de la República para que, aunque con-  
siderado trabajador de base por el Estatuto, pase a ser tra-  
bajador de confianza y se le excluya de sus disposiciones, -  
al individuo que lo desempeñe.

Los trabajadores considerados como de base, son -  
inamovibles y gozan de los beneficios otorgados por el Esta-  
tuto y respecto de los de nuevo ingreso, adquieren esta ca-  
tegoría después de que presten sus servicios por el tiempo-  
de seis meses sin nota desfavorable en su expediente.

El artículo 5o. de la Ley que comentamos, hace --  
una enumeración, pudiéramos decir especial, de cierto perso-  
nal al servicio del E<sup>st</sup>ado que también queda excluido de --  
los beneficios del Estatuto.

En primer lugar se menciona a los miembros del --  
Ejército y la Armada Nacionales. Disposición muy acertada,  
pues el Ejército y la Armada, salvaguarda de las Institucio-  
nes Nacionales, encargados de la defensa interior y exterior



del País deben regirse por las Ordenanzas Militares, que imponen la disciplina que debe privar en toda Institución castrense, y por las Leyes y Reglamentos que rigen la organización y funcionamiento tan especial del Ejército y la Armada. Por igual razón el personal al servicio del Estado que se encuentre militarizado o se militarice, queda fuera del Estatuto.

El personal del Servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles etc., también queda excluido de los beneficios del Estatuto. Esta disposición fue dictada en vista de la naturaleza tan especial de los servicios que el mencionado personal presta.

Aunque el propósito de los redactores del Estatuto fue el de dar una definición de los trabajadores de confianza que se basara en la naturaleza del servicio desempeñado, para alejarse así de las enumeraciones que tanto perjudican, esto no pudo ser logrado, y en sus artículos 4o. y 5o. se enumeran los servidores a quienes no se aplica el Estatuto para declarar después, que los trabajadores no incluidos en la enumeración son de base, y que solo a ellos es aplicable la Ley.

**INAMOVILIDAD.** Este es uno de los derechos por el

que mas han luchado los servidores publicos. El empleado público, sujeto a los vaivenes y cambios de la política, -- nunca se sentía seguro en su empleo; los cambios de Gobierno, los cambios de Secretarios de Estado, afectaban en ocasiones hasta el mas humilde servidor, debido a la facultad que los Titulares de las diversas Dependencias gozaban de nombrar y remover libremente a todo el personal a sus órdenes. La inamovilidad del servidor público, sujeto solo a -- remoción por causas determinadas y justificadas en aquellos puntos que hoy el Estatuto califica como de base, es una -- justa conquista de aquellos individuos que dedican sus energías y los mejores años de su vida al servicio del Estado. La inamovilidad, no solamente es un beneficio para el servidor público, constituye también (como lo veremos después) -- una necesidad para la buena marcha de las actividades estatales.

Siempre se había tenido, como una facultad amplísima del Ejecutivo, la de nombrar y remover libremente a todos los empleados de la Unión. Tal facultad pretendió fundarse en lo dispuesto por la Fracción II del artículo 89 -- Constitucional que dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justi-

cia del Distrito Federal y Territorios, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Sin embargo, si examinamos bien la fracción del artículo citado encontraremos que solamente respecto de los funcionarios y empleados que ella menciona, conserva el Ejecutivo la facultad de libre nombramiento y remoción, y respecto del resto de los servidores -- se dice que es facultad del Presidente de la R pública nombrarlos y removerlos libremente, siempre que su nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, lo que significa que mediante leyes puede muy bien restringirse esa libertad del Ejecutivo sin que esa restricción sea de anticonstitucional.

Dictado el Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión anterior al vigente, de fecha cinco de diciembre de mil novecientos treinta y ocho, que -- contenía limitaciones a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial para la libre remoción de sus empleados, dicho Estatuto contravenía lo dispuesto por los artículos 97 y 102 --- Constitucionales que facultaban a la Suprema Corte de Justicia para remover libremente a sus empleados, y al Ejecutivo de la Unión para remover también libremente a los Funcionarios del Ministerio Público de la Federación. Pero los men-

cionados artículos Constitucionales fueron reformados por decreto de fecha 24 de agosto de 1940 en el sentido de sujetar a la observancia de las leyes respectivas, el nombramiento y remoción de los empleados y Funcionarios de la Suprema Corte de Justicia y el Ministerio Público Federal, por lo que el anterior Estatuto dejó de ser, después de la reforma mencionada, anticonstitucional.

El Estatuto vigente, dictado ya rige las reformas a los artículos constitucionales que antes se han citado, viene a establecer la forma de nombramiento y remoción que los Titulares de las dependencias deben observar respecto de los empleados públicos.

Ya hemos mencionado en el punto anterior, que los trabajadores al servicio del Estado, se dividen en trabajadores de confianza y trabajadores de base. Los trabajadores de base son inamovibles y están protegidos contra el cambio que haya de Funcionarios, pues el artículo 16 declara que: "en ningún caso el cambio de Funcionarios de una Unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores correspondientes". La remoción de los trabajadores al servicio del Estado, solo se puede verificar, por causas justificadas, las cuales establece el artículo 44 que garantiza de esta manera la estabilidad de los trabajadores. No obstante esto, el cese de los servidores públicos puede también verificarse

cuando en el Presupuesto de Egresos sea suprimida una plaza o cuando sea reducido el número de empleados correspondiente a determinada dependencia.

RETRIBUCION.- El artículo 29 del Estatuto que ve<sup>u</sup>nimos comentando, dice que "el salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados". En el capítulo de salarios, y aún contra sus intenciones, no pudieron los redactores del Estatuto asimilar perfectamente a los servidores públicos con los obreros; pues como el Estado goza de la facultad de fijar libremente sus erogaciones mediante el Presupuesto de Egresos, el cual es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar (artículo 74 fracción IV Constitucional), y el Congreso goza de la facultad de aumentar y disminuir las dotaciones de los empleos públicos, tuvo que reconocerse por el Estatuto esa facultad al decir en su artículo 30, que "el salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, señaladas en esta Ley, y será fijado libremente por el Estado en los Presupuestos de Egresos respectivos". Como el Presupuesto de Egresos solo dura un año, el Estado, anualmente podrá variar el monto de la retribución señalada a los empleos sin que para ello puedan oponerse los trabajadores públicos. La libre fijación del salario por el Estado, que tuvieron que reconocer los que consideran al Estado como patrono, es para nosotros uno de los caracteres propios de la relación, que -

nos lleva a opinar que tal vínculo no es de trabajo; pues -- mientras que en tratándose del Derecho Obrero el salario se estipula libremente por las partes (artículo 85 de la Ley Federal del Trabajo) y en la mayoría de los casos la fuerza de la organización obrera es la que obliga al patrón a conceder retribuciones que tal vez no esté en su ánimo pagar, -- y que por ningún motivo puede modificar a su arbitrio; en el caso que nos ocupa sucede exactamente lo contrario, pues el Estado siempre se reserva la facultad de anualmente, y de acuerdo con sus capacidades, variar o modificar sus erogaciones libremente y por lo tanto, variar o modificar los sueldos que paga a los individuos que le sirven, por lo que no podría hablarse de la existencia de una relación de trabajo allí donde, en este caso el Estado, el "supuesto patrón" puede modificar a su antojo anualmente el monto de -- los salarios que paga a sus servidores.

No obstante lo anterior, el Estatuto dice en su artículo 30 que en parte hemos citados en el párrafo anterior, que "...cuando se haga en dichos Presupuestos (los de Egresos) modificaciones que afecten los salarios fijados, se escuchará la opinión del Sindicato respectivo...", autorizando una intervención de los Sindicatos burocráticos para la fijación de las retribuciones de los servidores públicos. Tal intervención solo es ilusoria como en seguida veremos. Sabemos bien que las retribuciones fijadas a los --



empleos públicos, como todos los gastos del Estado, están determinados por el Presupuesto de Egresos; y aunque el Presupuesto de Egresos es preparado por la Secretaría de Hacienda en donde si podría atenderse a la opinión de los Sindicatos de burócratas, y aún suponiendo que en la propia Cámara se escucharan las sugerencias sindicales, no hay que olvidar que lo que da validez y eficacia al Presupuesto, es la aprobación de tal Organó del Poder Legislativo el cual no está obligado a seguir para otorgar o no su aprobación, ninguna opinión. Por lo demás, si al preparar el Presupuesto, el Ejecutivo puede oír la opinión de los Sindicatos burocráticos respecto de los salarios de los servidores, el Ejecutivo no está obligado a seguir las opiniones sindicales en la formulación de la iniciativa a la Cámara de Diputados, por lo que, la intervención sindical que el artículo 30 concede a los trabajadores al servicio del Estado, es nula.

ESCALAFON.- Mediante el escalafón se asegura al empleado público, el derecho de ser ascendido cuando ocurran vacantes en puesto de superior grado al que ocupa, siempre que llene los requisitos establecidos en la Ley. El Estatuto establece que deben ser preferidos en igualdad de condiciones de competencia y antigüedad, los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo sean, - los Veteranos de la Revolución y - los supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914, - los que con anterioridad hubieren

prestado satisfactoriamente servicios y los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

El artículo 41 en su fracción I que dispone lo --  
conducente sobre el Escalafón, ordena, que en cada servicio  
todo el personal de base adscrito, formará una unidad esca-  
lafonaria, y en cada clase se establecerá en graduación je-  
rárquica, la categoría de los trabajadores, de acuerdo con-  
el carácter establecido en los preceptos legales que les --  
dan origen o bien, en defecto de lo anterior, de acuerdo --  
con la cuantía de los sueldos conforme al Presupuesto de --  
Egresos. Al ocurrir una vacante definitiva, se concede el-  
ascenso al trabajador de grado inmediato inferior, y si hay  
varios de la misma categoría, el ascenso se concede al que-  
triunfe en un concurso celebrado para calificar la aptitud-  
de los concursantes; esa aptitud es calificada por la Comi-  
sión de Escalafón que debe integrarse en cada unidad buro-  
crática y que está compuesta por dos representantes del Ti-  
tular de la Dependencia respectiva y dos del Sindicato de -  
la unidad burocrática, en caso de empate en las decisiones-  
los representantes nombran un quinto miembro de la Comisión  
de Escalafón, quien es el que decide.

Algo muy importante que dispone el artículo que -  
venimos comentando es la comprobación de la aptitud neces-  
ria que debe mantener el personal de base en el desempeño -

de sus servicios. Al efecto, cada dos años deberán sustentar todos los trabajadores de base, exámenes sobre diversas materias relacionadas con los trabajos desempeñados, dichos exámenes deben ser calificados por los Jefes de Departamento correspondientes con objeto de imponer e de la capacidad necesaria en todo individuo que sirva al Estado debe existir. El trabajador que sea reprobado en los exámenes a que nos referimos, deberá concurrir durante un año a las Academias que el Estado debe establecer para que le sean impartidos los conocimientos necesarios para el eficaz desempeño de sus servicios.

Es de elogiarse la disposición que venimos comentando en lo que se refiere a los exámenes citados en el párrafo anterior. El Estado para la eficaz marcha de sus funciones, necesita del concurso de personas aptas y capaces - que no entorpezcan con sus errores, el normal funcionamiento de las Dependencias Oficiales. Hubiera sido mejor dispuesto ordenar respecto de los trabajadores reprobados en los exámenes celebrados cada dos años, la suspensión de los efectos del nombramiento, hasta en tanto, y con la asistencia a las Academias a que nos hemos referido adquiriera la aptitud necesaria para prestar eficientemente sus servicios.

TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO.- El trabajador de base ingresa al servicio del Estado en virtud

del combramiento expedido por la persona facultada legalmente para ello, o bien por la inclusión en la lista de raya correspondiente, cuando se trate de trabajadores temporales para obra o tiempo determinado. Desde entonces y por su ingreso al servicio, adquiere el trabajador todos los derechos otorgados por el Estatuto, entre ellos el de no ser despedido sino en los casos expresamente establecidos. Ya lo hemos dicho en el capítulo segundo, como anteriormente el empleado y el servidor público siempre se encontraban expuestos a ser cesados por los frecuentes cambios de personas jes de la política o bien por disposición arbitraria de los Jefes. No cabe duda que el aseguramiento de la estabilidad del servidor público, es una justa aspiración y un derecho que en todo tiempo debe disfrutar el individuo que sirve al Estado; la persona que eficientemente presta sus servicios y que no da causa a su despido, no debe ser cesada solo por cuestiones personales como siempre había ocurrido. El Esttuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión otorga a los trabajadores del Estado este derecho, y si el otorgamiento es benéfico para los servidores, lo es también para el Estado pues el individuo que tiene tiempo de prestarle servicios, va acumulando día a día conocimientos y experiencias que se traducen en un mejor desempeño de su cometido. No obstante ser elogiable la limitación que haga el Estado de su facultad de remover libremente a sus trabajadores, para asegurar a éstos la permanencia en sus

trabajos, el Estado debe conservar la facultad de cesar o - despedir - en cualquier momento, y sin responsabilidad alguna, a los trabajadores que den causa para ello.

El artículo 44 de la Ley que comentamos, consagra el principio a que nos hemos referido; al decir en su párrafo introductivo que ningún trabajador de base al servicio - del Estado, podrá ser cesado o despedido sino por justa causa; y al efecto, enumera en sus fracciones los motivos por los cuales solo podrá ser removido el trabajador público.

Las fracciones del artículo 44 podemos dividir las en dos secciones; la primera de ellas, comprende aquellos casos en que puede ser cesado el trabajador al servicio del Estado tan luego como se verifiquen los hechos previstos en las cuatro primeras fracciones del artículo mencionado, y - la segunda sección comprende los casos en que cesan los --- efectos del nombramiento expedido a favor del servidor, solo hasta que se dicte resolución en tal sentido por el Tribunal de Arbitraje; y mientras recae tal resolución, el trabajador, si es sindicalizado, no puede ser suspendido desde luego en su trabajo sino con la conformidad de la Directiva del Sindicato correspondiente. Examinemos ambos casos, observando la división a que nos referimos en este párrafo.

El nombramiento de los trabajadores de base cesa-

de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado:

A- Por renuncia o abandono de empleo. Como la prestación de servicios al Estado no es obligatoria sino en determinados casos que la Constitución establece en su artículo Quinto; cuando no se trata de ellos, la persona, no está obligada a prestar al Estado sus servicios, por lo que, puede renunciar a su empleo en cualquier tiempo, pero siempre bajo ciertos requisitos que no privan para los trabajadores particulares. En efecto, el servidor del Estado que renuncia a su empleo no debe dejar de prestar sus servicios sino hasta que su renuncia le sea aceptada y se presente su sustituto, de lo contrario habrá cometido el delito de Abandono de Funciones Públicas tipificado por el Código Penal - para el Distrito y Territorios Federales y para toda la República en materia Federal, y por nuestro Código de Nuevo León, en sus artículos 212 fracción V y 198 fracción V respectivamente. Respecto al abandono de empleo, se justifica la carencia de responsabilidad para el Estado, pues el empleado al abandonar su puesto, deja de cumplir sus obligaciones y se hace acreedor a las sanciones preceptuadas por la Ley Penal en los artículos que mencionamos.

B- Por conclusión del término o de la obra para la que fué extendido el nombramiento, por muerte del trabajador y por incapacidad física o mental del trabajador, ce-



san los efectos del nombramiento extendido a los servidores de base.

En todos los casos que mencionamos, tan luego como se da la causa prevista en la Ley, deja tal nombramiento, de surtir efectos, sin responsabilidad para el Estado.

En los casos que examinaremos, y a diferencia de los anteriores, el nombramiento extendido a los trabajadores de base, solo cesa de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado, hasta que el Tribunal de Arbitraje, dicte resolución en esos términos; en caso de que el trabajador incurriere en falta de probidad, honradez, cometa actos de violencia en contra de sus Jefes, cuando falte a sus labores por mas de tres días sin causa justificada, cuando destruya intencionalmente edificios, obras etc., relacionadas con el trabajo, cuando cometa actos inmorales durante el trabajo, revele asuntos secretos de que tuviere conocimiento, cuando por imprudencia o descuido comprometa la seguridad del taller, cuando desobedezca a sus Jefes, o falte a lo previsto en los incisos de la fracción V del artículo 44 del Estatuto, podrá ser suspendido desde luego en su trabajo siempre que, con ello esté conforme la Directiva del Sindicato a que perteneciere, si no es así, el Jefe de la Oficina correspondiente, puede ordenar que sea removido a Oficina distinta hasta que sea resuelto en definitiva el caso.

por el Tribunal de Arbitraje. Tratándose de trabajadores no sindicalizados, pueden ser suspendidos en su trabajo desde luego sin recasar la conformidad sindical.

El artículo que venimos comentando, que establece las causas de terminación de la relación establecida entre el Estado y sus servidores, concuerda en su fracción V con el artículo 121 de la Ley Federal de Trabajo en su parte relativa, que establece las causas por las cuales el patrón puede rescindir el contrato de trabajo, y en sus fracciones I, II, III y IV, concuerda con el artículo 126 de la propia Ley del Trabajo que establece las causas de terminación del contrato de trabajo. En el Estatuto, en vista de la naturaleza especial de la relación que reglamenta, no se habló ni de rescisión ni de terminación del contrato de trabajo, no obstante la intención que priva a través de su articulado, de equiparar al contrato de trabajo la relación entre el Estado y sus servidores; en tal virtud, se habla solo de la terminación de los efectos del nombramiento.

En las primeras fracciones del artículo a que nos venimos refiriendo, al darse los casos por ellas establecidos, cesa desde luego la responsabilidad para el Estado, terminándose los efectos de nombramiento expedido a favor del trabajador. En la fracción V en la que se establece, podemos decir, los casos de incumplimiento de sus obligaciones -

por el trabajador, al verificarse cualquiera de ellos pueden darse dos situaciones: el trabajador es sindicalizado, o no lo es; en el primer caso, no puede el servidor ser suspendido desde luego en el desempeño de su trabajo, sino con la conformidad del Sindicato a que pertenece, en el segundo, si puede ser despedido desde luego el trabajador; pero en ambos casos, el nombramiento no deja de surtir sus efectos sino hasta que recaiga resolución del Tribunal de Arbitraje.

Como la Ley Federal del Trabajo es supletoria del Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (artículo 8), y como el Estatuto equipara a los servidores del Estado con los trabajadores sujetos del Derecho Obrero, dichos servidores tienen, en caso de despido injustificado, las acciones establecidas por la fracción XXII del artículo 123 Constitucional, o sean, la de reinstalación o de indemnización, y consecuente con esto, el Estatuto, en la fracción V del artículo 41, impone al Estado la obligación de cubrir las indemnizaciones en casos de despido injustificado.

Encontramos en la disposición a que nos venimos refiriendo en este punto, un gran defecto, o sea el de exigir para el cese de un trabajador sindicalizado, la previa conformidad sindical, y en caso de no obtenerla, la imposi-

bilidad que existe para el Estado, de suspender de de luego al trabajador que ha faltado al cumplimiento de sus obligaciones. En el caso que examinamos, cuando el Sindicato de Burócratas se oponga a la suspensión del servidor que ha dado causa para su cese, solo podrá ser éste, removido, a Oficina distinta a aquella en que prestare sus servicios.

La disposición que venimos citando, que limita la facultad del Poder Público para suspender al trabajador que ha dado causa a ello, por tener que recabar la autorización sindical cuando el trabajador pertenezca a una organización de esta naturaleza, constituye el otorgamiento a los sindicatos burocráticos, de la facultad de intervenir y participar en el cese de los trabajadores oficiales, que se traduce en la conservación obligatoria, para el Estado, (mientras recese resolución del Tribunal de Arbitraje,) de aquellos trabajadores que hayan cometido algunas de las faltas establecidas en la fracción V del artículo 44, no obstante que por la gravedad de algunas de ellas, pueden ocasionar serios -- perjuicios a la Administración, y en muchas ocasiones quizá por un capricho de la Directiva del Sindicato, el Estado se encontrará impedido para suspender desde luego a un trabajador cuyos servicios son nocivos.

De acuerdo con lo dispuesto por nuestra Legislación del Trabajo en materia de reacición, el patrono puede--

despedir sin responsabilidad al obrero que haya incurrido - en violación de cualesquiera de las fracciones del artículo 121 de la Ley Federal del Trabajo, a reserva de que si estima éste injustificado su despido, ejercite las acciones correspondientes ante los Tribunales competentes. ¿Por qué el Estado no ha de proceder igual respecto de sus servidores? ¿Por qué sin tomar en cuenta la necesidad de que existan -- empleados públicos competentes, ir más allá de lo establecido por la Ley del Trabajo? La consecuencia de todo esto será que el trabajador del Estado, no se preocupará por prestar eficientemente sus servicios, sino que, buscará congraciarse con la Directiva de su Sindicato para así poder se-guir trabajando, aunque haya faltado a lo dispuesto por la fracción V del artículo 44 del Estatuto.

Las relaciones entre patronos y trabajadores de-ben ser llevadas con la mayor armonía posible, con objeto - de que la empresa rinda a ambos mayores beneficios, por eso, cuando el trabajador incurre en una falta que da lugar a la rescisión del contrato, la Ley autoriza al patrono para des-pedirlo desde luego, a reserva de la resolución de las Auto-ridades correspondientes; de lo contrario, si se esperara - el fallo de la Junta de Conciliación para dar por rescindi- do el contrato, continuarían mientras tanto las relaciones- obrero-patronales, y como muy bien dice Mario de la Cueva\*-

"si continua la prestación del servicio, y si, finalmente no se presenta una nueva causa de rescisión, no parece lógico que se disuelva la relación meses después, siendo así -- que la continuación del servicio es prueba bastante de que al dictarse la sentencia, no solo no era necesaria la terminación, sino que, por el contrario, la relación de trabajo merecía protección".

La importancia que para el Estado, significa el servicio de los trabajadores públicos, impone el cese inmediato de todo aquel servidor que, de acuerdo con las disposiciones legales haya dado causa a ello; si esta medida se justifica en las relaciones obrero-patronales, con mucha mayor razón debe asistir también al Estado en sus relaciones con los individuos que le prestan servicios; pero no es así en nuestro Derecho, pues cuando el trabajador público pertenece a un Sindicato, el Estado, tendrá que pedir la conformidad sindical para suspender desde luego al servidor. Es necesario suprimir estas disposiciones que por permitir la intervención sindical en el cese de los empleados públicos, originan solo obstáculos para el mejoramiento y la eficiencia de las Dependencias Oficiales.

Existe otra causa de terminación de los efectos del nombramiento expedido a los servidores del Estado, no -



establecida en el artículo 44. Esta se presenta, en el caso de que al formularse el Presupuesto de Egresos, sea reducido el número de empleados de las dependencias estatales. Es Estatuto, en su artículo 30 faculte al Sindicato para determinar cuál es el grupo de trabajadores agremiados que deban resultar afectados.

Nuevamente encontramos aquí la participación de -- los Sindicatos Burocráticos en la terminación de los nombramientos de los servidores públicos; pues en el caso que nos ocupa, el Sindicato es el que determina el personal agremiado que deba ser afectado con la reducción del número de ---- empleados; y si el Titular de la Dependencia de que se trate quisiera conservar a determinados empleados que por su aptitud y capacidad, deban ser mantenidos en sus puestos, se verían estrellados sus deseos ante la decisión del Sindicato -- que designará a los trabajadores que deban ser separados de sus puestos, atendiendo no a su laboriosidad y eficiencia, -- sino a su mayor o menor participación en la vida sindical.

Aquí anotaremos algo que en nuestro concepto constituye una contradicción. El artículo 54 de la Ley que comentamos dispone que: "el Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión", pues de aceptarla, el Estado tendría que admitir en sus servicios, solamente a individuos sindicalizados. Mediante la cláusula de exclusión, cláusula de exclusión de ingreso como le llama De la Cueva, fru-

to del contrato colectivo, se deja en manos del Sindicato - titular de tal contrato, la designación del personal que deba prestar sus servicios al patrón que ha aceptado tal cláusula. La disposición del Estatuto que rechaza la cláusula de exclusión por lo que respecta al Estado, es del todo --- acertada, pero si el Estado conserva la facultad de desig-- nar el personal que deba ocupar las vacantes existentes, no es así cuando se trata de la determinación del personal que cese en el desempeño de sus servicios por reducción del número de empleados de las dependencias, pues se otorga al -- Sindicato tal facultad, respecto de sus agremiados. Tal facultad, otorgada al Sindicato, contradice el espíritu del - artículo 54, ya que, si el Estado no admite la intervención de los Sindicatos para el ingreso del personal necesario, - tampoco debió admitirla cuando de reducción de personal se trate. El Congreso de la Unión, según el artículo 73 frac-- ción XI Constitucional, goza de la facultad de crear y su-- primir empleos públicos de la Federación, lo que constituye también una causa de la terminación de los efectos del nombramiento expedido a los trabajadores al servicio del Esta-- do, pues al suprimirse el empleo por disposición del Congre-- so, necesariamente tiene que cesar en su trabajo el indivi-- duo que lo desempeñaba.

Cuando sea cesado un trabajador al servicio del - Estado, y estime que lo ha sido sin causa justificada, en -

virtud de que el Estado, como ya lo hemos dicho, es considerado por el Estatuto como patrón, puede (el trabajador), ejercitar las acciones prescritas por la fracción XXII del artículo 123 Constitucional (ya que la Legislación del Trabajo es supletoria del Estatuto), tendientes a la reinstalación o al pago de la indemnización legal. Esto, en caso de que haya sido suspendido desde luego en su trabajo al ocurrir la falta, bien por no ser sindicalizado, o bien en el caso de que aún siéndolo, esté conforme con ello la Directiva del Sindicato; pues en caso contrario, cuando la Directiva del Sindicato no acceda a su suspensión desde luego, según se desprende del último párrafo del artículo 44 del Estatuto, el Estado tendrá que solicitar del Tribunal de Arbitraje, la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador que ha dado motivo a ello, sin que se pueda, antes de la resolución del Tribunal, suspender en su trabajo al servidor, a quien solo puede cambiarse a Oficina distinta mientras el conflicto es resuelto.

El Estado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41 fracción V del Estatuto, está obligado a cubrir las indemnizaciones por separación injustificada. No obstante que el Estatuto considera al servidor del Estado como trabajador sujeto del Derecho Obrero, en este punto, con todo y su afán proteccionista, olvidose por completo de los reales-

intereses de los servidores. En efecto, de que sirve que - el artículo que comentamos establezca la obligación de cubrir las indemnizaciones por despido injustificado, si sabemos bien que de acuerdo con el artículo 126 Constitucional, no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o en Ley posterior, y si tales pagos no están dentro del Presupuesto de Egresos, el efecto de la obligación del Estado que prescribe el artículo 41 fracción V del Estatuto que citamos, será incluir las prestaciones dentro del Presupuesto siguiente para que puedan ser pagadas, y -- mientras tanto, el favorecido tendrá que esperar. De tal manera que la disposición que comentamos no tiene ningún resultado benéfico para los servidores, quienes en este punto fueron olvidados, en sus reales intereses, por los redactores del Estatuto.

SINDICALIZACION.- El Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión concede a los -- trabajadores de base al servicio del Estado, el derecho de constituir Sindicatos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Punto por demás discutido, -- trataremos en las siguientes líneas de estudiarlo, tomando en cuenta el aspecto legal y doctrinario.

Como hemos dicho, ha sido muy discutido por la --

Doctrina, si el Estado debe otorgar a sus servidores el derecho de constituirse en Sindicatos para la defensa de sus intereses. Prestigiados autores de Derecho Administrativo y Obrero, niegan que a los empleados públicos asista el derecho de organizar sindicatos, por estimar que pugnan éstos, con la buena marcha y organización de los servicios públicos, y así León Duguit, Gastón Jese (que al criticar la huelga de los Agentes Públicos implícitamente niega el derecho de asociación sindical), Paul Pic y otros, niegan a los servidores del Estado el derecho de sindicalización.

Este último autor, Paul Pic, en su obra *Legislation Industrielle* habla de que la facultad de constituirse en Sindicatos profesionales, debe ser regada de acuerdo con el artículo 123 del Código Penal Francés, que prohíbe la coalición de funcionarios, a todos éstos, y a todos los individuos que presten un servicio público. Paul Pic opina que el derecho sindical debe concederse a los obreros que prestan servicios al Estado cuando éste explota establecimientos industriales, como manufacturas de trabajo, fósforos, arsenales, etc., pero fuera de esos casos, el autor a que nos referimos estima que el derecho sindical no debe ser concedido, al decir en su obra citada: "Si el derecho sindical, en el estado actual de la legislación (Francesa), pertenece según nosotros a todos los asalariados del Estado, de los Departamentos o de las Comunas, estimamos al contra-

rio que debe ser rehusado a los Funcionarios propiamente dichos empleados en nuestros grandes servicios públicos (finanzas, enseñanza, trabajos públicos, correos y telégrafos, etc.): pues estos agentes no están unidos al Estado por un contrato de salarios, sino por un verdadero contrato de derecho público, confiriéndoles derechos e imponiéndoles en cambio deberes especiales, particularmente desde el punto de vista jerárquico, incompatibles con los derechos de huelga y de federación profesional que se desprenden del derecho al sindicato", y más adelante termina diciendo, "el Estado obra como Poder Público, los agentes que contrata a la gestión de sus servicios, de los servicios públicos, cualquiera que sea su grado en la jerarquía, son funcionarios unidos al Estado por un contrato de Derecho Público, inconciliable con el derecho sindical, sin que sea necesario buscar si entran o no en la categoría de los Funcionarios llamados de autoridad". Igualmente opina M. Ferneuil, citado por Adolfo Posada en su obra La Nueva Orientación del Derecho Político, al decir que: "el buen sentido y la lógica no pueden permitir que los funcionarios se sindicalen, estos, que conviertan a sus asociaciones en sociedades de resistencia".

Nuestra Ley Federal del Trabajo, define a los Sindicatos como "la asociación de trabajadores o patronos de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesio--



nes, oficios o especialidades similares o conexos, constituido para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". El derecho a formar sindicatos, tanto los patronos como los obreros, reconocido por la fracción XVI del artículo 123 Constitucional, no es sino una aplicación al caso especial de patronos y obreros, del derecho individual público otorgado por el artículo 9 Constitucional, que consagra el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Pero como en épocas pasadas se prohibía y hasta se penalizaba la asociación profesional, por leyes ordinarias que contrariaban el espíritu de la Constitución de su tiempo (1857) que también otorgaba el derecho de asociación que nuestra Constitución vigente otorga, se explica que el artículo 123 Constitucional, base de la legislación obrera, haga mención especial del derecho que existe tanto a los patronos como a los obreros para formar sindicatos. El Sindicato constituye una asociación de lucha, de fuerza, de resistencia (como dice Fernandil), con objeto de procurar, mediante la organización, el mejoramiento de la clase obrera oponiendo al poderío del capital, la fuerza del trabajo organizado en la forma sindical. De tal manera, que el sindicato como asociación de trabajadores, solo se justifica frente a un patrón que lucha con el trabajo humano.

Los Sindicatos obreros, organizaciones formadas -

para igualar la fuerza del trabajador con la del patrono, - tienen como principal arma la huelga. El Sindicato nació y existe por la lucha que constantemente sostienen el capital y el trabajo; de esa lucha el trabajador, merced a su organización, ha obtenido los beneficios con que en la actualidad cuenta; el sindicato obrero como ya lo dijimos, presupone la existencia de un patrono que aprovecha el trabajo del obrero con fines lucrativos, y busca obtener de ese trabajo, los mayores beneficios posibles.

El Estado, al desarrollar su actividad para cumplir sus fines, busca satisfacer los intereses colectivos - en la mejor forma posible, y no es un capitalista que luera con el trabajo de sus servidores. Si en este aspecto, no podemos encontrar en el Estado un patrono, no debe concederse a sus servidores el derecho de asociación sindical, pues éste se justifica allí donde existen partes en pugna, porque una de ellas trata de ejercer preeminencia sobre la otra, la cual la contrarresta con la fuerza de su organización, y su intervención efectiva en el funcionamiento de la empresa, buscando con ésto el mejoramiento de sus agremiados. El Licenciado Mendieta y Nuñez, a propósito del sindicalismo burocrático, hace una observación interesante que no dejaremos de mencionar. Dice el citado autor\*: "en el artículo 123 (Constitucional) domina la idea de armonización

\*"La Administración Pública en México."

de intereses en lucha, y con este fin concede idénticos derechos a patronos y a obreros, pues en su fracción XVI, establece que "tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, --- etc."; y en su fracción XVII, indica que "las leyes reconocerán como un derecho a los obreros, y de los patronos, las huelgas y los paros". Ahora bien, ¿con quién se puede coaligar el Estado para la defensa de sus intereses frente a los trabajadores que le prestan sus servicios? ¿Puede el Estado hacer uso del derecho de paro de los servicios públicos? El solo planteamiento de estas cuestiones descubre lo absurdo de la tesis contraria. En el mejor de los casos resulta que con apoyo en el artículo 123 Constitucional, interpretado según la pretendida tesis obrerista, los servidores del Estado pueden coaligarse en contra de éste y decretar la huelga, y en cambio el Estado queda maniatado --- frente a ellos, puesto que ni puede decretar paro de servicios públicos ni asociarse a otros patronos, en defensa de sus intereses, porque su naturaleza misma y la índole de sus funciones lo implican en forma absoluta. No hay igualdad de condiciones dentro de la Ley, no puede haberla y en consecuencia la conclusión lógica es que esa ley no se refiere al Estado ni a sus servidores con carácter de empleados públicos".

En tratándose del Estado, la organización sindical, de actual como tal, buscaría mediante la fuerza de la organización y mediante la huelga, conseguir para los servidores públicos todas aquellas prestaciones que por un acuerdo no le hubiere sido posible obtener; también intervendría en los actos de la Administración que afectaran a los servidores.

La actividad sindical en la forma que señalamos, solo produce el entorpecimiento del eficaz desarrollo de la actividad estatal, por la oposición a la voluntad del Estado, de la fuerza con que cuentan los sindicatos de trabajadores a su servicio. Ya lo hemos reptado bastante a través del desarrollo de esta tesis, que el Estado persigue -- con el ejercicio de sus actividades, cumplir con la satisfacción de los fines que le están encomendados, motivo por el cual su actividad no debe detenerse, ni tampoco debe contar con trabas que signifiquen obstrucción a la realización de los fines sociales; el Estado, con mira a éste y tendiendo siempre a beneficiar a la colectividad, debe suprimir o rechazar cualquier obstáculo que se oponga a su normal funcionamiento.

La organización sindical de los individuos que -- sirven al Estado, es, en tal virtud, incompatible con el -- carácter que la relación entre el Estado y sus servidores -

ostenta, que ya vimos no es de trabajo, y es incompatible - también por resultar perjudicial, con la regular actividad-estatal. Los sindicatos burocráticos (llos émosles así para no incurrir en repetición) no son perjudiciales al estado - por la asociación en sí, sino por las consecuencias que resultan de la concesión a tales sindicatos, de prerrogativas que a la larga van minando la autoridad y la cohesión estatal.

Nuestra Constitución Política vigente, consagra - como derecho individual público en su artículo 9, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, y por tal motivo, no podría prohibirse sin contrariar el precepto constitucional, la asociación de los servidores del Estado. Pero si opinamos, fundándonos en lo expuesto anteriormente, que a tales asociaciones no debe reconocérseles el carácter de sindicatos, y debe negárseles toda ingerencia y participación en los asuntos estatales, - - pues el Estado al reconocer y tolerar los Sindicatos de sus servidores, que llevan implícita como todo Sindicato lleva, la idea de lucha, permite que una organización se le oponga exigiendo determinadas concesiones a sus agremiados, disminuyendo así su autoridad con el consabido peligro y perjuicio para la Sociedad entera.

**HUELGA.** Los trabajadores de base al servicio del

Estado, al igual que los trabajadores sujetos del Derecho Obrero, gozan del derecho de huelga, es decir, que pueden en los casos establecidos por la Ley, suspender las labores en las Dependencias Públicas. La huelga, puede ser parcial cuando se decreta contra un Funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática, o puede ser general en el caso de dirigirse contra todos los funcionarios de los Poderes de la Unión. Con la concesión del derecho de huelga a los servidores públicos, culmina la serie de desaciertos contenidos por el Estatuto. Es muy fácil incluir en una Ley una disposición que conceda este derecho a los trabajadores al servicio del Estado, ¿pero pensarían acaso, los redactores del Estatuto, los legisladores que aprobaron la Ley, los desastrosos efectos, los incalculables efectos que una huelga general de los servidores estatales ocasionaría?

Los autores que se dedican al estudio de la materia que venimos tratando, no aceptan que el derecho de huelga sea concedido a los servidores públicos, Gastón Jerez\*, reconocida autoridad en la materia opina que: "la idea del servicio público (para él hay un servicio público cuando para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de Derecho Público) impone a los agentes la prohibición de todos aquellos actos que puedan -

\*Derecho Administrativo.



paralizar o entorpecer el funcionamiento regular y continuo del servicio público. De lo que se desprende que la huelga de los agentes públicos propiamente dichos constituye siempre, sean las que fueren las circunstancias, una falta grave. Huelga y servicio público son ideas antitéticas. La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento del servicio público, es decir la satisfacción de un interés general a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que sean estos intereses particulares no pueden prevalecer sobre el interés general que representa el servicio público".

La huelga, arma por excelencia de los trabajadores para conseguir, mediante la presión resultante de la suspensión de labores, la mejoría de las condiciones de trabajo, se justifica allí donde por estar frente a frente dos fuerzas desiguales, es éste el medio más efectivo para conseguir mayores beneficios a la clase trabajadora. ¿Pero la huelga de los servidores del Estado, debe ser tolerada? - Veamos:

La fracción XVIII del artículo 123 Constitucional dice que: "las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital". Es decir, que el objeto primordial de la ---

huelga, consiste en igualar, hasta donde sea posible los factores de la producción, armonizando, como dice el texto Constitucional, los derechos del trabajo con los del capital, que en virtud de el desequilibrio, deben encontrarse en pugna; de aquí que desprendamos, que las huelgas solo se darán allí donde exista una empresa, un organismo que coordine los factores económicos de la producción, ya que éstas (las huelgas) tiene por objeto el equilibrio de tales factores.

El Estado ejerciendo sus atribuciones para cumplir sus fines, no es una empresa, no lucra con el trabajo de los individuos que le sirven, sino que, desarrollando su actividad, que no debe ser entorpecida ni paralizada, solo busca el mejoramiento colectivo. En tal virtud, la fracción XVIII del artículo 123 de la Constitución que establece el derecho de huelga solo cuando tenga por objeto equilibrar los factores de la producción, no debe ser aplicada al Estado respecto de sus servidores, pues suponiendo que una huelga fuese declarada en contra del Estado, dicha huelga carecería de objeto, pues no habría "factores de la producción" que equilibrar.

Declaración de huelga, dice el Estatuto en su artículo 67, es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una Unidad Burocrática, de sus-

penden las labores de acuerdo con los requisitos que establece la Ley, si los Poderes de la Unión o algunos de sus representantes no acceden a sus demandas; y en sus artículos siguientes, 68 y 69, dice que, la huelga puede ser general o parcial, cuando se endereza en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión en el primer caso, o cuando se decreta en contra de un funcionario o grupo de funcionarios de una Unidad Burocrática en el segundo.

Con apoyo en el artículo 79 del Estatuto, los trabajadores al servicio del Estado pueden declarar en contra de éste, la huelga general, suspendiendo por consecuencia sus labores en las Dependencias Oficiales.

La huelga general puede ser declarada de acuerdo con el artículo 69 del Estatuto, en los siguientes casos:

I.- Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo el caso de fuerza mayor calificada por el Tribunal de Arbitraje.

II- Porque la política general del Estado, comprobada por hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que la Ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en tal caso hacer la comprobación respectiva el propio Tribunal.

III - Por desconocimiento oficial del Tribunal de-

Arbitraje o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones.

IV.- Porque se haga presión para frustrar una --- huelga parcial.

Para declarar la huelga, se requiere que, además - de ser motivada por alguna de las causas enumeradas en los - artículos 69 y 70; sea declarada, por la mayoría absoluta -- de los trabajadores si se trata de huelga parcial, o de las - dos terceras partes de las delegaciones sindicales miembros - de la Federación de Sindicatos, si se trata de huelga gene-- ral. El artículo 264 de la Ley Federal del Trabajo, exige -- entre otros requisitos para que la huelga sea declarada, que así lo manifiesten la mayoría de los trabajadores de la em-- presa o negociación afectada. Como se ve, el Estatuto no so lo exige una mayoría, sino que ordena que la declaración, en caso de huelga parcial, sea hecha por la mayoría absoluta de trabajadores; por lo que opinamos, que al decir mayoría abso<sup>l</sup>uta, se refiere a la totalidad de los trabajadores al servi<sup>ci</sup>o de la Unidad Burocrática afectada.

Antes de que las labores sean suspendidas, los tra<sup>ba</sup>jadores deberán presentar al Tercer Arbitro del Tribunal - de Arbitraje su pliego de peticiones, con copia del acta de la Asamblea en que se haya acordado la declaratoria de huel-

ga. Del pliego de peticiones y anexos, debe correrse traslado al Funcionario o Funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para los efectos de su contestación, y del avenimiento de las partes que el Tribunal de Arbitraje debe procurar, en las pláticas de conciliación que se lleven a efecto dentro del plazo de diez días a partir de la fecha de la notificación de la petición de huelga. (artículos 74- y 75 del Estatuto).

El artículo 75 del Estatuto dispone que, antes de la suspensión de labores, y dentro de las setenta y dos horas después de recibido el escrito acordando la huelga, deberá calificarse, por el Tribunal de Arbitraje, la legalidad o ilegalidad de ésta, en virtud de que se encuentren o no satisfechos los requisitos de fondo y de forma exigidos por los artículos 73 y 74 del Estatuto; mientras tanto, los trabajadores no pueden suspender las labores, sino hasta -- que la huelga haya sido calificada de legal, y haya transcurrido el plazo de diez días a que nos referimos, sin que se logre la conciliación.

La concesión de la huelga a los servidores estatales, es incompatible con el eficiente y normal desarrollo -- que la actividad del Estado debe tener.

En tal virtud, estimamos que, el desacierto contento

nido por las disposiciones, del Estatuto que conceden la huelga a los servidores públicos, debe ser corregido cuanto antes.

El Poder Público, ejerciendo sus atribuciones para cumplir sus fines, como ya hemos visto, no puede considerarse como patrón. El señor Licenciado Antonio Luna Arroyo en su Estudio Constitucional "El Estatuto de los Trabajadores - del Estado", sostiene que el Estado frente a sus trabajadores es patrón, y cita para sostener su aserto, una exposición del Licenciado Vicente Lombardo Toledano en el Primer Congreso de Derecho Industrial. Dice el Licenciado Lombardo Toledano que "Antes de que el derecho social u obrero se hubiera concretado en la legislación especial que ha ido progresando en todas las partes del mundo, y antes de que nuestro País - hubiera incorporado en la Carta Política el artículo 123, -- ya el Estado, de acuerdo con el derecho público mexicano, tenía la doble característica de persona jurídica con finalidades de orden político y la de ser persona capaz de derechos y obligaciones. De acuerdo con este último aspecto, el Estado Mexicano ha comparecido en juicio a través de toda la historia de la evolución de nuestro derecho, ya para asuntos de carácter internacional, ya para asuntos de carácter interno. Ha sido demandado por particulares, ha sido demandado por otras naciones, a su vez, ha sido actor en diversos juicios; lo mismo en pequeños asuntos dentro del Territorio Nacional que en asuntos de importancia exterior". Nosotros agregare



mos, que el Estado ha comparecido en juicio cuando, por no "guardar intimidad su actividad con el cumplimiento de sus atribuciones" (Gatino Fraga) se somete a las normas de derecho privado. Pero el Estado, en su carácter de Poder Público está sujeto a un régimen jurídico especial, y en tal virtud con ese carácter, no debe someterse a las normas de derecho privado, ni ser enjuiciado, ni considerarse como patrono respecto de los individuos que le sirven colaborando al cumplimiento de sus atribuciones.

Estimamos también que, los artículos 66, 67, 68, 69 y 70 y demás relativos del Estatuto que conceden el derecho de huelga a los trabajadores al servicio del Estado, contrarían al artículo 123 Constitucional, pues éste, en su fracción XVIII declara lícitas las huelgas solo cuando tengan por objeto el equilibrio de los actores de la producción, y como ya vimos que el Estado, en el cumplimiento de sus atribuciones no es una empresa que coordine los factores de la producción, no podría una huelga en contra del Estado tener por objeto algo que es imposible, porque no habría "factores de la producción" que equilibrar, y en tal virtud, las huelgas que se declaren en estos casos serán ilícitas, y los artículos que mencionamos anticonstitucionales.

La huelga, institución del Derecho Obrero, no debe

ser concedida a los servidores del Estado, pues éste, como ya lo hemos repetido bastarte, ni económica ni jurídicamente puede considerarse como un patrón. Las normas que regulen las relaciones entre el Estado y sus servidores, deben ser normas dictadas de acuerdo con el especial carácter que la relación ostenta, en las que no se debe dar cabida a instituciones que puedan ser obstáculo para la regular marcha de la actividad del Estado.

Teniendo en cuenta todo lo que hemos expuesto anteriormente, no dudamos en ser de opinión de que, la huelga de los servidores públicos, no debe ser permitida por el Estado.

Por lo tanto, las disposiciones legales que conceden la huelga a los servidores públicos, deben ser derogadas.

TRIBUNAL DE ARBITRAJE. Para la resolución de los conflictos que se suscitan con motivo de la aplicación del Estatuto, entre los Poderes Federales y sus servidores, se ha creado el Tribunal de Arbitraje, que, de acuerdo con el artículo 92 del propio Estatuto, constituye un Tribunal colegiado compuesto por tres miembros; un representante del --

Gobierno Federal, nombrado de común acuerdo por los tres Poderes Federales, un representante de los trabajadores que es designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado, y un tercer miembro que es nombrado por los dos que citamos anteriormente.

La competencia del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con el artículo 99 es la de: I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una Unidad Burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de cualquiera Unidad.- II - Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre las organizaciones al servicio del Estado y éste mismo.- III- Conocer de los conflictos intersindicales que se susciten entre las organizaciones al servicio del Estado.- IV- Llevar a cabo el registro de los Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado, y la cancelación del mismo registro.

Es así como nos encontramos aquí, ante un Organismo sui géneris, que ejerce la función jurisdiccional al resolver los conflictos entre el Gobierno Federal y sus servidores, que se integran en una forma parecida a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con un representante del Gobierno, otro de los trabajadores, y un tercero nombrado por ambos.

El Tribunal de Arbitraje constituye un órgano es-

tatal que ejerce la función jurisdiccional y cuyas atribuciones derivan del Estatuto. El Tribunal, además, es independiente respecto de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pues de ninguno de ellos depende.

Las anteriores características que encontramos en el Tribunal de Arbitraje, principalmente la de constituir un Órgano independiente de los Poderes Federales, parecen chocar con la tradicional división de los Poderes aceptada por nuestro régimen Constitucional, máxime cuando se ha considerado siempre que la división de que hablamos comprende a todos los Órganos estatales, de tal manera que dichos Órganos necesariamente deben pertenecer a cualquiera de los miembros de la división. Al examinar la constitución y funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, nos encontramos como ya hemos dicho, con que no pertenece a ninguno de los Poderes Legislativo, Judicial o Ejecutivo, lo que hace pensar que el Tribunal de Arbitraje constituye una anomalía dentro de nuestro régimen constitucional.

El Licenciado Alberto Trueba Urbina\* ha desarrollado, a propósito de la autonomía de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, una tesis que podemos aplicar al caso que examinamos, en dicha tesis sostiene la existencia de Órganos estatales independientes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y parte de la afirmación de Fleiner -

\* Derecho Procesal del Trabajo - Tomo I.

de que, desde el punto de vista jurídico, solo nos encontramos ante el poder del Estado, que se desarrolla a través de la división de la competencia que ha originado la clasificación tripartita de poderes; y al preguntarse el Licenciado Trueta Urbina si necesariamente cualquier órgano debe encajarse dentro de los tres poderes de que hablamos, opina que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, autorizadas estatales a las que se les encomienda la resolución de los conflictos de trabajo, son autónomas, pues no dependen ni siquiera del Poder Ejecutivo que es el que designa al representante del Gobierno, ya que, no están sujetas a la jerarquía administrativa, "y como ninguna de las características que identifican a las autoridades administrativas -no hay - otras- (se refiere a la jerarquía, a los poderes de los órganos jerarquizados que según Fraga son poder - de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinario, de revisión, y de resolución de conflictos de competencia) son aplicables a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, lógicamente llegamos a la conclusión de que no son órganos dependientes del Poder Ejecutivo por no estar sujetas a un orden jerárquico administrativo; pues si bien es cierto que el representante del Gobierno en las Juntas es designado por el Ejecutivo local o federal, mas cierto es que el representante del Gobierno es tan solo uno de los elementos que integran el Tribunal, ya que los otros dos componentes, representantes de los trabajadores y de los empresarios, son electos democráticamente.

te por las clases sociales, y la desigración que hace el -- Ejecutivo de su representante no implica subordinación del -- Cuerpo Colegiado a éste, porque las Juntas actúan conforme a un estatuto que rige sus actos, dentro de un régimen jurí dico que implica absoluta independencia en sus funciones", -- sigue diciéndonos el Licenciado Trueba Urbina que los actos de las Juntas no son revisados por el Ejecutivo, y terminan do, resume así, "Claro está que las Juntas de Conciliación y Arbitraje -Tribunales mexicanos del Trabajo- son autorida des u órganos estatales que no pertenecen a ninguno de los -- clásicos Poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- en que -- constitucionalmente se divide para su ejercicio el Supremo -- Poder de la Federación y de los Estados". Y si el Tribunal de Arbitraje no está sujeto a la jerarquía admi istrativa, -- si sus miembros son nombrados por las partes interesadas en la solución de los conflictos (trabajadores y Gobierno Fede ral), quienes a su vez nombran el tercer miembro, si no de-- pende de ningún otro Poder Federal, encontramos en su orga nización y funcionamiento cierta similitud con las Juntas -- de Conciliación y Arbitraje, por lo que, aplicando la tesis del Licenciado Trueba Urbina se puede decir, que el Tribu-- nal de Arbitraje es un órgano estatal autónomo, que ejerce -- la función jurisdiccional y que su funcionamiento, implica -- una excepción al artículo 49 Constitucional que establece -- la división de dos Poderes.



Pero si bien teóricamente, puede explicarse el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje fuera de la división tripartita de Poderes como órgano estatal autónomo, -- nos encontramos con que este Tribunal carece de Constitucionalidad porque su creación y funcionamiento no tienen apoyo en disposición Constitucional alguna.

La creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como Tribunales de caracteres especiales, cuya finalidad es la de dirimir los conflictos obrero-patronales --- aplicando la Legislación del Trabajo, obedeció a la necesidad de que la Legislación Obrera, protectora de una clase social determinada, fuera aplicada por organismos desvinculados de los Tribunales Civiles, en completo acuerdo con -- las nuevas normas que marcaba la Legislación Social emanada del artículo 123 Constitucional. Por tal motivo, la Constitución misma autorizó su creación en la fracción XX del citado artículo 123 del Código Político, justificándose así -- la excepción que su funcionamiento, como órganos estatales -- autónomos, entrañaba.

El Tribunal Fiscal de la Federación, organismo dependiente del Ejecutivo, cuya competencia estriba en conocer de la fase contenciosa del procedimiento tributario, -- fué creado interpretando forzosamente el artículo 22 Consti

tucional que constituye su base, y aunque el Tribunal Fiscal no está sujeto al control de la Administración, sus fallos los dicta en nombre del Ejecutivo de la Unión, por delegación de éste (artículo 146 del Código Fiscal de la Federación). En el presente caso, el Tribunal Fiscal, órgano del Ejecutivo que ejerce la función jurisdiccional, se sitúa -- dentro del marco del Poder Ejecutivo y por constituir su -- funcionamiento excepción al principio de la separación de -- Poderes (aquí por no haber coincidencia entre el carácter -- formal y material de la función), tuvo que buscarse como ya lo dijimos, su base en una interpretación forzada del artículo 22 Constitucional.

Pero donde si no encontramos base Constitucional alguna, es en el caso del Tribunal de Arbitraje, que como -- ya lo dijimos constituye un órgano autónomo que origina una excepción al principio de la división tripartita de Poderes, excepción que no está justificada Constitucionalmente como -- en casos anteriores.

Y así, tenemos un órgano que ejerce la función jurisdiccional, cuya existencia y atribuciones no tienen base legal alguna, y cuya competencia para ejercerla función jurisdiccional como excepción, no está determinada por la --- Constitución. Por lo tanto, el Tribunal de Arbitraje, care

ce de Constitucionalidad y estimamos fundadas las críticas que en este sentido se le han hecho.

Por ser en verdad interesante, transcribimos un párrafo del Licenciado Lucio Mendieta y Nuñez expuesto en su obra "La Administración Pública de México", en el que, después de referirse al poco tacto con que los autores del Estatuto procedieron en la creación del Tribunal de Arbitraje, dice: "El resultado de todo esto es el siguiente desatino: si un empleado del Poder Judicial Federal demanda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Tribunal de Arbitraje, por separación injustificada de su empleo (pongamos por caso) y obtiene resolución desfavorable de dicho Tribunal, puede acudir, de acuerdo con la Constitución Política del País, al Juicio de Amparo en contra de tal resolución, Juicio de Amparo del que tendrá que conocer forzosamente la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación como Juez y parte".

El artículo 113 del Estatuto dice: "Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje serán inapelables y serán cumplidas desde luego por las Autoridades correspondientes. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se atenderá a ellas para ordenar el pago de sueldos, indemnizaciones y demás que se deriven de las mismas resoluciones".

Aquí nos encontramos con que, aunque el Estatuto ordena que la Secretaría de Hacienda cubra las prestaciones pecuniarias que se derivan de las sentencias dictadas por el Tribunal de Arbitraje, si no existe en el Presupuesto de -- Egresos una partida que prevea tales erogaciones, la sentencia solo tendrá efecto en el sentido de que, en el Presupuesto siguiente, se incluya una partida para hacer el pago correspondiente.

Lo anterior, es tanto como asentar que las resoluciones del Tribunal carecen de efectos inmediatos, pues además, no podría trabarse embargo en bienes de la Federación porque los bienes de uso común y los afectos a un servicio público son inalienables, y aunque también a la Hacienda Federal le pertenecen en pleno dominio bienes que la Ley ha denominado bienes propios, los cuales no están afectos a algún servicio público, siempre se ha sostenido que no puede embargarse al Estado, y así lo dispone el artículo 40. del Código Federal de Procedimientos Civiles en vigor, al sostener que nunca se dictará en contra de la Administración Pública de la Federación y de las Entidades Federativas mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, y que las resoluciones en su contra serán cumplidas por las autoridades dentro del límite de sus atribuciones; y aunque tal disposición se refiere a los mandatos derivados del procedimiento-

civil, tal opinión es la que priva en la actualidad, de acuerdo con lo que se expresa en la Exposición de Motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles que dice: "no es posible que los Organos del Poder se coaccionen a si propios, y es imposible que dentro del Estado, haya un Poder superior al mismo Poder estatal".

Sin embargo, no vemos el motivo por el que, los bienes propios de la Federación, no afectos a un servicio público a que se refiere la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación en sus artículos 16 fracción II y 23, no puedan ser embargados para que sean cumplidas las sentencias del Tribunal de Arbitraje, ya que, no se perjudica con ello, el funcionamiento del Gobierno, pues el régimen de los bienes a que nos referimos está determinado por la legislación común (artículo 23 de la Ley citada), y si se otorgaría un beneficio efectivo a los servidores del Estado favorecidos por una sentencia del Tribunal de Arbitraje. Queremos con esto señalar que, a pesar de lo terminante de la disposición del artículo 113 del Estatuto, en la actualidad carece de efectos, por lo que las sentencias del Tribunal de Arbitraje tienen una respetabilidad muy relativa.

En las anteriores líneas, hemos examinado las más importantes disposiciones que contiene el Estatuto de

los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, y hemos hecho algunos comentarios referentes a ellas.

De lo expuesto podemos asentir que:

I.- El Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, fué dictado con el propósito de reglamentar las relaciones existentes entre el Estado y sus servidores, que según el artículo 20. de la Ley Federal del Trabajo deben regirse por Leyes adecuadas al carácter especial de la relación.

II.- Como ya hemos visto, el Estatuto considera como relación de trabajo la que surge entre el Estado y los individuos que le sirven, y por tal motivo, concede a los empleados públicos los derechos de sindicalización, huelga etc.

III.- Los derechos de huelga y sindicalización concedidos a los trabajadores públicos, son incompatibles con la imperiosa necesidad que el Estado tiene de realizar sus atribuciones.

IV.- La inamovilidad, el ascenso y otros derechos, que deben gozar en una forma efectiva los servidores públi



cos, por falta de una correcta reglamentación, no han producido los beneficios que se esperaba produjeran.

V.- Se estableció el Tribunal de Arbitraje como Organismo decisor de los conflictos que surgieran con motivo de la aplicación del Estatuto, pero no se le fundó legalmente ni se instituyó un medio efectivo para que el servidor público consiga el respeto de sus derechos.

VI.- El Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, debe ser abrogado por los desajustes que contiene, y por no reglamentar convenientemente las relaciones existentes entre el Estado y sus servidores.

VII.- La Ley que regule las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, debe hacerlo sobre la base de -- que el servicio de tales individuos, está íntimamente vinculado con el cumplimiento de las atribuciones estatales y en tal virtud, ese servicio, debe estar sujeto a un régimen especial.

VIII.- Es necesario que la Ley de que hablamos, reglamente en una forma efectiva los derechos del servidor público.

IX.- Debe también la Ley, organizar el trabajo -

del servidor público con el fin de instituir el servicio civil reglamentado, que constituya para el empleado, la carrera burocrática.

## CAPITULO CUARTO.

### EL SERVICIO CIVIL.

La complejidad de la vida moderna, la preponderancia del bienestar colectivo sobre el individual, esto es, - el ideal de la justicia social, consecuencia del abandono - de la táctica liberalista, han ocasionado que el Estado, de espectador y guardián de la vida colectiva, se haya convertido en orientador y encauzador de la vida social, buscando su mejoramiento y su prosperidad.

Por tal razón, el Estado interviene tocando casi todos los órganos de la vida social, hasta el grado de que como dice Crossman\* "en el mundo moderno, el Estado influye hasta en lo más íntimo de nuestras vidas privadas". Consecuentemente, a mayor amplitud de fines corresponden mayores atribuciones y actividades estatales, las cuales no solo -- crecen en importancia sino también en intensidad; luego, el campo de acción del Poder Público se extiende, y a tal extensión obedece el ensanchamiento de sus dependencias por - la mayor importancia y el mayor volúmen de los asuntos que - tratan.

\*R.H.S. Crossman.- *Geografía del Estado Moderno.*

En tal virtud, el Poder Público necesita cada vez no solo de mejores y más eficaces empleados públicos, sino que también urge, de mayor número de servidores para atender con rapidez, afrontar y solucionar con prontitud, los problemas y tareas que la colectividad impone.

Pero no debe olvidarse que, si por un lado se encuentra el Poder Público con sus atribuciones, cuyo ejercicio inaplazable y normal nadie discute, por otro lado se encuentra el individuo que le sirve, en igualdad de condiciones económicas, con iguales necesidades que el trabajador sujeto del Derecho Obrero, y con iguales aspiraciones.

Por eso se justifica la existencia de normas que otorguen al servidor público las garantías y derechos que sean posible otorgarle hasta donde el funcionamiento estatal lo permita. Y si en el capítulo anterior, hemos estimado la necesidad de la abrogación del Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, por ser incompatible con el buen funcionamiento de los órganos estatales, opinamos aquí que, debe ser substituido por una Ley del Servicio Civil que tomando en cuenta el interés público que el servicio del empleado representa y respetando los intereses del Poder Público como conductor de la vida social, otorgue a los servidores del Estado todas las garantías y derechos que sean posible otorgarle hasta donde-

no se lesione la normal actividad del Estado. Una Ley que concilie en esta forma ambos intereses, cumpliría con una necesidad que desde hace tiempo está insatisfecha.

Creemos que una regulación en la forma indicada en el párrafo anterior, no solo interesa al servidor público sino al Estado mismo. Un eficiente servicio de los empleados gubernamentales se traduce siempre en una mejor marcha de las dependencias estatales, y una mejor marcha de estas dependencias, estimula la vida social.

Por eso, en el presente capítulo haremos algunas consideraciones sobre algunos puntos que en nuestro concepto, debe tocar una Ley del Servicio Civil.

Estimamos que el Servicio Civil lo constituyen, la reglamentación y organización del servicio que los individuos prestan al Estado, colaborando con los titulares de los Organos estatales al desarrollo de las tareas y labores desempeñadas para cumplir los fines que le están impuestos.

La estabilidad de los servidores públicos, ha sido una de las aspiraciones más acariciadas en todos los tiempos, por quienes siempre han visto peligrar su empleo, aún sin dar causa justificada a ello, por motivos políticos

o personales. De tal manera que, la inamovilidad con ser un beneficio para el servidor estatal, lo es también para el Poder Público; el trabajador que tiene tiempo de prestar sus servicios, de darse cuenta del funcionamiento de la dependencia, de conocer a fondo los asuntos que despacha, rinde más beneficios, con su estabilidad, que le permite mejorar su trabajo, que trabajadores ocasionales frecuentemente removidos. La posibilidad Constitucional de establecer la inamovilidad y el escalafón, deriva, respecto de los Poderes Judicial y Ejecutivo, de los artículos 97 y 89 fracción II Constitucionales. Este artículo en su parte última dice que: el Presidente de la República tiene facultad para "nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes". Es así que, la libre facultad del Ejecutivo, para nombrar y remover a los servidores públicos puede ser limitada, garantizando así a éstos su estancia en el empleo, poniéndolo a salvo de cambios políticos, y beneficiando a la vez al Poder Público. Respecto del Poder Legislativo, tendría que hacerse, como se hizo al artículo 97 Constitucional, una reforma para limitar la facultad de las Cámaras de remover y nombrar libremente a sus empleados, que actualmente gozan, por disponerle el artículo 77 Constitucional; y así estaría ya a tono esta disposición, con los artículos-



89 y 97 Constitucionales que respecto de los Poderes Ejecutivo y Judicial, establece el nombramiento y remoción de -- los empleados, de acuerdo con lo dispuesto por las leyes.

Sin embargo, la estabilidad del servidor público, se establecerá sin perjuicio de la facultad que el Congreso tiene, de suprimir empleos públicos de la Federación (artículo 73 Constitucional) por lo que la estabilidad deberá garantizarse, solo mientras exista la plaza ocupada por el individuo.

No vamos aquí a precisar el campo de aplicación - de una Ley de Servicio Civil, es decir, no vamos a expresar a qué servidores del Estado debe abarcar, porque esta cuastión, que amerita un detenido estudio, debe verificarse en el terreno mismo de la elaboración. Solo diremos que la exclusión o protección por la Ley, a los servidores, debe establecerse por la naturaleza del servicio que se preste, y por la necesidad que se tenga de que en esa virtud, pueda - ser removido y nombrado libremente. Debe rechazarse el criterio sustentado por el Estatuto de que son de confianza, - los trabajadores cuyo nombramiento necesita aprobación expresa del Presidente de la República, porque entonces, con un simple decreto en que se disponga que determinados em---pleos necesitan tal aprobación, se nulifican todos los derechos otorgados por la Ley. Tal escape del actual Estatuto,

ha sido aprovechada o en varias ocasiones para dar el carácter de trabajador de confianza, y no aplicar el Estatuto, a trabajadores que antes han sido considerados como de base.

El ingreso del servidor público, debe verificarse tomando en cuenta su competencia, honradez y aptitud, a tal efecto, y dejando a un lado preferencias sindicales, políticas y familiares, todo aquel individuo que va a empezar a prestar servicios al Gobierno debe ser examinado en su capacidad de trabajo, para así asegurar una eficaz prestación de servicios, y cuando haya varios candidatos, debe preferirse al que obtenga mejores calificaciones en pruebas que se verifiquen entre los concursantes al puesto.

El derecho del servidor a ser ascendido gradualmente, es correlativo de la inamovilidad, pues no solo debe asegurarse al empleado, su estabilidad, sino que, también debe garantizársele su ascenso siempre que demuestre tener derecho a ello. Consideramos de justicia el establecimiento del escalafón para los ascensos, pues al haber una vacante en una dependencia, nadie más capacitado para ocuparla, que el empleado inmediato inferior que haya demostrado aptitud y deseos de mejorar, siendo en tal virtud el ascenso, un premio por sus eficientes servicios. El derecho a ser ascendido cuando ocurra una vacante, debe corresponder, como ya lo dijimos, a todos los servidores de la categoría inmedia-

ta inferior a la que se trata de cubrir, quienes deben demostrar sus conocimientos en pruebas y exámenes en donde se debe determinar quien es el que tiene derecho al ascenso tomando en cuenta la antigüedad, capacidad y aptitud. Contando el servidor, con la expectativa de ser ascendido, tomará interés en su trabajo, y se preocupará por servir eficazmente, para ganar así su elevación.

La destitución del servidor público, solo debe hacerse por causas justificadas establecidas expresamente, debiendo tenerse muy en cuenta la ineptitud, la negligencia en el desempeño de las labores, la falta de respeto a los superiores, la falta de respeto al público, etc. Consideramos que en los casos en que se da causa a la destitución, el Gobierno debe cesar desde luego al trabajador, ya que, si no cumple éste con su cometido, su permanencia origina perjuicios en el funcionamiento de la dependencia respectiva.

El Servicio Civil, organizado en la base de la inamovilidad, escalafón, etc., debe de tener principalmente una finalidad, la de imponer mediante la estabilidad, especialización y ascenso del empleado público, la seguridad de éste a la conservación de su puesto y a la obtención de ascensos graduales, que le permitan ocupar cargos de mayor categoría y mejor remunerados. Es decir, que el Servicio Ci-

vil, debe organizar una especie de carrera de la burocracia.

Es necesario desterrar de los trabajadores gubernamentales, esa falta de iniciativa, esa falta de entusiasmo y de mejoramiento del servicio, esa rutina, que los caracteriza. Organizar el trabajo de modo que, el servidor público se sienta responsable de sus labores, estimularlo de modo que trabaje no de una manera rutinaria, automática, donde haga siempre lo mismo y exactamente igual, sino que lograr que pusiera algo de su parte, de su iniciativa para simplificar el trabajo, y mejorar los servicios, significaría un paso más para conseguir el progreso y el adelanto del funcionamiento de las Dependencias estatales. Pero para conseguir todo esto, es necesario que la inamovilidad, el derecho de escalafón y todos los derechos de que deba gozar el servidor público, no solamente consten en el texto de una Ley, sino que, es necesario que estos derechos, sean cumplidos estrictamente por el Poder Público, para que los servidores, conscientes de que cualquier cambio de funcionarios públicos no les afecta en sus empleos, se dediquen, con la tranquilidad de la seguridad, a trabajar eficientemente para mejorar en lo futuro.

Uno de los medios para estimular al servidor público, es el otorgamiento de recompensas, bien honoríficas o monetarias, que premien la antigüedad, los buenos servi--

cios y las innovaciones que aporten en la organización del trabajo; opinamos que sería esto, una buena medida para desterrar de las Dependencias Públicas, la apatía que existe en los empleados para laborar, y el estancamiento en los métodos de trabajo, que tanto padecemos.

Para asegurar la disciplina necesaria, y la eficacia de los trabajos en las Dependencias Oficiales, debe establecerse un sistema de sanciones cuya gravedad, esté en consonancia con la falta cometida. En este sentido, nos parece adecuado el capítulo relativo del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de abril 12 de 1934; en este Acuerdo se establecieron sanciones que, partiendo desde el simple extrañamiento se llegaba hasta la destitución. Con este sistema de sanciones se buscó, conseguir la puntual asistencia de los empleados a sus labores, evitar la falta a ellas, y mantener la diligencia, corrección y disciplina, indispensables. Principalmente con el establecimiento de las sanciones de que hablamos, debe castigarse enérgicamente a aquellos servidores públicos que por su morosidad y negligencia en el trabajo, no ocasionan sino perjuicio a las Dependencias Públicas. Como en algunas ocasiones, la falta cometida por los individuos al servicio del Estado, puede llegar hasta constituir la comisión de un delito, la responsabilidad penal en estos casos se rige por las Leyes relativas.

Como el funcionamiento del escalafón implica el registro de la antigüedad de los servidores, la clase de empleo que cada uno desempeña, la celebración de pruebas para demostrar su competencia, cuando al ascenso tienen derecho dos o más empleados; estimamos, que tratándose del Gobierno Federal, respecto de cada Poder y en cada Dependencia, deben establecerse oficinas que tengan a su cargo llevar un expediente de cada individuo que presta sus servicios en ellas; en el expediente de que hablamos se hará constar el ingreso al servicio, el empleo que se desempeña, las sanciones que se hayan impuesto al servidor, sus ascensos, sus recompensas y sus méritos, con el fin de que en un momento dado, pueda conocerse la hoja de servicios de cada empleado público. Además, la oficina de que hablamos, controlaría el movimiento de personal en cada Dependencia Oficial, indicando, en caso de vacantes, el individuo que tiene derecho al ascenso, y en caso de que concurren dos o más, sería la encargada de realizar las pruebas tendientes a demostrar la mayor aptitud de los concurrentes. Al frente de éstas oficinas deben estar hombres honrados y capaces que actúen en una forma imparcial, ya que, del funcionamiento de estas Oficinas, depende en mucho el éxito del Servicio Civil.

La fracción VII del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, ordenó el establecimiento de Academias en donde los trabajado



res al servicio del Estado pudieran adquirir conocimientos que los capacitara para ascender en los escalones de las Dependencias Públicas. Sin embargo, no se ha dado a este punto toda la importancia que requiere, pues además de ser tratado por el Estatuto en una forma superficial, se le ha prestado muy poca atención en la práctica. Consideramos que es de suma importancia, para el Poder Público, la elevación del nivel cultural de sus servidores, capacitándolos para ascender gradualmente y para prestar un mejor servicio; es así que, deben establecerse Academias que sostenidas y atendidas debidamente por el Estado, se encarguen de impartir a los servidores públicos las enseñanzas necesarias para su mejoramiento. A la vez, en dichas Academias se podría estudiar, la forma de simplificar el trabajo en las Oficinas Públicas, de superar su funcionamiento constantemente, y de servir al público eficientemente.

El establecimiento del Servicio Civil, constituye en ciertos puntos, como la inamovilidad, el escalafón, una limitación a las facultades del Poder Público. Para el éxito del Servicio Civil, no solo es necesario el dictado de la Ley que lo instituya, sino que es necesario también, el cumplimiento estricto de sus disposiciones, para que plasmen en la realidad, los objetivos perseguidos. Sin embargo, con motivo de la vigencia de la Ley de que habla-

mos, tendrán que surgir controversias que ameritan la exis-  
tencia de un Organó decisor de ellas.

El funcionamiento de este Organó dentro de nues-  
tro régimen, presenta serios escollos que dan materia para  
formular todo un estudio.

En los conflictos que se presentarían, tendría -  
que comparecer el Gobierno como parte, y ya hemos visto --  
que es generalmente aceptada la idea de que, el Poder Pú--  
blico solo puede ser enjuiciado en aquellos casos en que -  
su actuación no corresponde a su actividad como tal.

Sin embargo, previo concienzudo estudio, podría-  
encontrarse la forma de que el servidor público cuente con  
los medios legales para hacer respetar las normas que lo -  
protegen, sin mengua de las facultades de que gozan los Ti-  
tulares de los diversos Organos estatales, buscando también,  
al establecer estos medios, salvar el obstáculo que mencio-  
namos en el párrafo anterior.

Los servidores públicos, precisan de mejoras suel-  
dos para que les sea bien remunerado el servicio prestado.  
Un aumento en los sueldos de los empleados públicos, mejo-  
raría mucho la labor de éstos. El aumento solo se lograría,

cuando se comprenda la necesidad de la medida de que hablamos, para que, al formularse los Presupuestos de Egresos, se aumenten las partidas concernientes a estas erogaciones. Igualmente deben preverse en los Presupuestos de Egresos, los pagos extraordinarios que el Estado debe hacer, por concepto del tiempo extraordinario que los servidores trabajen para desahogar sus labores, cuando no se deba a negligencia por parte de ellos; deben preverse también, si es posible creando partidas globales, los pagos que deban hacerse a los empleados públicos, por concepto de gratificaciones, indemnizaciones por enfermedades o daños que sufran en el desempeño de su servicio, o bien para hacer frente a cualquier erogación que deba hacerse en cumplimiento de la Ley del Servicio Civil.

El dictado de un conjunto de normas, que corrijan los defectos e inconveniencias del Estatuto, que solo han conducido a su frecuente violación, es necesario. Una Ley del Servicio Civil, en la que se estudien con detenimiento, con tacto, los múltiples problemas que origina el servicio del empleado público; una Ley que contenga normas en las que con mesura se afronte el problema de que hemos hablado a través de este trabajo, será más efectiva, será cumplida y respetada, y podrá llenar así, los fines que motivaron su expedición.

**EL SERVICIO CIVIL EN LOS ESTADOS.** Es necesario que, respecto de los individuos al servicio de los Estados-componentes de la Federación, también rijan Leyes del Servicio Civil.

Estimamos que los empleados al servicio de los Gobiernos de Provincia, deben también ser beneficiados con Leyes del Servicio Civil que les garanticen su inamovilidad y su ascenso. Igualmente estimamos que, los sueldos de los empleados que mencionamos, deben ser aumentados para mejorar en sus condiciones a estos servidores públicos.

En cada Estado de la República, tomando en cuenta sus particulares condiciones sociales y económicas, debe dictarse una Ley del Servicio Civil que garantice, como ya lo hemos expuesto antes, la estabilidad, ascenso y mejoría del empleado público.

En el Estado de Nuevo León, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, gozan de la facultad de nombrar y remover a su personal libremente, con una excepción: la del magisterio.

La vigente Ley General de Educación Pública en el Estado de Nuevo León, y su Reglamento, consagran la inamovi-

lidad y el derecho al ascenso del profesorado al servicio de las Instituciones Educativas del Estado.

La inamovilidad y el derecho al ascenso que actualmente gozan en Nuevo León solo los maestros, deben extenderse al resto de los empleados al servicio del Gobierno del Estado, mediante el dictado de una Ley similar a la que opinamos deba expedirse para los servidores del Gobierno Federal.

Es cierto que el número de individuos que sirven al Gobierno del Estado, es mucho menor que el número de los que sirven al Gobierno Federal; pero justo es, que no por su número inferior, se les prive de los beneficios que les concedería una Ley del Servicio Civil.

Estimamos que la expedición de la Ley de que hablamos, para el Estado de Nuevo León, es necesaria, y a tal efecto, el Congreso del Estado debe dictarla basándose en las fracciones I y XXIV del artículo 63 de la Constitución Política Local, adicionando previamente los artículos de la Constitución relativos, para establecer la limitación a la facultad de libre nombramiento y remoción de que gozan los Titulares de los Organos.

Respecto a los servidores del Ayuntamiento de --

Monterrey, por ser el de más importancia en el Estado, podría reformarse la Ley Reglamentaria de que habla el artículo 121 de la Constitución del Estado, instituyendo, - previa limitación de las facultades del Presidente Municipal, la estabilidad de los empleados a su servicio, ya -- que, el muy reducido número de plazas existentes, no amena la existencia del escalafón.

Estimamos que la Ley que se dicte, debe comprender la institución de pensiones para empleados jubilados - o retirados del servicio por su edad, debe instituirse también el pago de cierta cantidad en numerario para los familiares del servidor público que muera durante el tiempo que preste sus servicios al Gobierno. Para solventar las erogaciones necesarias para este objeto, se crearía un -- fondo que se formaría con aportaciones de todos y cada -- uno de los empleados públicos, y con aportación del Gobierno del Estado.

La efectividad del Servicio Civil organizado, - depende del respeto y cumplimiento de la Ley, de la necesidad que existe de que, mediante el respeto de la Ley de que hablamos, se beneficie en una forma consciente y efectiva al empleado público; superando de paso, el funcionamiento de las Dependencias Oficiales.

El éxito de las gestiones gubernamentales no se lo precisa de la colaboración de los Altos Funcionarios Públicos, sino que precisa también, del trabajo decidido, entusiasta y efectivo, de cada individuo al servicio del Gobierno. La actividad de los Funcionarios, coordinada con una eficiente cooperación de los empleados y trabajadores públicos, debe producir un mejor funcionamiento de las Instituciones, Oficinas y Dependencias del Gobierno.

Es entonces necesario, el dictado de Leyes del Servicio Civil (que rijan para los empleados al servicio del Gobierno Federal y para los servidores de los Gobiernos Locales) que realicen efectivamente, las aspiraciones del servidor público, sin lesionar el desarrollo normal de la actividad del Estado.



## CONCLUSIONES:

En el presente trabajo, hemos comentado el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, y hemos expuesto algunos puntos sobre el Servicio Civil. De acuerdo con lo asentado en esta Tesis, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

I. Debe abrogarse el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

II. Debe dictarse en su lugar, una Ley del Servicio Civil que corrija los defectos, irregularidades y -- desaciertos, del Estatuto.

III. Igualmente los Gobiernos de los Estados, - deben dictar Leyes del Servicio Civil que mejoren y beneficien a los empleados a su servicio.

En esta época, en que la actividad del Estado se ensancha día a día, es necesario, para el beneficio y mejoramiento social, el servicio efectivo del empleado público. De él depende, en mucho, el éxito de las gestiones del Gobierno. Reglamentar el servicio del empleado público, be-

neficiándolo sin herir el desarrollo normal de la actividad del Estado, es dar un paso más hacia el progreso de nuestra Patria.

**Federico Páez Flores.**

**SE CONSULTO:**

**Lic. Lucio Mendieta y Núñez. LA ADMINISTRACION PUBLICA  
EN MEXICO.**

**Gabino Fraga. DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**LEGISLACION DEL TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
Recopilación de la Secretaría de Industria, Comercio y -  
Tratajo. México, 1928.**

**MEMORIA DEL PRIMER CONGRESO MEXICANO DE DERECHO INDUS---  
TRIAL CELEBRADO EN MEXICO EN 1934.**

**Lic. J. Jesús Castoreña. TRATADO DE DERECHO OBRERO.**

**Mario de la Cueva. DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Tomo I.**

**Paul Pic. LEGISLATION INDUSTRIELLE.**

**Gastón Jerez. DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**Lic. Alberto Trueba Urbina. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.  
TOMO I.**

-----

