



Universidad Nacional Autónoma de México

---

FACULTAD DE DERECHO

**"Naturaleza Social del Derecho  
Burocrático"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

**Arturo Hurtado Mejía**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# I N D I C E

## "NATURALEZA SOCIAL DEL DERECHO BUROCRATICO"

INTRODUCCION.....	2
CAPITULO I.	
Surgimiento del Artículo 123 en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916 - 1917.	
a) Antecedentes.....	4
b) Debates.....	15
c) Artículo 123 original.....	23
CAPITULO II.	
Conceptos Generales en Torno al Derecho Social.	
a) Juristas Europeos.....	33
b) Juristas Americanos.....	40
CAPITULO III.	
Origen y Evolución del Derecho Burocrático en México.	
a) Ley del Servicio Civil.....	50
b) Estatuto Jurídico de 1938.....	58
c) Estatuto Jurídico de 1941.....	71
d) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	75
e) Reformas.....	89
CAPITULO IV.	
Naturaleza Jurídica del Derecho Burocrático.	
a) Aspecto Formal.....	94
b) Aspecto Material.....	101
c) Sectores Administrativo, Laboral y de Seguridad Social.....	104
d) La teoría Integral del Dr. Alberto Trueba Urbina en el Derecho Burocrático.....	113
CONCLUSIONES.....	116
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	120
LEGISLACION.....	122

## INTRODUCCION

A través del presente breve trabajo, hemos procurado ubicarnos dentro del novedoso y cada vez más pujante campo del Derecho Social, lo cual puede comprobarse al observar las reformas que recientemente ha sufrido nuestra legislación laboral, dentro de lo cual se localiza el Derecho Burocrático, mismos que a nuestro parecer se encuadran dentro de aquél.

Partimos en este trabajo de investigación del Congreso Constituyente de Querétaro, dentro del cual se gestó nuestra Carta Magna vigente, la cual compartiendo la opinión autorizada del Maestro Trueba Urbina fué la primera Constitución Política del mundo que estableció a nivel jerárquico máxima garantía de corte eminentemente social en sus artículos 27 y 123 básicamente.

El Derecho Social, repetimos, ha venido poco a poco abarcando un sector dentro del ámbito jurídico que contiene características muy particulares que no caen dentro de ninguno de los sectores tradicionales (público y privado), lo que motivó que nos interiorizáramos con algunos tratadistas, acerca de las ideas en torno a él.

Con lo anterior como base, históricamente hemos procurado establecer un bosquejo, acerca del desenvolvimiento que ha originado y desarrollado la legislación por lo que se refiere a las condiciones y situaciones que atañen a los trabajadores al servicio del Estado, por medio de lo cual observaremos cómo a cambio de ciertas prerrogativas de Seguridad Social, las autoridades han logrado el control de tal sector, haciendo imposible prácticamente el derecho de huelga, instrumento máximo con que cuenta la clase trabajadora.

Todo esto, nos conllevó a tratar de ubicar y desentrañar la Naturaleza Jurídica de un Derecho, como lo es el Burocrático, el cual por ubicarse dentro del Derecho Social, lucha por liberarse de ataduras liberales-burguesas tradicionales, las cuales por la dialéctica histórica, están condenadas a dejar el lugar a estructuras jurídicas acordes con la realidad circundante y también en base a la problemática socio-económica que aqueja a la humanidad.

Para lograr lo anterior hemos procurado adentrarnos en los aspectos que conforman el Derecho Burocrático (formal y material) los cuales acorde con la Teoría Integral del emeritado maestro -- mencionado, nos dan la pauta para conformar nuestra tesis expuesta en las conclusiones finales del presente trabajo.

## CAPITULO I

### A) ANTECEDENTES

La revolución de Ayutla fue el primer movimiento popular que tuvo como bandera un programa de reformas políticas y sociales que estableció como fundamentos de nueva legislación los derechos del hombre y la igualdad de los ciudadanos ante la Ley, al mismo tiempo que sentaba la supremacía del Estado sobre la Iglesia Católica y destruyó las prerrogativas y la influencia decisiva de que gozaba el clero, secuestrándole sus bienes y prohibiéndole que volviera a recuperarlos.

Vino después un gobierno de origen popular amparado por la bandera del liberalismo, que pronto se transformó en una dictadura eminentemente plutocrática y conservadora. El General Díaz caudillo prestigiado de la reforma y de la guerra contra la Intervención y el Imperio, asaltó el poder en 1876, ostentando como lema de su pronunciamiento, el principio de la "no reelección" de los gobernantes. Dotado de clara inteligencia, honrado y enérgico, fué una esperanza para la prosperidad del país. En su primer período, de 1876 a 1880, demostró su capacidad administrativa y su actuación serena y correcta hizo que fuera llamado, casi por unanimidad, pa

ra ocupar la Silla Presidencial en 1884, la que no dejó ya, hasta que fue obligado a ello en 1911, por el arrollador empuje de las masas - levantadas en su contra.

El General Díaz pensaba que la fuente de la riqueza del país estaba en el capital extranjero, y es por ello que en su administración se - le abren las puertas irrestrictamente y con grandes privilegios, me dida que va a ser contraproducente ya que los grandes monopolios - extranjeros sacaban toda nuestra riqueza dejándonos una miseria a cambio.

Ahora bien, en lo que se refiere al campo, se ve la situación dramá - tica por la que pasaban los pequeños propietarios y miembros de - las comunidades, ya que en base a la ley de Terrenos Baldíos, promulgada en 1883 y bajo el gobierno de Manuel González, se empieza a despojar a los pequeños propietarios y núcleos indígenas ya que al no tener documentos fehacientes que acreditaran su propiedad, las - compañías deslindadoras les dan grandes extensiones de tierras a - los hacendados.

La prosperidad financiera que alcanzó el país con el régimen dictatorial del General Díaz, solo consiguió ahondar más la diferencia - que separaba la plutocracia del proletariado y aumentar los rencor - res que iban impregnando el alma popular con los constantes atro-

pellos que sufrían las clases desheredadas, que formaban el 90 % de la población mexicana.

Como establece el Dr. Alberto Trueba Urbina "La génesis del nuevo derecho del trabajo late en las proclamas y en los manifiestos en las inconformidades de los que con heroísmo se enfrentaron al régimen dictatorial del General Porfirio Díaz, gobierno de latifundistas y propietarios" (1). Hay que recordar los movimientos de los hermanos Flores Magón así como el Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, que firmaron en Saint Louis Missouri, U. S. A. los hermanos Flores Magón y otros prominentes luchadores sociales como son Antonio I. Villarreal, Juan Sarabia, Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalfo Bustamante; en dicho documento ya se empiezan a delinear los anhelos de los trabajadores, como son, entre otros:

- a) Jornada máxima de trabajo
- b) Salario mínimo
- c) Prohibición de trabajo a menores
- d) Un mínimo de salubridad y seguridad en el centro de trabajo.
- e) Indemnizaciones por accidentes de trabajo.

En el año de 1906 se organiza la Unión Liberal "Humanidad", dicha

(1) Trueba Urbina, Alberto "Nuevo Derecho del Trabajo  
Edt. Porrúa, S. A., México, D. F. 1975 Pág. 3 y siguientes.

unión nace en la población minera de Cananea en el Estado de Sonora, nace con el objeto de agrupar a los trabajadores para la lucha de sus intereses y como comulga con los lineamientos del Partido Liberal - no dudan en afiliarse a él.

El día 28 de mayo de 1906, y ante la situación desesperante que sufren los trabajadores, se reúne la Unión en sesión secreta para protestar contra ese estado de cosas y como consecuencia de lo anterior se realiza un mitin el día 30, es decir 2 días después donde se acuerda un movimiento de huelga para contrarrestar la explotación capitalista.

El día 31 de mayo estalla el movimiento en la misma "Oversight" movimiento por demás pacífico, concretándose los trabajadores a abandonar su centro de trabajo, no obstante lo anterior el gerente de la compañía "Cananea Consolidated Copper Company" solicita la intervención del Gobernador del Estado.

Después los manifestantes se dirigen a la Comisaría de Ronquillo pero una descarga de fusilería les impide seguir adelante contando los obreros a varios muertos entre sus filas, entre ellos un niño de escasos once años; a lo anterior se añade la crueldad de los americanos al usar en contra de los obreros, armados con piedras y palos, las temibles balas Dum-Dum.

Otro movimiento obrero importante fué el que se registró en las fábricas textiles de Rfo Blanco, Ver. en el año de 1907, esta huelga -- también se basa en la explotación inmisericorde de que eran objeto los trabajadores.

En el año de 1906 los industriales de Puebla reglamentan la explotación de los trabajadores al aprobar el "Reglamento para las Fábricas de Hilados y Tejidos de Algodón" al establecer como jornada de trabajo de 14 Hrs. (de las 6 a las 20 Hrs.) permitiéndose un gesto "humanitario" al establecer para los sábados como jornada nada más 10 Hrs. (de 8 a 18 Hrs.), facultaba, entre otras cosas, al administrador a fijar las indemnizaciones por los tejidos defectuosos, y así una serie de vejaciones para la dignidad del trabajador.

Los trabajadores no pueden permitir que se les humille de esa forma y convocan a una huelga que se generaliza rápidamente en varios estados, hasta que al fin someten sus problemas ante el Presidente Díaz a fin de que éste emita un laudo que ponga fin a la huelga, el Dictador lo emite pero en contra de los trabajadores, éstos se niegan a volver al trabajo, sobreviene la inevitable matanza a manos de las fuerzas del gobierno con lo que se obliga a los obreros a volver a laborar, a los reacios los deportan a Quintana Roo con lo que el movimiento sufre la derrota, derrota que hallará revancha en la ya inminente revolución con la que los obreros podrán vengar la san

gre de sus hermanos derramada y poner fin a un estado de cosas que por el bien de ellos mismos y para dejarles a sus hijos un legado de libertad tuvieron que conquistar al precio más alto que puede pagar un ser humano: su sangre.

Nuestro movimiento social armado, cuyo estallido propiamente dicho fué en la ciudad de Puebla el 18 de noviembre de 1910 tuvo raíces que bien las podemos situar directamente después de la muerte del Lic. - Benito Juárez, ésto es, en el año de 1872, ya que a raíz de ésto ocupa la presidencia Don Sebastian Lerdo de Tejada, el cual es electo para el periodo de 1873-1876 y al cumplir su mandato es reelecto.

Contra esa reelección se subleva el Gral. Porfirio Díaz quien al triunfar ocupa el poder, poder que solo la Revolución es capaz de quitarle ya que mientras permanece en el poder el Gral. Díaz se reelige siete veces con la excepción del gobierno que de 1880 a 1884 encabeza el también General Manuel González.

Los periodos en que el General Díaz gobierna a la Nación de 1877 a 1880, el segundo es de 1884 a 1888, habiéndose modificado en 1887, la Constitución a fin de permitir su reelección, con lo cual gobierna ininterrumpidamente hasta el año de 1910, habiéndose modificado la Constitución en el año de 1904 a fin de aumentar los periodos de go-

bierno a 6 años en el mes de Octubre de 1910 se le declara electo - para el sexenio 1910-1916, pero la rebelión armada que estalla en - noviembre, la cual encabeza Don Francisco I. Madero esgrimiendo el Plan de San Luis, impide el cumplimiento de dicho sexenio.

El día 4 de octubre, Díaz es declarado presidente electo para el período 1910-1916, y en respuesta a dicho fraude electoral, Madero - contraataca con el Plan de San Luis, fechado el día siguiente, o sea el 5 de octubre, en el mencionado Plan, Madero declara nulas las - elecciones, eleva a la categoría de ley suprema la no reelección y convoca al pueblo para que se levante en armas el día 20 de noviembre.

Como se apuntó anteriormente en este capítulo la lucha armada se - inicia el día 18 de noviembre ya que en la ciudad de Puebla, donde, el Sr. Aquiles Serdán, en unión de familiares y amigos se ven precisados a hacer frente a innumerables policías que los iban a aprehender porque según los habían delatado de que en esa casa se estaban almacenando armas para ser distribuidas entre los sublevados cuando se llegará el día del levantamiento.

Llegado el día 20 de noviembre la Revolución estalla, si bien en una forma débil y vacilante en el Estado de Chihuahua y los demás Estado

dos la ven al principio con indiferencia; pero paulatinamente se va generalizando y cunde por toda la república la esperanza libertaria, tanto es el entusiasmo con que el pueblo oprimido, marginado y con el deseo libertario que a escasos seis meses de iniciada la lucha, se firma el convenio de Cd. Juárez, Chih., el 21 de mayo de 1911, en virtud del cual Díaz renuncia a la presidencia y abandona el país con rumbo a Europa con lo que cesan las hostilidades.

Apoteóticamente Madero entra a la Ciudad de México el día 7 de junio, y al celebrarse las elecciones Madero resulta electo Presidente de la República tomando posesión el día 6 de noviembre, haciéndose notar que en menos de un año el pueblo se había sacudido el yugo de la tiranía que había soportado en una forma infamante durante 30 años y había elevado a la más alta magistratura a su héroe.

Revolución en su acepción más amplia es el cambio absoluto y radical de forma de gobierno, proviniendo dicho cambio de una lucha armada, el gobierno Maderista no realiza dichos cambios ni en lo concerniente a reformas administrativas ni mucho menos a las sociales y el pueblo todavía excitado por la vorágine de la que apenas iba saliendo no podía esperar y en el mismo año de la victoria Maderista (1911), el 28 de noviembre Emiliano Zapata expide el Plan de Ayala y el 25 de marzo de 1912, Pascual Orozco lanza el Plan de -

Chihuahua.

Al quedar acéfala la Presidencia y la Vice-Presidencia, Huerta se apodera de la primera y quiere implantar nuevamente en la nación una dictadura de corte porfirista, pero el pueblo ha empezado a luchar y ya nada ni nadie podrá contenerlo.

El día 26 de marzo, es decir al día siguiente del manifiesto que lanzó Pesqueira, es lanzado el Plan de Guadalupe encabezado por Don Venustiano Carranza, quien fuera gobernador de Coahuila, en dicho plan se desconoce a Huerta como Presidente de la República se llama al pueblo a la rebelión y Carranza se aut nombra primer jefe del ejército Constitucionalista.

Al abandonar Huerta el país surge la interrogante de quien va a ser la persona que gobierne al triunfo de la revolución; los principales núcleos armados reconocen tres grandes focos de atracción.

1o. Venustiano Carranza. - Gobernador de Coahuila y posteriormente senador por ese mismo estado durante el régimen porfirista, de naturaleza enérgica, se rodea de un grupo de colaboradores cultos capaces y que se ha aut nombrado "Primer jefe del Ejército Constitucionalista".

2o. - Doroteo Arango (a) Francisco Villa. - Con un pasado turbulento de bandolero, es sagáz, astuto, comandante de la División del Norte, a la cual la revolución le debe las más brillantes victorias contra Huerta.

3o. - Emiliano Zapata. - Su zona de actividad es el Estado de Morelos y su único programa de gobierno es el de lograr la justicia social en el campo devolviendo asimismo, la tierra a sus legítimos propietarios. - Es el único que no ha dejado de luchar desde 1910.

De los tres grandes caudillos sólo Zapata no ambiciona el poder por que él mismo comprende que será una carga excesiva para él, solamente lucha por la realización de sus postulados "Tierra y Libertad" y para lograrlos no abandonará las armas hasta que se realicen; Villa por su lado manifiesta que no desea la presidencia pero sus colaboradores opinan lo contrario y consideran factible suplir lo que le falta de cultura e información para poder gobernar.

En el mes de octubre de 1915, el gobierno de los Estados Unidos reconoce a Carranza como un gobierno de hecho y decreta el embargo de armas, con la excepción, claro está, de las destinadas a las tropas del primer jefe.

Carranza piensa en modificar la Constitución de 1857 para que se -

contenga en normas constitucionales los anhelos revolucionarios y así, el 1° de diciembre de 1916, se instala en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente terminando sus trabajos el 31 de enero de 1917.

## B) DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

En el capítulo de este trabajo concerniente al Art. 27 veremos de forma más amplia cómo se cumple este postulado de la Revolución.

Mención especial merece la tarde del martes 23 de enero de 1917, - ésta es la 57a. Sesión ordinaria y se lleva a cabo en el Teatro Iturbide; bajo la presidencia del C. Luis Manuel Rojas y habiéndose -- abierto la sesión a las 4 P. M. con una asistencia de 134 Diputados - se declara que hay quórum.

Después de haberse ventilado asuntos sin importancia, el Secretario López Lira da lectura a lo que va a constituir una nueva disciplina jurídica para orgullo de México y protección al trabajador.

Como es de capital importancia voy a transcribir exacta la exposición de motivos que impulsó a un grupo de Diputados a crear el título VI de la Constitución (2).

“ Ciudadanos Diputados”:

“ En su primer dictamen sobre el artículo 5º del proyecto de Constitución, la comisión creyó oportuno proponer se incluyeran en dicho precepto algunas restricciones a la libertad absoluta del trabajo, - por ser ellas de tal manera necesarias para la conservación del in-

(2) “Diario de los Debates”, Tomo I.- H. Cámara de Diputados  
Pág. 371 y siguientes.

dividuo y de la raza, que pueden fundarse en el mismo principio que sirve de base a las garantías individuales: el derecho de la vida -- completa. La comisión se proponía, como lo hizo constar en su -- dictamen, estudiar los demás puntos relativos al contrato de trabajo en el lugar en que tuvieran amplia cabida. En el curso de los debates y después de que la asamblea conoció, en términos generales, el proyecto de legislación obrera elaborado minuciosamente por el ciudadano Primer Jefe, proyecto que comprende las diversas ideas -- que fueron emitidas por los creadores en beneficio de la clase tra-- bajadora, se resolvió reunir en una sección constitucional las bases generales sobre el contrato de trabajo en la república, dejando a los Estados la libertad de desarrollarlas según lo exijan<sup>1</sup> las condiciones de cada localidad. Un grupo de diputados, trabajando independiente-- mente de la comisión tenía a su cargo el estudio de esa materia y -- formuló el proyecto que impreso ha circulado entre los representan-- tes del pueblo, y que fue aprobado por un gran número de ellos.

“ En vista de tales antecedentes, la comisión podría haberse limitado a adoptar el susodicho proyecto y presentarlo a la considera-- ción de la Cámara; pero hemos creído que nuestro deber exigía que sometiéramos aquel a un análisis riguroso, para agotar el estudio de una materia tan ardua y delicada sobre la cual la Comisión ha -

recibido numerosas iniciativas de Diputados, corporaciones y particulares".

" Examinado y discutido ampliamente el proyecto en el seno de la Comisión, nos parece que aquél reúne en síntesis las ideas capitales desarrolladas en el curso de los debates, así como las que son aceptables, de las que contienen las iniciativas antes mencionadas, haciendo solamente las modificaciones y adiciones siguientes:

Proponemos que la sección respectiva lleve por título "Del trabajo y de la Previsión Social", ya que a uno y a otra se refieren las disposiciones que comprende.

" El primer artículo, a nuestro juicio, debe imponer al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravengan a las consignadas.

" La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I.

" Nos parece de justicia prohibir las labores insalubres o peligrosas a las mujeres y niños, así como el trabajo nocturno en establecimientos comerciales a unos y otros.

" Creemos equitativo que los trabajadores tengan una participación en las utilidades de toda empresa en que presten sus servicios. A primera vista parecerá ésta una concesión exagerada y ruinoso para los empresarios; pero estudiándola con detenimiento se tendrá que convenir en que es provechosa para ambas partes. El trabajador desempeñará sus labores con más eficacia teniendo un interés personal en la prosperidad de la empresa; el capitalista podrá disminuir el rigor de la vigilancia y desaparecerán los conflictos entre uno y otro con motivo de la cuantía del salario.

" La renta que tendrán derecho de cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros puede fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera.

" Como un medio de combatir el alcoholismo y el juego, nos pare-

ce oportuno prohibir la venta de bebidas embriagantes y el establecimiento de casas de juego de azar en los centros obreros.

" Las garantías para la vida de los trabajadores que establece la fracción XV deben extenderse un poco más, imponiendo a los empresarios la obligación de organizar el trabajo de manera tal, que asegure la salud y la vida de los operarios.

" Creemos que queda mejor precisado el derecho de huelga fundándolo en el propósito de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, en lugar de emplear los términos "Capital y Trabajo" que aparecen en la fracción XVIII. Nos parece conveniente también especificar los casos en que pueda considerarse lícita la huelga, a fin de evitar cualquier abuso de parte de las autoridades.

" En la fracción XXI proponemos, para mayor claridad, la supresión de las palabras "a virtud del escrito de compromiso". Proponemos también la solución del caso que alguna vez pudiera representarse de que los trabajadores no aceptasen el laudo del tribunal de arbitraje.

" En la fracción XXII deben substituirse, a nuestro juicio, las palabras "descendientes y ascendientes" por las de "hijos y padres", y debe hacerse extensiva la responsabilidad de que trata la última -

parte de dicha fracción por los tratamientos que suelen recibir los obreros de los familiares del empresario.

“ Es conveniente, para garantía de empresario y obrero, no autorizar entre ambos el contrato de préstamos, o sea el anticipo a cuenta del salario, sino por el importe de éste en un mes, tal como lo proponemos por medio de una adición a la fracción XXIV.

“ Los abusos que se repiten constantemente, en perjuicio de los trabajadores que son contratados para el extranjero nos sugieren la idea de proponer la intervención de las autoridades municipales y consultar en esta clase de contratos y el compromiso de parte del empresario de sufragar al trabajador los gastos de su viaje de reparación.

“ El mismo género de abuso se ha venido cometiendo por las empresas llamadas de enganche, agencias de colocaciones y de más, por lo cual nos parece adecuado poner un límite definitivo a semejantes abusos, estableciendo que esas empresas no podrán hacer cobro alguno a los trabajadores.

“ Una medida de protección de las más eficaces para la clase de los trabajadores es la institución del Homestead o patrimonio de familia; aunque tiene conexión con las leyes agrarias, puede tener ca

bida en la legislación del trabajo, por lo que proponemos se establezca en la forma y términos en que aconsejen las necesidades regionales.

" Por último, aunque el proyecto que estudiamos propone la extinción de las deudas que los trabajadores hayan contraído por razón del trabajo, con los principales o sus intermediarios, no aparece la disposición relativa en el cuerpo del proyecto. Presentamos para subsanar tal omisión un artículo transitorio que se incluirá entre los que, con el mismo carácter, sirven de final a la Constitución.

" Una vez formulada la legislación fundamental del trabajo, el artículo 5° deberá quedar como aparece en el referido proyecto, suprimiendo solamente el último párrafo, que es una redundancia.

" En tal virtud proponemos a esta honorable Asamblea la aprobación del Artículo 5° y de la sección VI como sigue:

**Artículo 5°.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.**

" En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las ar-

mas, los de jurado y los cargos por elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

" El estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa - de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretenden erigirse.

" Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

" El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

C) ARTICULO 123 ( ORIGINAL )

Título VI.

Del Trabajo y de la Previsión Social.

" Artículo 123. - El congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, - las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general todo contrato de trabajo:

" I. - La duración de la jornada máxima será de 8 horas.

" II. - La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. --  
Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. -  
Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar -  
después de las diez de la noche.

" III. - Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis años tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

" IV. - Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

" V. - Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

" VI. - El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia en toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

" VII. - Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

" VIII. - El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, com-- pensación o descuento.

" IX. - La fijación de tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la sección VI se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la junta central de conciliación que se establecerá en cada estado.

" X. - El salario deberá pagarse en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

" XI. - Cuando por circunstancias extraordinarias deben aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de las fijadas para las horas normales, en ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres días consecutivos. Los hombres mayores de diez y seis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajo.

" XII. - En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán rentar que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer

escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

"XIII. - Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, - para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. - Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

" XIV. - Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según qué haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, - de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

" XV. - El patrono estará obligado a observar en la instalación de - sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera el trabajo, que resulte, para la salud y la vida de los trabajadores, la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

" XVI. - Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

"XVII. - Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros.

" XVIII. - 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 declaradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huel-

guistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

" XIX. - Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje.

" XX. - Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.

" XXI. - Si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por el Consejo, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo.

" XXII.- El patrono que despidi a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociaci3n o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga l3cita, estar3 obligado a elecci3n del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendr3 esta obligaci3n cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte o por recibir de 3l malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su c3nyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podr3 eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de 3l.

" XXIII.- Los cr3ditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el 3ltimo a3o y por indemnizaciones, tendr3n preferencia sobre cualquiera otros; en los casos de concurso o quiebra.

" XXIV.- De las deudas contra3das por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes s3lo ser3 responsable el mismo trabajador y, en ning3n caso y por ning3n motivo, se podran exigir a los miembros de su familia, ni ser3n exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes

" XXV. - El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuita para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

"XXVI. - Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de qué, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

" XXVII. - Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes aunque se expresen en el contrato:

- "a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de los consejos de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, - cantina o tienda para efectuar el pago del salario cuando no se trate de empleados de esos establecimientos.

- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tengan derecho por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

**" XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables: no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisible a título de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.**

**"XXIX.- Se consideran de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguridad populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán de fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.**

“ XXX. - Así mismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

**TRANSITORIO:**

Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución, con los patrones, sus familiares o intermediarios”.

• “ Sala de comisiones. - Querétaro de Arteaga, 23 de enero de 1917  
Francisco J. Múgica - Enrique Recio - Enrique Colungo, Alberto - Román - L. G. Monzón ”.

## CAPITULO II

### CONCEPTOS GENERALES EN TORNO AL DERECHO SOCIAL

#### A) JURISTAS EUROPEOS.

Iniciaremos el presente capítulo con unas ideas expresadas por - - Gustav Radbruch en torno al Derecho Social, al cual lo concebía como el Derecho Porvenir. En su obra Introducción a la Filosofía del Derecho (3) nos dice al respecto lo siguiente "La idea del Derecho Social no es simplemente la idea de un Derecho especial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino que envuelve un alcance mucho mayor, se trata en realidad, de una nueva forma estilística del Derecho en general", y agrega "el Derecho Social es el resultado de - una nueva concepción del hombre por el Derecho" .

Radbruch hace una crítica a la concepción jurídica individualista, - haciendo ver que en el terreno de la realidad jurídica, la igualdad - jurídica preconizada por el Derecho burgués no es tal en realidad, ya que la práctica enseñó y sigue enseñándonos que los hombres son - desiguales en base a su posición socio-económica.

De esta manera el gran jurista alemán en su obra citada nos dice:  
" El Derecho Social abrió su primera brecha con la legislación contra la usura, cuya finalidad era salvaguardar contra sí misma a la

(3) Radbruch, Gustav. "Introducción a la Filosofía del Derecho"  
Edit. Fondo de Cultura Económica, México D.F. - 1965  
Pág. 157 y siguientes.

gente ligera, inexperta o que se veía en situación apurada. El siguiente paso en la misma dirección fué la limitación de la libertad contractual mediante una serie de providencias encaminadas a proteger de la explotación a la fuerza de trabajo del individuo económicamente débil. De este modo, la legislación protectora del trabajo fué poniendo límites y trabas al trabajo de la mujer y del niño, limitando la jornada de trabajo, introduciendo como obligatorio en una serie de industrias el descanso dominical, etc.

" Pronto la idea social se abrió paso también en el terreno del procedimiento civil. El procesalista Franz Klein puso en práctica, en Austria, el pensamiento de un proceso civil socialmente orientado, es decir de un proceso civil no confiado ya por entero, como hasta ahora, a la libre contienda entre las partes litigantes, sino en que el juez intervenía en la líc, ayudando a los contendientes y guiándolos".

De esta trayectoria fué naciendo poco a poco un nuevo tipo de hombre, como punto de partida para el legislador, la imagen del hombre sujeto a vínculos sociales, del hombre colectivo como base del Derecho Social.

Por tanto el Derecho Social no conoce patronos y trabajadores, obreros y empleados y en la formación de estos tipos hace que se destaque la posición social de poder o de impotencia de los individuos, -

permitiendo con ello dictar medidas de protección contra la impotencia social y poner trabas necesarias a la prepotencia absorbente.

Por lo tanto radbruch concluye: "La idea central en que el Derecho Social se inspira, no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico. De aquí que la economía no puede entregarse al libre juego de las fuerzas en pugna, es decir, a las normas del Derecho Privado, ya que detrás de cada relación jurídica privada asoma un tercero interesado: la colectividad. El Derecho Social presenta el sesgo característico que podríamos llamar la tendencia publicística del Derecho Privado, la ingerencia del Derecho Público en relaciones jurídicas reservadas hasta ahora al Derecho Privado exclusivamente. El Derecho Social sólo deja al Derecho Privado un campo de acción limitado, condicionado y siempre revocable, dentro de la masa del Derecho Público.

El campo del Derecho Social, se ve garantizado en medida cada vez mayor por la posibilidad de emplear la coacción jurídica, con medidas como las de la socialización, expropiación forzosa y la asistencia social, las fuerzas motrices del Derecho Social hay que buscarlas en el Derecho Económico y en el Derecho del Trabajo.

Pienso yo que dichas fuerzas motrices radican en todas las ramas-

del Derecho Social, como son la Seguridad Social, Derecho Económico, Derecho del Trabajo, Derecho Agrario, etc., ya que cada día el Derecho Social gracias a su poder expansivo, ha ido abarcando y tutelando las necesidades crecientes de las clases populares.

Con referencia a las dos ramas del Derecho Social mencionadas por Radbruch nos da a entender lo siguiente: qué, "El Derecho Económico se propone coartar la prepotencia social de ciertas fuerzas de la economía, por ejemplo, mediante las leyes sobre los consorcios industriales y comerciales, mientras que el Derecho del Trabajo aspira a proteger la impotencia social. El Derecho del Trabajo surgió al adquirir significación jurídica ciertos hechos que hasta entonces sólo habían tenido un carácter sociológico. En este caso como en otros tantos, fué también la "Naturaleza de las Cosas" la que determinó la nueva forma jurídica.

El campo del Derecho Social aparece delimitado por aquellos derechos que aparecen a la cabeza de todos los que se refieren a la colectividad: los derechos humanos, cuya esencia se cifra precisamente en garantizar la libertad exterior del hombre, haciendo posible con ello la libertad interior de su conducta moral. Sin propiedad no existe libertad; la propiedad es, por tanto, un derecho de la personalidad, una proyección de la personalidad, una expresión de ella. Y esto vale también para la concepción jurídica social e incluso para -

la socialista, la cual solo es contraria a la propiedad privada capitalista, es decir, a la propiedad privada que deja de ser un simple derecho real para degenerar en un imperio sobre otros hombres pero - no muestra hostilidad alguna contra la propiedad privada individual - sobre los bienes de uso y disfrute.

Como se ve Radbruch se adelantó a su época y percibió la lucha que le corresponde librar al Derecho Social, dentro del marco de sistemas sociales burgueses o capitalistas, los cuales han tenido que permitir la expansión socializante de todas las ramas del Derecho culminando con la autonomía del Derecho Social, el cual ha sido criticado por su acepción un tanto cuanto pleonástica, pero que sin embargo - considero que es muy conveniente que se le siga denominando de tal manera, ya que con ello se está recalcando el papel que históricamente le ha tocado en suerte desempeñar.

Por su parte el Dr. Luis Mendieta y Núñez en su obra El Derecho Social (4) nos aporta diferentes definiciones de diversos autores, agregando también la suya, de tal manera que aprovecharemos lo anterior para abundar más al respecto.

Nos señala el Dr. Mendieta y Núñez que R. Jacquelin define al Derecho Social como:

"Aquel Derecho que no tiene otro objeto que el de servir a las necesidades variables de las sociedades reales al "interés social" o

(4) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Derecho Social", Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1967.- Pág. 7 y siguientes.

la "utilidad de grupo"

Geny dice: El Derecho Social no es sino una especie de Derecho Natural, consecuencia, no es una realidad jurídica, sino un ideal, - un principio moral de crítica del derecho positivo.

Emmanuel Levy denomina al Derecho Social como "Derecho Colectivo", al cual ha tenido aceptación en cuanto se establecen relaciones con las convenciones colectivas de Trabajo, sin embargo ésto se puede entender únicamente como una parte del Derecho Social.

G. Gurtvich desarrolla un concepto sociológico del Derecho Social, el cual establece: El Derecho Social es un Derecho autónomo de comunión, por el cual se intenta de manera objetiva cada totalidad activa real que encarna un valor positivo extratemporal. Este derecho se desprende directamente del todo en cuestión para regular la vida interior independientemente de hecho de que esté todo organizado o desorganizado.

El Derecho de comunión hace participar al todo inmediatamente en la organización jurídica que de allí surge sin transformar ese todo en un sujeto distinto de sus miembros.

El Derecho de Integración instituye un poder social que no está esenu

cialmente ligado a una coacción incondicionada y que puede plenamente realizarse, en la mayor parte de los casos, por una coacción relativa a la cual se puede uno sustraer, pero bajo ciertas condiciones - ese poder social funciona algunas veces sin coacción. El Derecho Social procede, en su capa primaria, toda organización de grupo y - no puede expresarse de una manera organizada sino cuando la organización está fundada sobre el derecho de la comunidad subyacente objetiva y del que está penetrada, es decir, cuando élla constituye una asociación igualitaria de colaboración y no una asociación jerárquica de dominación, el Derecho Social se dirige, en una capa organizada, a sujetos jurídicos específicos (personas colectivas complejas), tan diferentes de los sujetos individuales aislados como de las personas morales, unidades simples que observen la multiplicidad de sus miembros en la voluntad única de la corporación o del establecimiento.

**García Oviedo define al Derecho Social como: El conjunto de reglas e instituciones ideados con fines de protección al trabajador.**

## B) JURISTAS AMERICANOS

Entresaco de igual manera algunos conceptos de las obras de diferentes tratadistas del Derecho Americano, para de ahí hacer mis observaciones posteriormente.

Inicio con el Maestro Alberto Trueba Urbina el cual en su obra "El Nuevo Derecho del Trabajo" (5) nos señala lo siguiente:

" El Derecho Social arranca de las disposiciones o reglas compiladas en las famosas leyes de Indias a los aborígenes.

La originaria protección de los derechos de los mexicanos, del ciudadano y del jornalero, se encuentran en las proclamas libertarias del Cura Miguel Hidalgo y Costilla y en las ideas de Don José Ma. - Morelos y Pavón, quienes reclamaban un jornal y vida humana para los jornaleros, principios que se suscribieron en el Supremo Código de los Insurgentes y en la Constitución de Apatzingan de 1814.

El mismo autor en su obra citada nos dice: Aquí en México, mucho antes que en Europa y que en otra parte del mundo, se habla por primera vez con sentido autónomo del Derecho Social en función pragmática protectora de los débiles: jornaleros, mujeres, niños, huérfanos, a quienes defendió bizarramente Ignacio Ramírez El Nigromante en el Congreso Constituyente de 1856-1857.

(5) Trueba Urbina, Alberto "El Nuevo Derecho del Trabajo"  
Edit. Porrúa, S. A., México D. F. - Pág. 123 y siguientes.

En el Congreso Constituyente de Querétaro precisamente en la sesión del 28 de diciembre de 1916, el Diputado José N. Macías frente a la transformación radical del proyecto de Constitución Política que ya se había planteado por Jara, Victoria y Manjarréz contribuyó a robustecer la teoría social de la misma alentando la penetración del Derecho Social en la Constitución al decir "Esta ley reconoce como Derecho Social económico a la huelga".

Y estas ideas se plasmaron en las bases del Artículo 123 de la Constitución de 1917, quedando definido en la Ley fundamental que dichas bases son jurídico-sociales, constitutivas de un nuevo Derecho Social, independiente del Derecho Público y del Privado. Por tanto el Derecho Social del Trabajo en México no solo es proteccionista sino reivindicatorio de la clase obrera.

Y concluye el Maestro Trueba Urbina diciendo que hay dos teorías integradoras del Derecho Social, las cuales son: La primera es la difundida y aceptada unánimemente sostiene el carácter proteccionista, tutelar del débil, igualitario y nivelador del Derecho Social, y como parte éste el derecho obrero y el derecho económico.

Y la segunda es la exclusivamente nuestra, proclama no solo el fin proteccionista y tutelar del Derecho Social, sino el reivindicatorio

de los económicamente débiles y del proletariado: por lo que el derecho del trabajo como parte del social es norma proteccionista y reivindicatoria para socializar los bienes de la producción y suprimir - al régimen de la explotación del hombre por el hombre.

De tal manera el Maestro Trueba Urbina define al Derecho Social de la manera siguiente: "El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración, protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles.

Ahora bien el Dr. Mario de la Cueva en su obra "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" (6) nos aporta las siguientes ideas acerca - del tema.

No somos inventores de la idea del Derecho Social de ahí que nos - veamos obligados y que la hagamos además, con agrado a exponer - las fuentes doctrinales en las que se inspiró principalmente nuestro pensamiento. . . los orígenes del pensamiento: en el siglo XIX, - Otto Von Gierke Berlín 1866, explicó que en el curso de historia -- existió, al lado del Derecho del Estado y del Derecho privado regulador de las relaciones entre personas determinadas, un Derecho - Social creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran su auto

(6) De la Cueva, Mario. - "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" Edit. Porrúa, S. A. - México, D. F. 1972, Pág. 66 y siguientes.

nomía y la circunstancia de que consideraba al hombre no como persona plenamente individual, sino en sus relaciones con un cuerpo social; ordenamientos jurídicos que desaparecieron en gran medida en la Edad Moderna, pero que parecía que estaban encontrando un campo nuevo en las corporaciones socio-económicas del siglo XIX.

Los expositores de la idea del Derecho del trabajo-derecho social: - creemos poder afirmar que la vida se adelantó a la doctrina, porque en 1917 se proclamó en Querétaro la primera declaración de derechos sociales de la historia y dos años después la de Weimar; ciertamente, ninguna de las dos mencionó los términos Derecho Social o Derechos Sociales, pero fué en ocasión de su interpretación que descubrieron los pensadores la unidad derecho del trabajo-derecho social.

El Dr. Mario de la Cueva concluye el tema, dándonos su definición la cual establece: Los derechos sociales, cuyos orígenes, contenido esencial y finalidades nos son ya conocidas, y a reserva de volver sobre ellos pueden definirse como los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su inercia de trabajo a la economía, la salud y la vida, un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme a la naturaleza, la libertad y la dignidad humana.

Por su parte Rubén Delgado Moya en su obra "El Derecho Social del Presente", también nos ofrece sus ideas algunas de las cuales transcribo con el fin de ir conformando mis personales ideas (7).

Dicho autor entre otras cosas señala El Derecho Social del presente nació desde hace muchos siglos afirma que el Derecho Social incluso ya existió en los pueblos prehistóricos y dice: El hombre primitivo, al unirse con sus iguales en las reuniones de los grupos, busca y encuentra protección y proliferación de su persona; sin embargo, para que pueda permanecer en el grupo, tiene que respetarse el derecho ajeno y le tienen que respetar el suyo con el fin de que los intereses de la comunidad marchen correctamente. Cuando la circunstancia anterior no acontece, el individuo expulsado del grupo o éste se desbarata en razón directa de que no fueron observadas las reglas del pacto social así, tan importante y drástico, era el Derecho Social de la prehistoria.

Considerando que el hombre primitivo hacía lo que quería dentro de la comunidad a la que pertenecía sin más limitación que el derecho de los demás, los que a su vez también realizaban lo que a cada uno de ellos le era propio, nos es dable concluir que es en esta época - precisamente, cuando el Derecho Social alcanza su máximo esplendor mismo que con el devenir del tiempo se va perdiendo a medida

(7) Delgado Moya, Rubén. "El Derecho Social del Presente"  
Edit. Porrúa, S. A., México, D.F. 1977. - Pág. 59 y siguientes.

que la humanidad avanza hacia la egoísta y convulsiva noche de la civilización, en la que se forjan las funestas y aporobias cadenas de la religión, del Estado, del progreso y de la patria, para resurgir - ahora, en este siglo, con mayor energía y con mejor conciencia.

El citado autor sintetiza el tema abordándolo de la siguiente manera: El Derecho Social, es un conjunto de principios que son inalineables, imprescriptibles e irrenunciables al hombre, escrito o no escrito, nació desde que éste se reunió en grupo, habiendo sido combatido primero por el Derecho Privado, que creó la clase explotadora para proteger sus intereses, de la clase explotada, y después por el Derecho Público, que estatuyó el Estado con el fin de garantizar mejor la defensa de esos intereses en perjuicio de los del hombre, que es el único ser trabajador que existe en la corteza terrestre a virtud del hábito congénito que lo ha hecho sobrevivir de muchas de las demás especies, dando así ingreso a la injusticia social que perduró por siglos hasta que recientemente los débiles en la economía, los desposeídos de las riquezas, haciendo examen o conciencia de la situación en la que los han colocado los que todo lo tienen, incluyendo la vida y la dignidad de aquéllos a quienes explotan, se han percatado de que pueden reimplantar, por los fueros que les son propios y característicos, con derecho o sin derecho, fuera o dentro de la --

ley que los oprime, un reajuste en el desorden que impera en el estado de cosas, para hacer más acorde y más llevadera la vida de la especie humana.

Rubén Delgado Moya propone la siguiente definición:

El Derecho Social es el conjunto de normas que protegen y reivindicán a todos los económicamente débiles, añadiendo los siguientes: - El Derecho Social, que entre nosotros deriva o proviene de la Revolución Mexicana de 1910, tiene como fundamentos principales los económicos, los sociológicos y los políticos, Independientemente de que existen otros que nosotros consideramos secundarios, siendo uno de ellos por ejemplo, los jurídicos, que algunos tratadistas estiman como elementos constitutivos básicos de dicho Derecho Social.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, define al Derecho Social de la siguiente manera: "Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden justo (8).

Como vemos, de la anterior podemos deducir algunas ideas genera-

(8) Mendieta y Núñez, Lucio. "El Derecho Social", Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1967. - Pág. 66 y 67.

les en torno al Derecho Social, el cual podemos decir en principio - de cuentas, que aunque tal denominación un tanto cuanto pleonástico, ya que todo tipo de Derecho regula las relaciones que se dan dentro de la sociedad, ha sido criticada por un número considerable de juristas, creemos que si es conveniente y acertada dicha denominación de Derecho Social, ya que de esta forma se le caracteriza con más fuerza a esta rama del Derecho que le ha tocado en suerte librar una lucha por socializar aún más al campo del Derecho, convirtiéndose en el instrumento jurídico de avanzada hacia una sociedad más justa, cosa que por el contrario sucedió por un gran período, con el predominio del Derecho liberal-burgués.

Ahora bien, podemos concluir de todas las definiciones, ideas y conceptos esbozados por los autores mencionados, que la idea de un nuevo Derecho ha surgido y se ve cada día incrementado más y más, en la figura del Derecho Social, el cual como idea fundamental también coincidente consiste en la sustentación de principios protectores para determinados sectores de la población que, desgraciadamente les han tocado cargar con la desigualdad de tipo socio-económico y por consiguiente todo otro tipo de desigualdades en el proceso histórico en que nos ha tocado participar.

Estos principios o fundamentos tratan de que dichas desigualdades

disminuyan y se superen para de esta forma se logre la consecución de una igualdad teórica, aunque muy en lo personal creo sinceramente que la igualdad integral entre los componentes de la sociedad no se logrará totalmente por ese camino, ya que si bien se logran ciertas mejoras y condiciones sociales gracias a las ideas socializantes del Derecho, pienso que solo consigue paliativos que en el fondo convienen a los intereses socio-económicos de los detentadores del poder y la riqueza, para no poner en peligro sus condiciones, creo -- más bien que el Derecho en General y el Derecho Social en particular, deben ser únicamente pasos transitorios por medio de los cuales los sectores a los cuales está encaminada su protección y tutela deberán tomar conciencia del papel que nos corresponde desempeñar para redoblar los esfuerzos y no esperar que los beneficios lleguen al grueso de la población por sí solos, sino antes bien buscar los caminos por medio de los cuales dicha finalidad se acelere, con el fin de cambiar las estructuras socio-políticas, mediante las cuales la mayoría disfrute de los beneficios de la civilización y la cultura, los cuales desgraciadamente en la actualidad, solo unos cuantos disfrutaban, ocasionando con ello al mismo tiempo que continúa acrecentándose la miseria y la ignorancia en nuestro tan explotado pueblo.

Creo, que la superación de nuestra población rural y urbana deberá

ser en forma integral o sea que a través de una educación que abar-- que todos los aspectos de la personalidad del individuo, se logrará una educación integral de la colectividad, mediante la cual el proceso de concientización y capacitación para abordar los diferentes campos de la producción y de la cultura serán los caminos mediante los cuales se optará por tomar los senderos por medio de los cuales se busque la solución a los problemas que confronta nuestro país, los cuales es por todos conocido que son complejimos por la dependencia que se tiene a intereses extranjeros y por la diferencia socio-ideológica existente entre la población que habita nuestro territorio.

Por lo anterior concluyó que la aparición del Derecho Social debe -- aprovecharse al máximo para obtener los beneficios que han concedido las clases poderosas, gracias a la lucha de los económicamente débiles.

## CAPITULO III

### ORIGEN Y EVOLUCION DEL DERECHO BUROCRATICO EN MEXICO

#### A). LEY DEL SERVICIO CIVIL.

La Ley Federal del Trabajo, fué promulgada por el Presidente de la República el 18 de agosto de 1931, publicándose en el Diario Oficial diez días más tarde. Me interesa distinguir de este ordenamiento-- por hallarse íntimamente ligado a nuestro estudio-- el artículo segundo que establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes de Servicio Civil. Como puede apreciarse en este precepto se seguía considerando al Servidor Público materia del Derecho Administrativo negándosele las conquistas que la clase obrera había obtenido a través de los años de lucha y que se encuentran plasmados en lo fundamental en el Artículo 123. Entre los principales tenemos: el derecho de huelga, el de asociación profesional, el derecho a una participación en las utilidades de la empresa, la fijación de una jornada máxima de trabajo, el establecimiento de un salario suficiente para satisfacer las necesidades del obrero y de su familia y otras.

Esta ley de 1931, continuaba dentro de la tradición, desprotegiendo

totalmente al Sector Burocrático, despojándolo de todos sus derechos aún de los más elementales, solo admitiéndose que les eran aplicables el artículo 5° de la Constitución que prohíbe la prestación de trabajos personales sin la justa retribución y el 89 fracciones II, III, IV y V que otorga facultades al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a diversos empleados públicos; como se puede apreciar era bien poca la protección Constitucional que podría invocarse a su favor, de hecho no había nada.

Esta injusta situación que afectaba el servicio público, se traducía no solamente en una precaria existencia de la familia del burócrata, sino como puede deducirse fácilmente afectaba gravemente la marcha y el funcionamiento de la Administración Pública, pues al no contarse con permanencia y estabilidad en el empleo, el rendimiento que se obtenía del personal del Poder Público era muy deficiente ante la falta de aliciente y de competencia en las labores que se desarrollaban.

Ante esta problemática que se fomentaba en las amplias facultades al jefe del Ejecutivo concedidas por la Constitución y que en la práctica cotidiana se traducían en alteraciones del personal de las diferentes dependencias oficiales en función de variaciones de carácter del Presidente o de cambios en el sistema político, se comenzó a -

reclamar la expedición de un ordenamiento jurídico que pusiera término al anormal funcionamiento de la Administración Pública.

Desde 1911 se había elaborado un Proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales, prepasado y presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga, esta iniciativa no fué aprobada y el mencionado proyecto del 14 de julio no entró en vigencia nunca. Otro antecedente igualmente fracasado lo constituye la iniciativa, de ley del Servicio Civil del Poder Legislativo presentado por el Diputado Amilcar Zantella en la sesión del 30 de octubre de 1929.

Después de estos proyectos y con base en el mencionado artículo seguido de la Ley Federal del Trabajo que establecía que las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regirían por las leyes del Servicio Civil, se expidió el día 9 de abril de 1934 un Acuerdo Presidencial a iniciativa del Presidente General Abelardo L. Rodríguez, publicado el día 12 de abril de 1934, se le denominó Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. La finalidad de este acuerdo consistía en la restricción de la amplia libertad del jefe del Ejecutivo por lo que se refería al nombramiento y remoción de los Servidores Públicos, tratando de reglamentar los derechos de los trabajadores mencionados, buscando proporcionar una mayor seguridad y así obtener una mejoría en el desarrollo de sus activida-

des.

En la exposición de motivos del Acuerdo Presidencial encontramos - las causas que justificaron su expedición; con el objeto de permitir - el conocimiento en su fuente original, transcribo algunos de los pá-  
rrafos sobresalientes:

"Por razones de índole doctrinal y práctica dada la naturaleza de los servicios que están a su cargo en concordancia con los deberes fundamentales de los órganos políticos del Estado una clase social laborante, la de los servidores del Poder Público, no quedó incluida en la legislación garantizadora de derechos; pero el legislador de 1931, al expedir la Ley Federal del Trabajo; no olvidó a dicha clase social, cuando en el artículo segundo del ordenamiento expresado, dijo: Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expiden. Y ese precepto fué una promesa - solemne hecha al país, que debemos cumplir a la brevedad posible, conforme con la necesidad de nuestras intenciones.

Por diversos motivos, entre otros el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil y, en esta virtud está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y -

remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.

Esta facultad amplísima la tiene el actual encargado del Poder Ejecutivo de la Unión; pero a mis personales motivaciones repugna hacer uso omnímodo de ella, y a eso se debió que, desde septiembre de 1931, días después de que asumí la Presidencia de la República, instituyera a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para que los empleados de la Administración no fueran removidos sino con una causa a todas luces justificada.

En resumen el régimen que se menciona, además de las razones de orden social y revolucionario que lo inspiran, el intento del Poder Ejecutivo, constituye una admisible abdicación de la facultad constitucional que tengo, una autolimitación de esa facultad por un período transitorio de tiempo; no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República y será lapso y campo de experiencia para la legislación definitiva sobre la materia".

Entre los aspectos más destacados reglamentado por el Acuerdo en cuestión cabe resaltar los siguientes:

En primer término se trató de un Acuerdo de muy corta vigencia, -

solamente tuvo un ámbito temporal de aplicación de ocho meses, el artículo segundo lo consignaba con las siguientes palabras. El presente Acuerdo surtirá sus efectos desde el 9 de abril de 1934 hasta el 30 de noviembre del corriente año. Otro punto importante es el manifestado en el artículo primero en el que se advierte que el ordenamiento solo era exclusivo de los trabajadores del Poder Ejecutivo, no quedando incluidos los demás empleados de los otros poderes.

Además se enumeraron los funcionarios que quedarían comprendidos dentro del Servicio Civil, artículo 1° y 2° en general correspondían a las personas que desempeñaron cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo, quedando excluidos los militares y los funcionarios públicos de alto rango que se detallaban en las 8 fracciones de que estaba compuesto el artículo 2°.

En los artículos 9 a 26 se especificaron los requisitos necesarios para ser considerado empleado o funcionario y todo lo relativo a vacaciones, permisos y licencias, igualmente se determinaron las obligaciones, los derechos de los miembros del Servicio Civil, distinguiéndose los siguientes:

El derecho al empleo o cargo, el ascenso o indemnizaciones en caso de separación por causas que no fueran imputables al empleado;

derecho a pensiones de retiro e inhabilitación y al derecho de asociación.

Las causas de separación se inscribieron en el artículo 59 en nueve fracciones, siendo los principales: la renuncia, la supresión del cargo, inhabilitación, destitución y fallecimiento.

Para la aplicación del Acuerdo, se crearon en el mismo, las Comisiones del Servicio Civil, formadas por cinco miembros, un representante del jefe de la Dependencia, ocupando el cargo de Presidente: dos vocales, directores, jefes de departamento, oficina y servicio: y dos representantes de los empleados. Artículos 1°, 3° y 4°.

Para cerrar este inciso, sólo nos resta mencionar, que dado el carácter experimental, y la corta vigencia de este Acuerdo Presidencial publicado en 1934, no se puede dar satisfacción a las inquietudes de la clase trabajadora del sector público.

El interés existente por esta materia, dió nacimiento a un proyecto más, éste fué el proyecto de la Ley del Servicio Civil de 1935, elaborado por el Instituto de Estudios Sociales Políticos y Económicos a cargo del partido nacional revolucionario, teniendo dicho proyecto como finalidad principal mejorar la situación del empleado p<sub>ú</sub>bl

co definiendo claramente sus derechos y obligaciones frente al estado.

**El Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1934, con vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año, fecha en que terminaba su gestión gubernamental.**

**Esto lógicamente propició la protesta por parte de los trabajadores - burócratas, lo cual sirvió para que el régimen revolucionario del - General Lázaro Cárdenas, expidiera el estatuto jurídico de los trabajadores al Servicio del Estado al 27 de septiembre de 1938.**

## B) ESTATUTO JURIDICO DE 1938

Estatuto de los trabajadores de la Unión del 27 de septiembre de --  
1938.

En una de las giras por el interior del país, el General Lázaro Cárdenas había prometido un ordenamiento jurídico propio de los trabajadores al Servicio del Estado, que subsanara y liquidara las diferencias entre los Trabajadores privados y públicos.

El 23 de junio de 1937 el Presidente Cárdenas daba cumplimiento a esa promesa, enviando al Congreso de la Unión y a las dependencias del Poder Ejecutivo un Proyecto de Ley con el Título de Proyecto de Acuerdo de Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo.

El proyecto fué sometido a un amplio estudio y a una crítica severa, principalmente por la Secretaría de Gobernación, después de repetidas reformas tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, pudo finalmente ser promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de fecha 5 de diciembre del mismo año.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la --  
Unión aprobado, estaba compuesto por 115 artículos divididos en --  
siete títulos y además doce artículos transitorios.

El título Primero designado con el subtítulo de Disposiciones Genera  
les principia señalando que la presente ley es de observancia gene--  
ral para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Pod  
res Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcio--  
narios del Distrito y Territorios Federales y para todos los Trabaja  
dores al Servicio de uno y otros. Artículo 1°. La redacción final  
de este primer artículo obedeció a una modificación introducida por  
la Cámara de Senadores, ya que el Proyecto del Presidente de la Re  
pública sólo regulaba las relaciones entre el Poder Ejecutivo Fede--  
ral y los Trabajadores a su servicio.

El Artículo segundo, con buena técnica legislativa proporcionaba --  
una definición del Trabajador, entendiéndose por tal . . . a toda per--  
sona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un -  
servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del --  
nombramiento que le fuese expedido o por el hecho de figurar en -  
las listas de raya de los trabajadores temporales.

La relación jurídica se entendía establecida entre los trabajadores

Federales, por una parte, y por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por la otra. En la Ley se dividía a los trabajadores en dos grupos: de base y de confianza, esta última designación le correspondía principalmente a los comunmente llamados altos funcionarios, encontrándose enumerados en el Estatuto en forma casuística en siete largos incisos. Artículo 4°. Los trabajadores de Base se clasificaban en cinco categorías. - Trabajadores no calificados; - calificados de primera y segunda clase; técnicos de primera y de segunda clase; y técnicos especializados. Artículo 17.

La Ley solamente reguló las relaciones entre los Poderes de la Unión y los Trabajadores de Base, dejando a un lado, a los empleados de Confianza, miembros del Ejército Nacional y de las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional las policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva; igualmente quedaban fuera de la protección de este Estatuto, los trabajadores de las líneas ferreas pertenecientes a la Nación o expropiadas por el Gobierno y las pertenecientes a las empresas petroleras de la Nación, Artículo 5°.

Por último en este primer título se designaba expresamente a la Ley Federal del Trabajo, como legislación supletoria y aplicable para los casos no previstos, Artículo 8°.

El título Segundo regulaba los derechos y obligaciones individuales - de los trabajadores, especificándose las condiciones particulares en los que se prestaría el Servicio, Artículo 11° .

La duración de la jornada de Trabajo y los descansos legales, Artículo 18° al 28°.

El Artículo 29 definía el Salario, como . . . " la retribución que de be pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados" . -- Además se estipulaba un salario uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de Base y se prohibía la modificación de este Salario Uniforme por condiciones inherentes al trabajador, como la edad, el sexo, la nacionalidad, Artículos 30 y 31. Se regularon - prestaciones adicionales designándose como sobre sueldos teniendo como principal finalidad compensar las diferencias existentes en -- las diversas zonas económicas de la República, Artículo 32.

Las retenciones, descuentos o deducciones al salario que se autorizaron fueron fijadas en las cuatro fracciones de que se componía el Artículo 35, quedando sujetas a no rebasar un tope máximo del 30% del importe salarial total.

Entre las obligaciones de los Poderes de la Unión para con sus trabajadores considerados en forma individual, sobresalen las siguienu

tes: Preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores sindicalizados respecto de los que no lo estuvieron; por lo que hacía a los ascensos deberfan de ser otorgados tomando en consideración la eficiencia, antigüedad y posición ideológica de los candidatos. Se obligaba de igual forma a los Poderes de la Unión a proporcionar facilidades para obtener habitaciones y a proporcionar servicio médico y farmacéutico en forma gratuita. Se deberfa de ayudar al desarrollo físico del empleado proporcionandole campos deportivos y fomentar el desarrollo intelectual estableciendo Academias donde pudiera capacitarse al personal burocrático en distintas actividades.

Entre las principales obligaciones de los trabajadores tenemos: el cumplimiento de las labores en consonancia con las directrices dictadas por los jefes inmediatos; la observancia del Reglamento Interior del Trabajo y de las buenas costumbres durante el servicio; la guarda de la reserva de los asuntos que se tengan encomendados; - etc.

Los dos últimos; artículo 43 y 44, que finalizaban este título segun do eran realmente importantes, ya que se encargaban de lo concierne a la suspensión y terminación de los efectos del nombramiento, puntos éstos, que habían promovido y apoyado la expedición del Estatuto en estudio y en general, de toda la legislación en materia

burocrática, puesto que desde los inicios de vigencia de la Constitución de 1917, se habían manifestado la preocupación por la falta de estabilidad en el empleo del servidor público.

Entre las causas de suspensión se señalaron dos: la enfermedad -- contagiosa que contraiga el trabajador y la prisión preventiva seguida de sentencia absolutaria. Y entre las causas de terminación de la relación laboral se mencionaron: la renuncia, la muerte o la incapacidad física o mental; la terminación de la obra para la que fué expedido el nombramiento y la resolución del tribunal de Arbitraje que determinará el cese del trabajador.

La materia del Título Tercero quedó constituida por la organización colectiva de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Se admitió el derecho a la Asociación Profesional, entendiéndose los sindicatos como . . . las asociaciones de Trabajadores Federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Artículo 45. Se reconoció la existencia de un solo sindicato, y este reconocimiento recaerá en favor de la agrupación mayoritaria. Artículo 46.- Los requisitos para la constitución de un sindicato, quedaron reducidas a un mínimo de miembros que se determinó en 20 par

burocrática, puesto que desde los inicios de vigencia de la Constitución de 1917, se habían manifestado la preocupación por la falta de estabilidad en el empleo del servidor público.

Entre las causas de suspensión se señalaron dos: la enfermedad -- contagiosa que contraiga el trabajador y la prisión preventiva seguida de sentencia absolutaria. Y entre las causas de terminación de la relación laboral se mencionaron: la renuncia, la muerte o la incapacidad física o mental; la terminación de la obra para la que fué expedido el nombramiento y la resolución del tribunal de Arbitraje que determinará el cese del trabajador.

La materia del Título Tercero quedó constituida por la organización colectiva de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Se admitió el derecho a la Asociación Profesional, entendiéndose los sindicatos como . . . las asociaciones de Trabajadores Federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Artículo 45. Se reconoció la existencia de un solo sindicato, y este reconocimiento recaerá en favor de la agrupación mayoritaria. Artículo 46.- Los requisitos para la constitución de un sindicato, quedaron reducidas a un mínimo de miembros que se determinó en 20 par

participantes y la no existencia de otra agrupación sindical dentro de la misma dependencia o unidad burocrática. Artículo 49. - El registro de los sindicatos se haría por el Tribunal de Arbitraje y los documentos que se deberían de acompañar a la solicitud de registro serían: el Acta de la Asamblea Constitutiva, los Estatutos, el Acta de Sesión en la que se haya designado la Directiva y una lista de los miembros del Sindicato. Artículo 50. - La cancelación del registro de un sindicato se efectuaría por la disolución del mismo, o por el surgimiento de una agrupación sindical diversa que fuera mayoritaria. Artículo 51. - Y en cuanto a la disolución, ésta podría ocurrir por haber transcurrido el término de duración, por el voto de las dos terceras partes de los miembros o por no recurrir el mínimo de trabajadores requeridos por la Ley. Artículo 52. - Se prohibió en forma expresa la cláusula de exclusión y todo acto de reelección dentro de los sindicatos. Artículo 53. - En el artículo 60 se establecieron las bases para que pudiera surtir a la vida jurídica la Unión de los diferentes sindicatos, creándose la Federación de Sindicatos, que recibiría a las agrupaciones de burócratas sin distinción, prohibiendo la ley, la expulsión de cualquiera de los sindicatos y obligando correlativamente a estas agrupaciones a formar parte de la federación. Artículo 55, fracción III. - Por lo que hace a los conflictos que pudieran surgir entre la Federación y los

Sindicatos miembros se otorgaron facultades al Tribunal de Arbitraje para conocer y resolver dichos conflictos. Artículo 60.

Otro punto sobresaliente en este mismo título fué el del derecho de huelga, derecho de todos los trabajadores, que representa una cuestión espinosa para todo tipo de patrón, llámase empresa privada o sector público y al que hay que manejar con el mayor cuidado posible, procurando restarle la importancia que representa, tratando siempre de legislar en toro a él dentro de un marco conveniente a los intereses de la parte contraria a los trabajadores, otorgándose la posibilidad de que se pueda hacer uso de la huelga, pero siempre dentro de los límites de la protección a los derechos de los trabajadores, evitando de esta manera el posible estallido de huelga que va más allá de simples reformas y que pueda asumir un papel auténticamente revolucionario como podría ser el caso de la huelga general, que en determinado momento puede adquirir este papel, rebasando los límites de toda la Legislación existente en la materia, por que constituye la huelga un derecho inherente a la condición de explotación de la clase trabajadora y la cual no puede circunscribirse o enmarcarse en ningún ordenamiento jurídico por más avanzado que se pretende que sea.

La huelga burocrática se define en el estatuto de la siguiente mane-

ra: "huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta ley establece". Se clasifica en general y parcial.

Artículo 68. - Entendiéndose por general, la que se endereza en -  
 contra de todos los funcionarios de los poderes de la unión y solo --  
 puede ser motivada por las siguientes causas: falta de pagos conse-  
 cutivos correspondientes a un mes; por desarrollar el estado una po-  
 lítica general contraria a los derechos fundamentales que se conser-  
 ven a los trabajadores en el estatuto; porque se desconozca oficial-  
 mente al tribunal de arbitraje o porque se obstaculice el ejercicio -  
 de sus atribuciones y porque se haga presión para frustrar una huel-  
 ga parcial. Artículo 69. - La huelga parcial es aquella que se de-  
 creta contra los funcionarios de una unidad burocrática por cualque-  
 ra de las siguientes causas: violaciones frecuentemente repetidas -  
 en este estatuto; negativa sistemática de los funcionarios para com-  
 parecer ante el tribunal de arbitraje y por desobediencia a las reso-  
 luciones del mismo tribunal. Los resultados para declarar una --  
 huelga parcial consistían en la mayoría absoluta de trabajadores y  
 en el caso de la huelga general la declaración de las dos terceras -  
 partes de delegaciones de los sindicatos federales. Artículo 73. -  
 Los efectos de la huelga deberfan de estar limitados al mero acto -

de suspensión del trabajo. Los actos violentos de los huelguistas - contra las personas o la propiedad tenfan como consecuencia que se declarara ilegal y delictuoso el movimiento huelguístico. Artículos 72 y 79. - A propósito de la huelga ilegal el tribunal de arbitraje esta ba facultado para la determinación de este estado, o sea el ilegal o - el contrario, la declaratoria de legalidad de la huelga. Artículo - 74.- Las causas de terminación de huelga estaban enumeradas en el artículo 82, siendo las principales las siguientes: por aveniencia de ambas partes; por resolución de la Asamblea de Trabajadores, tomada en acuerdo de las dos terceras partes de los mismos; por la de-- claración de ilegalidad y por laudo. Hasta lo último de este capítulo y tal vez con el propósito de mitigar un poco los efectos del artículo 83, se presentó la regulación de la llamada huelga legal, en unas -- cuantas líneas se desnaturaliza de un solo golpe el derecho de huelga que a base de años de lucha sostenida se había logrado instrumentar. Dada la importancia que reviste esta situación transcribo literalmente el artículo citado dejando el comentario que de él, debe hacerse - para el capítulo tercero de este trabajo, en virtud de que exige ocu-- parse con cierta amplitud y profundidad y además porque el Estado - no varió esta posición cómoda y en la que solamente tomó en cuenta su interés.

Artículo 83. - Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el tribunal a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas están obligados a mantener en el desempeño de sus labores a fin de que continúen realizando aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, o sea en contra de la conservación de las oficinas o talleres; por último, que signifique un peligro para la salud pública.

Para dejar concluido este inciso en que he analizado los grandes lineamientos que componen el ordenamiento jurídico de 1938, trataré brevemente el título sexto que tiene como contenido el tribunal de arbitraje, las juntas arbitrales y el procedimiento que debe seguirse ante estos órganos jurisdiccionales.

Por lo que hace al artículo séptimo que se encarga de las sanciones por infracciones a la Ley y por desobediencia a las Resoluciones del tribunal de arbitraje, bastan dos palabras, son sanciones insuficientes y no existe el instrumento adecuado para evitar estas infracciones y desobediencias.

En este estatuto de 1938 se creó el Tribunal del Arbitraje que se encargaría de todo lo relacionado por los servidores públicos. Su -

constitución se diseñó en forma colegiada integrándose por un representante del Gobierno Federal designado de común acuerdo por los tres poderes de la unión y un representante designado en la federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado y por un tercer árbitro que debería ser nombrado por los representantes antes citados. Artículo 92. - Este tercer árbitro duraría en su encargo 6 años, los otros dos podrían ser removidos libremente por las partes que los nombraron. Artículo 94. - La competencia del Tribunal quedó establecida en el artículo 99, se dividía en cuatro fracciones:

- I. Resolver en revisión los conflictos individuales
- II. Resolver los conflictos colectivos que surjan entre las organizaciones al servicio del estado.
- III. Conocer los conflictos intersindicales
- IV. Llevar a cabo el registro y la cancelación de los sindicatos.

Por lo que se refiere a las juntas arbitrales, se integraban de manera similar al tribunal de arbitraje, esto es, en forma colegiada y compuestas por tres representantes: Un representante, el jefe de la Unidad Burocrática; otro, del sindicato de trabajadores y un tercer elegido por ambos representantes. Artículo 92.- Su compe-

tencia se restringió al conocimiento de los conflictos individuales - que se suscitaran entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores. Artículo 99.

Para cerrar el estudio de este inciso, baste decir que en principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación se opuso a que los conflictos entre este máximo tribunal y sus servidores fuera resuelto por el tribunal de Arbitraje en razón de que se estimaba que se le otorgaría una competencia al Tribunal Burocrático, por encima de la Suprema Corte ya que ésta se vería obligada a acatar resoluciones de un Organismo Jurisdiccional de menor jerarquía.

Ante la exactitud de este razonamiento se reformó la disposición en cuestión y se facultó al Pleno de la Corte Suprema para conocer de estos conflictos.

### C) ESTATUTO JURIDICO DE 1941

En el apartado anterior me excedí en el señalamiento de los puntos sobresalientes del estatuto de 1938, pero esta mayor extensión se justifica, si no olvidamos que este ordenamiento aportó gran número de los preceptos de que se compone la actual Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123, materia fundamental de este trabajo. También se hace necesario recordar sobre este mismo tema, que el estatuto analizado en el inciso anterior integró en casi su totalidad el Estatuto de 1941, no obstante lo expresado en el artículo segundo del Estatuto citado en el último término, ésto es la abrogación de 1938, lo que en realidad era una simple adición de unas cuantas reformas, dejando intacta la mayor parte del contenido del primer Estatuto.

Los motivos que orillaron al legislador para expedir un nuevo Cuerpo Jurídico los encontramos en la necesidad de presentar dentro de nuestra materia, un nuevo Estatuto en el que no fueran tan visibles la gran cantidad de parches que se habían agregado al Estatuto anterior. Los cambios que se introdujeron fueron varios, basta señalar que a unos cuantos días de su publicación, cuatro para ser exactos, se expidió un decreto adicionado al Estatuto con un nuevo artículo transitorio, el número 13 que se encargaba de la ocupación de las vacantes.

Y así se siguieron aumentando reformas, hasta llegar a sumar 11, - siendo la última de esas reformas el día 30 de diciembre de 1939 -- que modificó el artículo 64.

El nuevo Estatuto fué promulgado por el Presidente Manuel Avila Camacho el 4 de abril de 1941 y publicado en la Segunda Sección del Diario Oficial del 7 de abril de 1941. En semejanza del anterior Estatuto se dividió en 7 títulos y en los mismos 115 artículos, además de 9 transitorios.

Diferencias que encontramos entre el Estatuto de 1938 y de 1941 son las siguientes:

En el Título Primero se alteró la numeración de los trabajadores de confianza, aumentándose el número de la relación de los que se consideraban pertenecientes a esta categoría.

En el Título Segundo, Capítulo Cuarto, relativo a las obligaciones - de los Poderes de la Unión con sus trabajadores, se reglamentó en forma más detallada lo referente a los ascensos en relación directa con el escalafón.

En cuanto a las modificaciones que corresponden al Título Tercero, se alteró el contenido del artículo 55 que trataba de las obligaciones

de los Sindicatos, suprimiéndose la fracción III, que imponía la obligación a los Sindicatos de formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por la Ley. En este mismo rubro, se adicionó el artículo 56 con una fracción nueva que prohibía a los Sindicatos adherirse a organizaciones o centrales obreros o campesinos.

En el capítulo II que trataba de las condiciones generales de trabajo se reestructuró el artículo 64 con una mejor técnica jurídica, reduciendo el número de fracciones, ésto es, quedó compuesto por Cuatro fracciones unicamente, pero se dejó intacto el contenido y la materia regulada.

En el capítulo cuarto y todavía dentro del Título tercero, en lo referente al procedimiento en materia de huelga, se cambió el artículo 73, en el sentido de que en lugar de presentar el pliego de posiciones ante el funcionario de quien dependiese la concesión de las mismas peticiones. la presentación debía de hacerse ante el tercer Arbitro del Tribunal de Arbitraje, y una vez recibido por dicho arbitro, se encargará de correr traslado al funcionario indicado. Además se creo la obligación de acompañar al pliego de peticiones la copia del Acta de Asamblea que se hubiera acordado la huelga.

El Título sexto sufrió modificaciones considerables, ya que se vió - alterado el contenido de todo el Título principiando por la denominación, en razón de que se suprimieron las Juntas Arbitrales, quedando derogado todo lo relativo a las mismas y aumentando la competencia del Tribunal de Arbitraje con la propia materia de las Juntas que regulaba el artículo 99, ésto es, el Tribunal de Arbitraje se encargaba en lo futuro de la resolución de los conflictos individuales que se suscitaren entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores.

En este mismo Título, varió el artículo 98, quedando la obligación - de cubrir los gastos que se produjesen por el funcionamiento del Tribunal de Arbitraje unicamente a cargo del estado y no como en el Estatuto de 1938 en el que los gastos deberfan de ser cubiertos por partes iguales entre el Estado y las Organizaciones de Trabajadores.

Como puede apreciarse en los anteriores párrafos, en que señalo - las reformas que dieron vida al Estatuto de los trabajadores de 1941 las novedades que se introdujeron fueron realmente pocas y no justificaron la expedición de un nuevo Estatuto contenido casi idéntico. - Lo que en verdad se necesitaba era un ordenamiento más completo, en que se regulasen las lagunas que abundan en ámbos Estatutos.

D) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

A falta de reglamentación jurídica de que adolecían los Estatutos tra  
tados anteriormente, se unieron las declaraciones de distinguidos ju  
ristas que tachaban a ambos cuerpos jurídicos de inconstitucionales, en virtud de haberse expedido por el Congreso de la Unión como Le-  
yes reglamentarias de preceptos que no estaban regulados en la for-  
ma necesaria para dar fundamento a los Estatutos en cuestión; ade--  
más se atacaron las disposiciones que otorgaban estabilidad en el -  
empleo a los empleados públicos, diciendo que contravenían lo dis--  
puesto por el Artículo 89 de la Constitución en las fracciones II, III,  
IV y V relativas a las facultades del Ejecutivo para nombrar y remo-  
ver libremente a los empleados públicos.

Ante esta difícil situación en la que convergían diferentes tendencias; se apuntaba por un lado la necesidad del Estado de tener un amplio -  
cuerpo de trabajadores con una cierta preparación que permitiera -  
salir adelante con la problemática cotidiana de la Administración Pú-  
blica y que proporcionará de esta manera continuidad y un funciona-  
miento adecuado a la Administración Pública. Y por otra parte, se  
alzaban las voces de los estudiosos del Derecho y del Trabajo y del  
mismo personal burocrático que exigían seguridad en el empleo y -

un apoyo en la Constitución que borraré de una vez y para siempre, el fantasma de inconstitucionalidad que siempre acompañó a todos los intentos legislativos que se habían producido.

Esta problemática encontró solución, como era de esperarse, en una reforma de la Constitución, por la cual el Estado dejó a salvo sus intereses. Por una parte aseguró el buen funcionamiento de la Administración y dió satisfacción a las demandas de estabilidad en el empleo del Trabajador Público y por la otra siguió o continuó preservando su posición acomodaticia de considerar al trabajador a su servicio de manera distinta a los Trabajadores de la empresa privada, ya que - éstos últimos -en su concepto- laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que aquellos trabajan para instituciones de interés general, restituyéndose en finimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

El contenido de esta reforma constitucional quedó plasmado en el artículo 123 con la integración en dos apartados de dicho artículo. La reforma es de fecha 21 de octubre de 1960 publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año.

Las causas que hicieron necesaria la reforma a la Constitución las expresó el jefe del Ejecutivo con las siguientes palabras:

Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión, el día primero de septiembre último, -me permití anunciar que oportunamente propondría a la elevada consideración del H. Congreso de la Unión el proyecto de reformas a la Constitución de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores públicos.

Los trabajadores públicos, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución consigna para todos los demás trabajadores. - Es cierto que la relación jurídica que una a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran en empresas con fines de lucro, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.

Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, - sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que debe ser siempre tutelado.

De lo contrario se desprende la necesidad de comprender la labor de los servicios públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

La adición que se propone al texto constitucional comprende la numeración de los derechos de los trabajadores y consagra bases mínimas de previsión social que aseguran en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como la de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse uso del derecho de huelga, protección en casos de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitación barata en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se asignen, en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

Una necesaria excepción se establece a este respecto, los casos de conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de estos conflictos y resolver en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece.

La iniciativa también prevee que a reserva de que ese H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando como normas reglamentarias vigentes, las disposiciones del actual Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en lo que se oponga a la adición que se ha proyectado.

En función de la importancia que reviste la reforma a que hemos aludido antes y por ser material que dará fundamento y proporcionará las bases de sustentación de la Ley de los Trabajadores de 1963, motivo o causa principal de este trabajo, me permito transcribirla en forma íntegra.

1. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente, las que se excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por

- ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de sueldo íntegro.
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días hábiles al año.
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstas.  
En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general.
- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en -- cuenta el sexo.
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de capacitaciones para sus servidores de Administración Pública.
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.
- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.
- X. Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependen-

dencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo los consagra.

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

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fija para el parto y de otros 2 meses después del mismo.  
Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Federación.

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes, y

XIV. La ley determinará los cargos que serán consignados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Artículo segundo transitorio. Entre tanto se expida la respectiva ley reglamentaria, subsistirá la vigencia del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en cuanto no se oponga a la presente adición.

Después de la publicación de las reformas del Artículo 123 Constitucional del año de 1960, el siguiente y esperado paso era la publicación de la ley reglamentaria del nuevo Apartado B. Esta Ley fué promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial del día siguiente.

La Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado de 1963, es la culminación de una serie de vacilaciones e intentos por otorgar al personal del Poder Público, una parte de los beneficios conquistados por la clase trabajadora del país, de la cual el Personal Burocrático constituye un amplio sector. Esta Ley se encuentra dividida en diferentes Títulos y consta de 165 artículos y 7 transitorios.

Dicha Ley consigna las garantías sociales y mínimas, en favor de los burocratas, consignadas en el Artículo 123 Constitucional, las cuales son desarrolladas en términos generales en forma similar que en la Ley Federal del Trabajo, sin embargo es de señalar que en lo referente a prestaciones y seguridad social lo amplía en for-

ma considerable pero al mismo tiempo limita en forma drástica al derecho de huelga de la masa trabajadora burócrata, haciéndolo prácticamente imposible su ejercicio.

Por otro lado podemos señalar que el Proceso del Trabajo Burocrático, parte del Derecho Procesal del Trabajo, ya que tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado, están gobernadas por los mismos principios de la teoría general del Proceso social, ya que las dos tutelan y protegen a ambos trabajadores como integrantes de la clase laboral.

Así de esta manera he visto y observado el desarrollo de la Legislación Burocrática, la cual entre paréntesis puedo señalar que la integran entre otros la ya mencionada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, etc., las cuales abarcan exclusivamente a los servidores del Gobierno Federal, ya que los empleados al Servicio de las Entidades Federativas en su ámbito local están reglamentadas en forma muy irregular, dándose el caso de que por su situación tan indefinida, están en condiciones inferiores en lo que se refiere a salarios y prestaciones sociales -

con respecto a trabajadores de empresas privadas en algunos Estados.

A pesar de lo expresado en el presente capítulo con respecto al espíritu unitario del artículo 123 Constitucional, aún se observan legislaciones locales con la denominación de Servicio Civil, a manera de ejemplo señalaremos algunas de ellas, las cuales aún están impregnadas de un fuerte espíritu administrativo, entre ellas se pueden citar:

- 1° Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios de Baja California, de 5 de noviembre de 1955.
- 2° Ley del Servicio Civil del Estado de Chiapas del 6 de enero de 1967.
- 3° Ley Reglamentaria de las Relaciones de los Trabajadores - del Ayuntamiento y la Municipalidad de 15 de enero de 1968.
- 4° Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Tres Poderes - al Servicio de Durango de 28 de junio de 1967.
- 5° Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Hidalgo de 30 de diciembre de 1956.

6° Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León de 5 de junio de 1948.

7° Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes y Ayuntamiento del Estado de Querétaro de 16 de diciembre de 1954.

8° Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y la Municipalidad de Tlaxcala de 5 de noviembre de 1957.

9° Ley del Servicio Civil de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado de Zacatecas de 1950.

Por lo anterior, considero de urgente solución, la incorporación de todos los trabajadores al Servicio de las Entidades Federativas y de los Municipios a una reglamentación uniforme, mediante la cual puedan ejercer en forma efectiva los derechos que como parte de la clase obrera le pertenecen, dándole con lo anterior la integridad que requiere nuestro artículo 123 constitucional, el cual por su función revolucionaria es una norma indiscutible de derecho social.

De tal manera, es en el fondo un derecho que lleva implícita la lucha de clases, la cual también es aplicable a los trabajadores al Ser

**TESIS DONADA POR  
D. G. B. - UNAM**

vicio del Estado, cuyo clamor de rebeldía, poco a poco se ha dejado sentir, para que el patrón, en este caso el Estado, haya ido concediendo ciertas concesiones y prerrogativas a sus trabajadores con el fin de tenerlos en un status pacífico.

**E) REFORMAS A LA LEGISLACION RELATIVA A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

Desde el Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Servicio de los Poderes de la Unión hasta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, han sufrido ciertas reformas, ya que como todo derecho son perfectibles, lo que nos alienta a pensar que con la concientización del Trabajador Burócrata, luchará para que le sean ampliados sus derechos y a la vez se le reintegre el supremo instrumento de lucha con que cuenta la clase trabajadora y que desgraciadamente se le ha mantenido gracias a su imposibilidad práctica, aunque teóricamente se le reconoce veamos pues a manera de ejemplo las reformas sufridas por los mencionados ordenamientos citados anteriormente.

**5- XII- 1938.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.**

**9-XII- 1938.- Decreto que adiciona con el artículo 13 transitorio.**

**23- XII -1938.- Decreto que reforma el inciso f) de la fracción II -**

del artículo 4°.

27 - XII-1938. - Decreto que adiciona al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en virtud del cual las disposiciones del Estatuto que impliquen erogaciones pecunarias, que pondrán en vigor gradual a discreción del ejecutivo federal y a medida que las condiciones del erario lo vayan permitiendo.

30 - XII-1938. - Decreto que adiciona el Estatuto con el artículo 14 - transitorio.

10 - I-1939. - Decreto que adiciona el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con un artículo 14 transitorio, - en el cual previene que no gozarán de los beneficios de la ley las personas que a las órdenes de Victoriano Huerta hayan combatido la Revolución o prestado servicios a este régimen ilegal.

10 - I- 1939. - Decreto que deroga el inciso g) de la fracción II del artículo 4° del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

12 - XI - 1939. - Decreto que reforma el Artículo 41.

7-XII-1939. - Decreto que deroga el inciso g) de la fracción II del artículo 4° y amplía el artículo 43 de dicho Estatuto.

16-XII-1939. - Decreto que reforma los artículos 4°, 5° y adiciona el artículo 72.

22-XII-1939. - Decreto que reforma el inciso d) de la fracción II del artículo 4° y 5° transitorios.

20-I-1940. - Reformas al artículo 4° y 5° transitorios y reglamentar los de 27 de septiembre y 30 de diciembre de 1939, en relación con el artículo 41 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

17-IV-1941. - Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

8-V-1941. - Decreto que determina la categoría de empleados de confianza y los empleados de base en la Cámara de Diputados y en la Contaduría Mayor de Hacienda.

14-II-1944. - Decreto que determina la categoría de empleados de base y de confianza en la Cámara de Diputados y en la Contaduría de Hacienda, y deroga el decreto expedido el 22 de abril de 1941.

1-XIII-1945. - Decreto que declara de confianza al personal técnico y administrativo de la Dirección General de Profesiones dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

30-I-1947. - Decreto que reforma al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, adicionando el artículo 35.

12-IX-1949. - Decreto que adiciona el Decreto expedido el 31 de Diciembre de 1943, considerando como empleados de confianza a los médicos del Servicio Médico y Sanitario de la Cámara de Diputados.

25-X-1960. - Decreto que deroga el publicado el 12 de septiembre de 1949 por el que se consideran como empleados de confianza en la Cámara de Diputados a los médicos del Servicio Médico y Sanitario.

28-XII-1963. - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

20-I-1967. - Se reforma la fracción I del artículo 46 y se adiciona el artículo 119.

28-XII-1972. - Decreto de Reforma y adición a los artículos 38 y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentario del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

**23-XII-1974. - Se reforman los artículos 1º y 5º fracción IV.**

**24-XII-1974. - Decreto que adiciona dos párrafos al artículo 40.**

**31-XII-1974. - Se reforman y adicionan los artículos 14, fracciones II y III; 431 fracción I; 51 segundo párrafo y 88, fracciones V y VI.**

**9-I-1975. - Fé de erratas, al decreto de 31 de diciembre de 1974.**

## CAPITULO IV

### NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO BUROCRATICO

#### A) ASPECTO FORMAL.

De lo anteriormente expuesto, podemos colegir que el Derecho Burocrático, proviene o deviene de la Legislación Laboral estampada o estructurada brillantemente por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y aunque se ha separado formalmente, realizaremos un estudio en el presente capítulo desde el punto de vista formal y material del mismo, así como de los sectores que le integran como son el administrativo, el laboral y el de la seguridad social, para finalizar con algunas observaciones sobre la Teoría Integral del Maestro Trueba Urbina, lo cual nos servirá de base para sustentar nuestro criterio personal, acerca del Derecho Burocrático.

Primeramente señalaremos lo que el diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas (9) nos dice acerca de la función pública, ya que la misma "Regulere como dice el Maestro Serra Rojas de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender -

(9) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A. - México, D.F., 1974. - Pág. 373 y 374.

los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones", de tal manera Cabanellas anota: "Funcionario es la persona que se consagra al desempeño de una función o servicio público. Funcionario público es todo aquel que desempeña una función o servicio público - en función pública es según Mayer, un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirle. Funciones Públicas son las que desempeñan los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del Poder Público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus ordenes y aspectos".

Así pues, por un lado debemos señalar que tradicionalmente el burócrata se le ha enmarcado dentro del ámbito administrativo lo cual está regulado constitucionalmente en lo que se refiere al poder Ejecutivo a los artículos que van del 80 al 93 de nuestra Carta Magna, ya que se ha dicho que "La Administración Pública se hace desde luego y esencialmente por hombres", por lo que como dice el Maestro Serra Rojas (10): "Es necesario determinar el régimen jurídico en el que están colocados los agentes públicos que preparan, deciden y ejecutan las resoluciones por medio del cual se realiza la función administrativa, por lo cual se le designa orgánicamente como el conjunto del personal de la administración".

(10) Serra Rojas, Andres, - Op. Cit. Pág. 374.

Por lo anterior se hace necesario observar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en relación al concepto de función pública (11): "Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de Gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación en la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del Poder Público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio".

Por todo esto, la burocracia se integra como una clase social de funcionarios y empleados públicos, los cuales estructuran un grupo de presión que en la mayoría de los casos se destina a realizar la preservación de los privilegios que detectan las clases socio-económicas que manejan el Poder Político y Económico del país.

Así pues, consideramos necesario igualmente observar lo que los Tratadistas en Derecho Administrativo nos dicen respecto a los ór-  
(11) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 374.

ganos de la Administración Pública, Serra Rojas establece (12): "Un órgano jurídico es una esfera abstracta de competencia, deberes y - poderes divididos y ordenados en grupo en cuanto a que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejecutados por éstos, o bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, lograr y de estar en relación con otros sujetos de derecho". Además agrega (13) "Los dos elementos-cargos, empleos públicos o Instituciones y personas físicas o funcionarios contribuyen conjuntamente a formar los órganos y es sólo mediante su existencia y cooperación que es asegurada al Estado una indispensable continuidad de acción.

Por su parte el Maestro Gabino Fraja nos señala (14): "Es necesario distinguir entre el órgano y su titular, pues, mientras que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, - el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además la voluntad que dentro de la esfera y competencia del órgano representa la del Estado; una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales, y agrega ("se le ha señalado como una distinción entre

(12) Serra Rojas, Andres, Op. Cit. Pág. 376 y 377

(13) Serra Rojas, Andres, Op. Cit. Pág. 376

(14) Fraja, Gabino "Derecho Administrativo". - Edición: Porrúa, S. A. México, D.F., 1971.- Pág. 121 y siguientes.

el concepto de funcionario y el de empleado, la de que el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley que crea una relación externa que dé al titular un carácter representativo, -- mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que ha-- ce que su titular sólo concorra a la formación de la función pública")

Por otro lado en lo que se refiere a la función pública el citado autor nos señala: "En la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referi-- das atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y -- continua, en que el interés particular del personal empleado llegue -- a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del inte-- rés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.

Ahora, en lo que respecta a las relaciones entre el Estado y sus servidores entresaco lo más importante: "El acto de nombramiento o -- de investidura para un cargo público, no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque el no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesaa--

rio considerarlo como un acto diverso cuyas características son: - las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por - el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, y que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (al del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos - del Poder Público. Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la - aplicación del Estatuto Legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de ésta en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-unión".

De lo anterior, señalaremos en términos generales que estamos de acuerdo con el autor mencionado, pero creo que debe señalarse que no todas las actividades realizadas por el Estado y dentro del organismo estatal deben calificarse como de Derecho Público, ya que - bien puede realizar el mismo de orden privado y aún más podemos recalcar que por lo que respecta a los servidores al Servicio del Estado, deben decirse que el derecho social está presente en las rela-

**ciones laborales y en lo referente a la seguridad social de los mis-  
mos.**

## B) ASPECTO MATERIAL

- Como vimos en el inciso anterior y reiterando, tradicionalmente la Administración Pública, se le ha entendido como la satisfacción de los intereses colectivos a través de la actividad administrativa realizada por el Estado, entendido éste en su tricotomía de funciones, o sea que formalmente la administración pública se identifica en nuestra Constitución con uno de los "Poderes", en los que se concentran la Soberanía del Estado, al cual se le denomina "Poder Ejecutivo".

Sin embargo es menester señalar como ya lo vimos anteriormente - que para que se lleve a cabo dicha función administrativa es necesario que se cuente con los órganos idóneos, los cuales forzosamente tienen que contar con la existencia de personas físicas, las cuales exteriorizan la voluntad del Estado.

Así pues, es necesario no confundir los órganos con los titulares y por tanto definir el campo de acción de los funcionarios, los cuales se auxilian a su vez, de empleados que no tienen poder de decisión, éstos como vimos anteriormente estaban incluidos en el Artículo - 123 original de la Constitución de 1917, segregación que dolosamente se hizo de ellos.

Sin embargo debemos decir a pesar de dicha separación constitucion

nal del grueso de todos los demás trabajadores y que materialmente el Derecho Burocrático y por consiguiente los trabajadores burócratas, aún cuando se les quiera fundir con atribuciones de soberanía por lo que respecta a sus funciones deben considerarse como entes del derecho del trabajo, los cuales deberán progresivamente de gozar de prerrogativas que el Derecho Social y el Derecho Procesal Social han ido conquistando, como es el caso de las reformas recientes que acaba de sufrir la Ley Federal del Trabajo a partir del pasado mes de enero, lo cual resulta lógico que si existen de hecho desventajas o desproporciones entre diferentes clases sociales, también lo es que se traten de equilibrar por medio de contrapesos y ayuda a los socioeconómicamente débiles.

Por lo tanto debemos contemplar para efectos de este trabajo, que el trabajador burócrata o empleado al Servicio del Estado, como un individuo que realiza un trabajo o prestación de servicios a cambio de una justa retribución, la cual le permita decorosamente sostener y formar integralmente a su familia.

Claro que hay que hacer una observación muy especial en cuanto a que en el Derecho Burocrático la relación jurídica y el trabajo se encuentra establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio.

Lo anterior, requiere que se tome en consideración que el titular de una dependencia se conciba como un representante de un ente abstracto como es el Estado, lo cual toma unas caracterfsticas diferentes a lo que se entiende por relación de trabajo entre patrón y trabajador - como se señala en la Ley Federal del Trabajo, sin embargo en lo general deben apreciarse las mismas condiciones, aunque como hemos visto el Estado con el fin de salvaguardar sus intereses formalmente ha encuadrado a los burócratas con caracterfsticas especiales.

C) SECTORES ADMINISTRATIVO, LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO BUROCRÁTICO.

El Derecho Burocrático, se puede contemplar desde diversos ángulos, los cuales en lo particular a su vez pueden analizarse y enfocarse en la multiplicidad de aristas que su complejidad observa. Sin embargo en el presente subtítulo trataré de contemplar en forma sencilla los sectores administrativo, laboral y de seguridad social que forman parte de la legislación burocrática, la cual, como se observa en el capítulo anterior, solamente está bien reglamentada por lo que respecta a los servidores del Estado en su carácter Federal.

En principio puedo decir que dichos sectores mencionados están íntimamente relacionados entre sí, y los mismos se influyen recíprocamente, por lo que en el desarrollo del presente, en ocasiones hablaré de ellos en forma separada y en otras en forma conjunta.

Por lo que respecta al sector administrativo diré primeramente, que formalmente se entiende la función administrativa dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, estando reglamentado Constitucionalmente todo lo referente a él en el Capítulo III "Del Poder Ejecutivo" de nuestra Carta Magna, en los artículos que van del 80 al 93.

A continuación debemos señalar lo que dice la "Ley Federal de los

**Trabajadores al Servicio del Estado", la cual en diversos artículos nos da la pauta para deducir la naturaleza jurídica de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores.**

**Dicho ordenamiento expresa:**

**Artículo 1°. "La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales y las instituciones que a continuación se enumeran... "**

**Artículo 2° "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica del trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada cámara asumirán dicha relación... "**

**Artículo 3° "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales... "**

Artículo 4° "Los trabajadores se dividen en dos grupos, de confianza y de base..."

Artículo 12° "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo..."

Lo anterior nos muestra que el ingreso a la función pública se realiza por medio de un acto convencional, el cual condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, el cual presta sus servicios en virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Ahora bien, el régimen laboral en que se desenvuelven los servidores al servicio del Estado presenta algunas características que en lo general concuerdan con los principios del derecho del trabajo global, sin embargo también se aprecian algunas diferencias que en ocasiones favorecen y en otras perjudican a este sector laboral considerable.

De tal relación jurídica que se establece entre el Estado y sus servidores se desprenden derechos y obligaciones entre ambos, por lo -

que de manera muy general enunciaremos las de los trabajadores, - en la forma siguiente:

El Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado les establece las siguientes obligaciones:

1. **Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetandose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.**
2. **Observar buenas costumbres dentro del servicio.**
3. **Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones de trabajo.**
4. **Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.**
5. **Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.**
6. **Asistir puntualmente a sus labores.**
7. **No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo y**

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

Dentro de los derechos que le corresponden debemos enunciar los siguientes:

1. La inamovilidad
2. El derecho al ascenso.
3. El derecho al sueldo o salario.
4. Un régimen de protección para el sueldo o salario
5. Jubilación a determinado tiempo
6. Prestamos a corto plazo
7. Guarderías
8. Servicio médico
9. Arrendamiento y adquisición de casas-habitación, etc.

Lo anterior en sus partes últimas las podemos correlacionar con el régimen de Seguridad Social que obliga al Estado con respecto a sus servidores, las cuales están establecidas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE), la cual fué expedida el 28 de diciembre de 1959 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, lo cual está establecido en el inciso XI del Apartado "B" del Artículo 123 --

Constitucional.

Dicha Ley en su Artículo 30 establece con carácter obligatorio las siguientes prestaciones:

1. Los seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de viajes, de invalidez y por causa de muerte.
2. La jubilación o la indemnización global.
3. Los servicios de reeducación y readaptación de invalidos, - los que eleven los niveles de vida; que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia.
4. Arrendamiento de habitaciones económicas y créditos para - adquirir casas o terrenos para construcción de los mismos.
5. Préstamos hipotecarios y a corto plazo.

Todas estas prestaciones, no solo las disfrutaban los trabajadores, si no los integrantes de su familia con ciertas limitaciones señaladas - en el mencionado ordenamiento.

Ahora bien, en lo particular creo que dichas prestaciones, (si bien

es cierto que superan en mucho al grueso de la clase trabajadora), - deben ampliarse en forma todavía considerable, estimando que un régimen de Seguridad Social integral, debe abarcar un sin número de - situaciones que aún no contempla nuestra Ley del ISSSTE.

La Seguridad Social creo yo, es difícil comprenderla, si nos ubica-- mos en una realidad con proyección progresista, ya que debemos entenderla no solamente como una Institución que al Estado con ayuda - de los trabajadores están otorgando a los mismos, sino antes bien - éstos deben seguir luchando porque se amplíe su radio de acción y no sea concedido como gracia, sino que resulte como conquista y derecho de ellos, para su propio beneficio, pero además para toda persona en general, sin tomar en cuenta si es beneficiario o no, sino simplemente como ser que tiene derecho a ella por pertenecer a la sociedad en la cual se desarrolla dicha Seguridad Social.

De tal manera, los trabajadores al Servicio del Estado, por estar - en íntima relación con las diferentes instituciones gubernamentales y por percatarse de la problemática nacional en una forma integral, deben pugnar por crear instituciones de Seguridad Social cada vez - más fuertes, haciéndolo gracias al fortalecimiento de los sindicatos, y no tolerando que sigan siendo blancos como hasta la fecha.

Finalmente y a manera de colofón transcribo algunas definiciones de varios juristas, las cuales servirán para reafirmar lo antes expresado:

El Dr. Francisco González Díaz Lombardo (15) nos dice: "Derecho de la Seguridad es la disciplina autónoma del Derecho Social, en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar y felicidad de unos de otros, en un orden de justicia social y dignidad humana".

Por su parte el Dr. Alberto Trueba Urbina señala: "Las normas de previsión social de nuestro Artículo 123, son puntos de partida para extender la Seguridad Social a todos los económicamente débiles, - solo así habrá cumplido su destino el Derecho del Trabajo, porque hasta ahora el Derecho de la Seguridad Social forma parte de éste, con tendencia a conquistar autonomía dentro del campo del Derecho Social". (16).

Rubén Delgado Moya nos dice: Para nosotros el Derecho de, o a la Seguridad Social es, como el Derecho del Trabajo, una rama del Derecho Social, que con sus peculiares normas realiza los fines que por serle propios le han sido encomendados por el mencionado Dere

(15) González Díaz Lombardo, Francisco. "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral" Edit. Textos Universitarios, UNAM México, D.F. 1973, Pág. 60 y 61.

(16) Trueba Urbina, Alberto. - "Nuevo Derecho del Trabajo". - Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., - 1975 Pág. 211.

cho Social" (17).

Como se ve, los autores mencionados coinciden en señalar que la Seguridad Social es parte integrante del Derecho Social, el cual observa un futuro promisorio para los grupos mayoritarios y económicamente débiles, pero repito, para elló es necesaria la participación activa de los mismos, para así lograr dicha conquista luchando, ya que de otra manera no se logrará que el grupo minoritario, pero dueño del poder y la riqueza de motu proprio la otorgue, así mismo coinciden en que la Seguridad Social debe ampliarse a todos, o sea, tengan trabajo o no, ya que el desempleo es una consecuencia del mismo sistema capitalista.

(17) Delgado Moya, Rubén "El Derecho Social del Presente"  
Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. - 1977.- Pág. 473 a 476.

**D) LA TEORIA INTEGRAL DEL DR. ALBERTO TRUEBA URBINA  
EN EL DERECHO BUROCRATICO**

El Maestro Trueba Urbina (18) a nuestro parecer ha aportado valioso conocimiento en el área jurídica; sobre todo en lo que se refiere al Derecho del Trabajo, sin embargo, creemos que una de las máximas la realizó al desentrañar el espíritu impregnado en el Artículo 123 de nuestra Constitución Mexicana de 1917, en base al cual estableció su Teoría Integral del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, la cual a su vez ha servido de inspiración para la investigación y creación de nuevos horizontes dentro del amplio mundo del Derecho Social.

Por nuestra parte y a través de este modesto trabajo queremos aprovechar algunas ideas del insigne maestro para fundamentar nuestra posición en torno a la naturaleza jurídica del Derecho Burocrático, el cual por ser parte integrante del Derecho Social, incluido de los mismos principios rectores que dinamizan el derecho del trabajo en general.

Primeramente, señalaremos que el citado maestro tiene mucha razón al establecer que el Derecho del Trabajo a partir de la Constitución de 1971 debe extenderse en forma expansiva a todo aquel que -

(18) Trueba Urbina, Alberto, "El Nuevo Derecho del Trabajo"  
Edt. Porrúa, S. A., México, D.F. -1975.- Pág. 217 a 225.

realiza una actividad material e intelectual, llámese obrero, jornalero, doméstico, artesano, agente comercial, médico, abogado, artista, deportista, torero, ingeniero, técnico, empleado ya sea privado o al Servicio del Estado, etc., sea todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración o salario.

Por otro lado estamos igualmente de acuerdo con el Dr. Trueba Urbina, cuando señala que el Derecho Mexicano del Trabajo y por consiguiente, lo debe ser el Derecho Burocrático contienen normas no sólo proteccionistas de los trabajadores (entendiéndose por éstos cualquiera de los enumerados en el párrafo anterior) sino también reivindicatorias o sea que sólo son normas transitorias que irán -- creando (a través de la lucha paulatina por sus derechos) las condiciones ideales para que tomen en sus manos los medios de producción y de gobierno recuperando de tal manera la plusvalía que a través de varias generaciones ha ido a parar a las áreas de quienes con ello han creado el régimen de explotación capitalista.

Igualmente, tal como lo podemos constatar, el avance del Derecho - Procesal Social, se ha dejado sentir en los ámbitos agrario y laboral, en donde los procesos tienden a proteger y tutelar a los económicamente débiles frente a los detentadores del poder y de la riqueza. - Por tal motivo es de desearse que esta influencia se deje sentir en -

los conflictos entre el Estado y sus servidores, en donde por desgracia el primero se despacha con la cuchara grande, siendo que debería ser el primero en poner la muestra de lo que tanto demagógicamente hace solo.

Por todo lo anteriormente expuesto concluiremos señalando que el Derecho Burocrático forma parte integrante del Derecho del Trabajo en México, el cual a su vez creemos debe considerarse en compañía del Derecho Agrario, Derecho de la Seguridad Social, Derecho Procesal Social, etc., como un todo integrador del pujante Derecho Social.

Por tanto sostenemos que el Derecho Burocrático participa de ciertas características muy especiales que se ubican perdonándonos la redundancia (ya que todo derecho se considera social) dentro de un campo eminente social, como las diferentes ramas enunciadas en el párrafo precedente, lo que consiguientemente creemos viene a echar por tierra la tradicional Teoría de que lo que no era Derecho Privado era Derecho Público o viceversa. Así pues al Derecho Burocrático no debe considerársele ni Derecho Público, ni Derecho Privado, sino que su naturaleza jurídica debe considerarse eminentemente social.

## CONCLUSIONES

Primera.- Nuestro movimiento armado de 1910, creó las condiciones que generaron la promulgación de la Constitución que nos rige, - misma que a pesar de ser un cuerpo liberal-burgués, logró en base a una cerrada lucha de varios constituyentes de ideas avanzadas, a plasmar garantías eminentemente sociales en sus artículos 27 y 123, mismas que no han logrado su plenitud debido a los intereses de los grupos detentadores del poder y la riqueza.

Segunda.- La idea fundamental del Constituyente de Querétaro, - fué la creación de unas bases mínimas que protegieran a quienes desarrollan un trabajo, entendiéndose éste ya fuera intelectual o manual, por tal motivo la idea original del Constituyente de 1917, en ningún momento fue separar de la legislación laboral a los empleados públicos, tal como la realizó la legislación ordinaria posteriormente.

Tercera.- La creación de diversos ordenamientos que reglamentaron el trabajo burocrático, fueron contradictorios con el espíritu del Constituyente, ya que se fundamentó en la protección de los intereses del Estado, el cual por ser persona moral queda incluido dentro de la definición legal de "patrón", que nos proporciona la Ley -

Federal del Trabajo.

Cuarta. - El Derecho Social, aún con las críticas que han enderezado contra él numerosos juristas por su denominación un tanto cuanto pleonástica considero que si es conveniente denominarlo de tal manera, ésto con el fin de recalcar la función que históricamente le ha tocado en suerte realizar y que sintéticamente podemos señalar que es la de tutelar y reivindicar a los grupos sociales económicamente débiles.

Quinta. - El Derecho Social ha surgido en forma independiente de las ramas tradicionales como son el Público y el Privado, aunque con ciertas características de ambas, las cuales ha aprovechado para desarrollar una estructura jurídica nueva, mediante la cual las clases socio-económicas marginadas de nuestra sociedad, cuentan con ciertos elementos tuteladores que permiten aunque sea relativamente - contrapesar las desigualdades que nuestro sistema burgués ha impuesto por tanto tiempo.

Sexta. - El desmembramiento del artículo 123 Constitucional primitivo, originó la separación de los burócratas de los demás trabajadores, ello propició que por una parte el Estado salvaguardara sus intereses, quitándoles de la realidad fáctica el preciado derecho

de Huelga, dada su imposibilidad de realización, aunque a cambio de ello les ha proporcionado un ámbito de seguridad social bastante con siderable en comparación con los demás trabajadores.

Séptima.- La Seguridad Social es concedida en una forma muy va- ga, lo que dificulta su apreciación por la mayoría de la población, - creemos que debe entenderse como una aspiración, mediante la cual se alcanzarán mejores formas de vida para todas las personas en ge neral, sin embargo tal aspiración debe concretarse por medio de le- yes, reglamentos y disposiciones que salvaguarden las actividades - del hombre que trabaja dentro y fuera de donde lo presta, lo que per mitirá su seguridad y la de su familia y consecuentemente el de la - sociedad.

Octava.- La Seguridad Social burocrática es solamente una par- te de la Seguridad Social que debe privar en todo el país; en base a que el Estado en este caso el "parrón", proporcione a sus trabaja- dores una serie de garantías para sus trabajadores y sus familias, - sin embargo es de desearse que esta Seguridad Social se ensanche - cada día más para que de esta manera ponga el ejemplo al sector - empresarial de las obligaciones para con sus trabajadores.

Novena.- El Derecho Burocrático debemos ubicarlo dentro del -

Derecho del Trabajo, mismo que en compañía del Derecho Agrario, Derecho de la Seguridad Social, y otros más, integran el Derecho Social, el cual vierte sobre todos ellos sus principios tuteladores y reivindicadores, con lo cual los dinamiza para luchar por la creación de condiciones que permitan una lucha procesal más equitativa a los grupos socio-económicamente débiles. Esto nos lleva a formular nuestra tesis de que al Derecho Burocrático debe considerársele una naturaleza jurídica eminentemente social, merced a lo asentado anteriormente, olvidándonos por tanto de la dicotomía tradicional de que lo que no es Derecho Público lo es Privado y viceversa.

Décima. - Es de desear que así como fué reformada recientemente la Ley Federal del Trabajo con instrucciones de los pujantes Derecho Social y Derecho Procesal Social, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de las demás leyes que regulan la vida jurídica de los burócratas, también sean reformadas favorablemente a la clase trabajadora gracias a una verdadera lucha y concientización de clase de los servidores públicos, los cuales deben liberarse del sojuzgamiento a que los tienen sometidos los líderes "charros" de sus "sindicatos blancos".

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Trueba Urbina, Alberto "Nuevo Derecho del Trabajo"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1975.
2. De la Cueva, Mario "El Nuevo Derecho del Trabajo"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1972.
3. De Pina, Rafael "Diccionario de Derecho"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1976.
4. Delgado Moya, Rubén "El Derecho Social del Presente"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1977.
5. Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1974.
6. Radbruch, Gustav. "Introducción a la Filosofía del Derecho"  
Edit. F. C. E. México, D.F. 1965.
7. Mendieta y Núñez, Lucio "El Derecho Social"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1967.
8. Mendieta y Núñez, Lucio "Las Clases Sociales"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1967
9. Fraga, Gabino "Derecho Administrativo"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1971.
10. Trueba Urbina, Alberto "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1973.
11. Roux, Pastor. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, editada por el Gobierno del Estado de Puebla. 1945.
12. Teas Ramírez, Felipe "Leyes Fundamentales de México 1808-1971"  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1971.
13. Castro Leal, Antonio "La Novela de la Revolución Mexicana"  
Edit. Aguilar México, D.F. 1972.

14. Diario de los Debates Tomo I H. Cámara de Diputados.
15. Delgado Moya, Rubén "Elementos de Derecho del Trabajo" México, D.F. 1964.
16. Trueba Urbina, Alberto "La Primera Constitución Política Social del Mundo" Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1971.

## LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1979
2. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge "Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada" Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1979.
3. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge "Legislación Federal del Trabajo Burocrático" Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1978.
4. Ley Federal de Reforma Agraria Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1979.
5. Código Civil para el Distrito y Territorios Federales Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1979.
6. Código Federal de Procedimientos Civiles,  
Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1979
7. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge "Nueva Legislación de Amparo" Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. - 1979.