

2ej 126

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho



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

**REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el titulo de
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta la C.:

María Eugenia Cosío Rivera

México, D. F.

1981



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.

**REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO**

REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

CAPITULO		Pág.
CAPITULO PRIMERO.		
1.-	El Reglamento: Concepto.	2
2.-	Antecedentes de los Reglamentos en nuestro Derecho Mexicano.	3
3.-	Función y Finalidad.	6
4.-	Distintas Clases de Reglamentos: Reglamentos Autónomos.	7
CAPITULO SEGUNDO.		17
1.-	Fundamento de la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.	18
2.-	Facultades Discrecionales: Limitaciones.	21
3.-	Los Reglamentos Inconstitucionales.	25
4.-	La Facultad Reglamentaria en las Instituciones Descentralizadas.	30
CAPITULO TERCERO.		33
1.-	Naturaleza Jurídica de los Reglamentos y la Relación del Estado con los Servidores Públicos.	34
2.-	Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.	39
3.-	El Régimen Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado.	42
4.-	Los Reglamentos y su aplicación en Materia Laboral.	47
CAPITULO CUARTO.		49
1.-	Funcionario y Empleado Público.	50
2.-	Los Trabajadores al Servicio del Estado.	53
3.-	Clasificación de los Servidores del Estado.	55
4.-	Derechos y Obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.	59
CAPITULO QUINTO.		63
1.-	Crítica de los Reglamentos a la Luz de la Teoría Integral.	64

	Pág.
2.- Aplicación arbitraria de los Reglamentos en las Instituciones Oficiales con <u>Viola</u> ción del Artículo 123, Constitucional.	76
3.- La Reestructuración del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.	82
CONCLUSIONES	92
BIBLIOGRAFIA.	95

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

La constante lucha que han sostenido los trabajadores se ha plasmado en la legislación progresista, normando las relaciones laborales dentro de un marco Constitucional.

Es tan importante la reglamentación del trabajo de -- los empleados públicos, como de los trabajadores en general, -- por lo que su estudio jurídico es relevante en el ámbito nacional, principalmente en las Universidades en donde se pulsa el -- criterio jurídico social del trabajo.

El auge del Derecho Social ha traído como consecuencia la solidez de la reglamentación del trabajo de los servidores públicos, cada día más importante en el desarrollo del -- país.

Sin embargo todavía, existen algunas en la legislación burocrática, por lo que se debe hacer un esfuerzo en todas las esferas sociales interesadas en mejorar; pero siempre dentro de la Institucionalidad del Estado, que será acorde con la evolución social característica de un pueblo en desarrollo.

En el Artículo 123 Apartado "B" de la Constitución -- Política de los Estados Unidos Mexicanos, fija las relaciones -

laborales de los trabajadores al servicio del Estado y éste, a pesar del esfuerzo del Gobierno por plasmar los derechos inalienables de los Servidores Públicos no se ha podido cumplir con el postulado de justicia social, porque existe una mala interpretación y aplicación de la Legislación Laboral. Tergiversando el verdadero sentido de las normas jurídicas.

Es necesario hacer una revisión profunda y exhaustiva de la Reglamentación laboral, tomando en cuenta la opinión, los planteamientos y las aspiraciones de los servidores públicos, por constituir estos la parte más interesada al respecto.

De antemano ofrezco disculpas al jurado y a los lectores del presente trabajo por la modestia y carencias debido a mi incipiente criterio jurídico, pues hablar del problema laboral con mayor análisis y lucidez se requiere más que una tesis profesional.

CAPITULO PRIMERO.

- 1.- El Reglamento: Concepto.
- 2.- Antecedentes de los Reglamentos en nuestro Derecho Mexicano.
- 3.- Función y finalidad.
- 4.- Distintas clases de Reglamentos: Reglamentos Autónomos.

Una de las fuentes más importantes de la Administración Pública es el reglamento, que viene a ser una de las partes fundamentales del orden jurídico, en el cual se desenvuelve la actividad administrativa, así bien, podremos definir el reglamento administrativo como: "Un conjunto de normas obligatorias generales e impersonales, expedidas unilateralmente y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de las facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución" (1); realizando un breve análisis de este concepto diremos que "Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo, en cuanto que emanan del Poder Ejecutivo Federal, que es la Suprema Autoridad administrativa, el reglamento, cae por tanto, en el ejercicio del poder de la Administración" (2). "Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expide el Congreso de la Unión, pero éstas normas no pueden asumir la misma fuerza jurídica de la Ley" (3), sin embargo, "Este no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por prevalecer el principio de superioridad de la Ley y de la Constitución; así el reglamento siempre está subordinado a la Ley, el cual no debe tener otras cargas, restricciones o modalidades establecidas en la Ley" (4), de acuerdo con la Constitución, y éste para-

(1) Marcel Haouriou, *Precis de Droit Administratif*, 1927, Pág. 462

(2) *Semanario Judicial de la Fed. 5a. Epoca*, Tomo 7, Pág. 912

(3) *Reglamentos Administrativos*, Sem. Jud. Fed. Tomo 14, Pág. 380 5a. Epoca.

(4) Chelli Enzo, *Rev. Trim. de Dir. Pub.* a. IX Jul-Sep. 1959, Pág. 463.

que tenga fuerza obligatoria legalmente debe ser promulgado y publicado, no puede el reglamento pues, ni exceder el alcance de la Ley, ni ser contraria sinc, que debe respetarla en su letra y en su espíritu; "Es un acto objetivamente legislativo que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, es porque la exacta observancia de la Ley, requiere de la determinación de numerosos detalles y sólo puede conocer el poder que tiene a su cargo la ejecución, ya que la ley no puede sujetarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica, con la misma elasticidad del Reglamento, siendo la obra de un poder unitario, no está sujeta a la tramitación dilatada que procede a la expedición de una Ley" (5).

2.- ANTECEDENTES DE LOS REGLAMENTOS EN NUESTRO DERECHO MEXICANO.

"La Constitución Española de Cadiz, del 18 de marzo de 1782, publicada en México en Septiembre del mismo año, tuvo una vigencia muy limitada; el Artículo 171 Fracción II, señala las prerrogativas del monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las Leyes. La Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814, fué también una legislación que no estuvo vigente por las condiciones de los acontecimientos históricos; este proyecto, facultaba al Congreso General para aprobar ciertos reglamentos; El -

(5) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I.

Artículo 170 establece: Se sujetará el Supremo Gobierno, a las leyes y reglamentos que adoptará o sancionará al Congreso. El acta constitutiva del 31 de enero de 1824 dispone en el Artículo 16, Fracción 14. Son atribuciones del Ejecutivo, dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y Leyes Generales. La Constitución General del 4 de Octubre de 1824, dispone en el Artículo 110, Fracción II, Las atribuciones del Presidente de la República, son las siguientes: Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales. Las siete leyes constitucionales del 30 de diciembre de 1836 disponen: Ley IV. Artículo 17, Fracción I; Son atribuciones del Presidente de la República: 1.- Dar con sujeción a las Leyes Generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración Pública, observancia de la Constitución y Leyes, y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

El proyecto de Reforma de 1840, en su Artículo 94, - - Fracción II. dispone: Dar, interpretar y derogar, con sujeción a la misma, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública y oído el consejo, los reglamentos -- para el cumplimiento de las leyes y decretos.

Las bases orgánicas del 12 de Junio de 1843, dicen en su Artículo 87, Fracción IV: Corresponde al Presidente de la República: Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios, para-

la ejecución de las leyes sin alterarlos ni modificarlos.

El primer proyecto de Constitución del 26 de agosto de 1842, en su Artículo 95, Fracción II, fijó: Expedir, con sujeción a las leyes, las órdenes y decretos que juzgue convenientes, para la mejor administración pública en los ramos de su incumbencia y dar con acuerdo del consejo, los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos". (6).

El voto particular de la minoría de la comisión, estableció en el Artículo 60, Fracción II, dar con sujeción a las leyes, órdenes, decretos y reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes generales; el segundo proyecto de la Constitución es igual al voto particular de la minoría. "El proyecto de Constitución de 1856, elaborado por la Comisión presidida por Ponciano Arriaga, estableció en el Artículo 86, Fracción II, entre las facultades del Presidente: Promulgar y ejecutar las leyes -- que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (7). El Artículo 85, Fracción I, de la Constitución de 1857, es igual al Artículo 86, Fracción II, del Proyecto de la Constitución de 1857, es igual al Artículo 86, Fracción II, del Proyecto de la Comisión y también es igual al Artículo 89, Fracción I de la Constitución de 1917.

(6) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo.

(7) Zarco Francisco, Crónica del Congreso Constituyente 1856-1957, El Colegio de México, Pág. 697.

3.- FUNCION Y FINALIDAD.

6

"Una de las bases fundamentales por las que la Constitución confía la Facultad Reglamentaria al Poder Ejecutivo, es por la transformación constante del medio social, el aumento demográfico, la ampliación de las ciudades, el avance científico, el desarrollo cultural, las cuales hacen que cada vez la sociedad exija más al Poder Público, la adecuación de los medios necesarios para su mejor desenvolvimiento; políticamente, por la composición del Poder Legislativo, que no puede descender al detalle de la Ley, la Cámara de Diputados y la de Senadores, se integran por gran número de personas, las cuales en su mayoría, por su propia emanación popular, carecen de competencia técnica en el conocimiento detallado de materias diversas; el Poder Ejecutivo está en contacto directo con la realidad y es apremiado constantemente por los problemas del Estado. Si la Ley ha establecido el principio general, el reglamento cuida otros principios detallados. El Poder Legislativo se reúne una vez al año, del 10 de Septiembre al 31 de diciembre, y tiene que tratar un número elevado de problemas y asuntos graves para el país, durante ese tiempo, no podría enfrentarse a la tarea de una revisión exhaustiva de la legislación administrativa; en cambio, el Ejecutivo, dispone de tiempo para modificar una disposición reglamentaria, si ella es perjudicial para el Gobierno o ha provocado reacciones de inconformidad en los particulares" (8), la importancia de

(8) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I.

la facultad reglamentaria es la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla hasta que llega el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte, ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de Derecho Consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los constituyentes de 1857, y de 1917, hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria; el reglamento determina, de modo general y abstracto, los medios que deberán emplearse para practicar una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo, aplicar las leyes a los casos concretos, no es pertinente que el legislador pretenda agotar en la ley, los varios y versátiles matices en que es rica la aplicación de la Ley. Esta tarea incumbe a quien, como el Ejecutivo, se haya en contacto inmediato con los problemas de ejecución de la Ley, más a fin de evitar la incertidumbre y la arbitrariedad, no se ha dejado que la administración proceda empírica y discrecional en cada caso en que se aplique la ley, sino que se le autoriza para que ella misma fije de antemano una norma abstracta, conforme a la cual aplicará la ley en los casos concretos que se le presenten.

4.- DISTINTAS CLASES DE REGLAMENTOS: "REGLAMENTOS AUTONOMOS"

La República Mexicana se ve constantemente apremiada por distintas facetas, en su determinación por superar los cam--

bios que sufren los medios de que se encuentra integrada. Las -- etapas progresistas que representan al país, requieren una mayor amplitud en sus instituciones para desempeñar su actividad a -- efecto de prestar un justo y equilibrado servicio social. La -- solución inmediata para dilucidar tan agobiante tarea, le permite crear organismos públicos, así como, sus estatutos con los -- cuales se ha de regir. Su origen no deriva del arbitrio de quienes ejercen el poder, sino de las circunstancias necesarias que tienden a evaluar las condiciones de vida de México y, lógicamente, de verdaderos postulados a cuya consagración específica aparta su emanación; es menester que para la prestación de sus servicios, se encuentren regulados por normas internas y controlados por quienes conforme a la Constitución, deben estar subordinados, de tal manera, para resolver los problemas, surgidos a cada instante, debido a las transformaciones sociales, el Estado demanda una organización de estructuras o formas que coordinen, con eficacia y unidad a su gobierno, entes que representan la expresión general del grupo. "Son las voluntades individuales las que se reúnen u organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo, la salvaguarda de los intereses sociales, es precisamente, como através de leyes, reglamentos, estatutos, se logra realizar una mayor reestructuración administrativa que tienda a armonizar la esfera social de la comunidad, en este caso, un factor imprescindible es la que a la luz de la creación de las ideas, preceptos, conceptos de entes jurídicos, es como -

se obtiene la unidad del aspecto organizativo y la acción de las numerosas instituciones públicas que son pequeñas o grandes círculos que se reparten o distribuyen la competencia total del Estado. La Ley Constitucional es la que funda, en primera instancia, los factores decisivos para la integración de los mismos, de ese modo lo consigna el artículo 90 de la Carta Magna" y que refiere. (9).

"Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, hará el número de Secretarías que establezca el Congreso, por la Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. es por tanto, que para el despacho de la administración pública, requiere la información de distintas instituciones, destinadas a fomentar la estabilidad social, dichos órganos en su estructura jurídica, se encuentran nombradas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no obstante para su conformación total, toca al Ejecutivo Federal el nombramiento y remoción de sus titulares, de acuerdo con las facultades conreridas en el Artículo 89, Fracción II.

Atendiendo al significado de esta expresión, el Presidente de la República, se rodea de una serie de honorables personas, auxiliares, titulares de los organismos administrativos, que le permiten salvaguardar los intereses nacionales y activando la función de éstos expidiendo reglamentos, para el ramo del que se trate, esto último asentado en el Artículo 89 Constitucional, Fracción I, de acuerdo con las situaciones imperantes y tomando en consideración los lineamientos constitucionales que nos dan las fuentes para la creación de estos órganos estatales. Es importan-

tísimo señalar que para la actividad de sus funciones estas se regirán por un compendio de reglamentos internos que enfocan y determinan sus relaciones para con el Ejecutivo, así como de las interrelaciones de los empleados federales. Observamos que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos, por lo que se refiere a esta disposición, el órgano actúa, enmarcadas órdenes jerárquicas de acuerdo a la finalidad para lo cual fueron creadas, en ellas se ve la relación directa del Ejecutivo y los Titulares de las dependencias oficiales, por cuanto, estas expedientes, con el propósito de satisfacer demandas imperativas, y es el titular del ramo al que se trate, el específico en cargo del cumplimiento de todos y cada uno de los acuerdos que tengan con el Ejecutivo Federal.

Haciendo un análisis a este respecto, asignamos dos formas de reglamentación:

1o.- Aquellos que tiendan a mejorar las condiciones de vida social.

2o.- Aquellos que regulan las actividades internas de las propias instituciones públicas en sus distintas jerarquías.

Aduciendo una secuencia eminentemente lógica, por lo que corresponde a la distribución de la forma orgánica del Estado, nos encontramos con un ente público muy importante, el Departamento

del Distrito Federal, que para su integración, fué fundado de ---- acuerdo con la Ley orgánica del 31 de diciembre de 1928, que crea el Departamento del Distrito Federal, para llevar a cabo el gobierno del Distrito Federal y por disposición constitucional, Artículo 73, Fracción VI, inciso 1o., que establece: el Gobierno de éste, - estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá -- por conducto del órgano u órganos que determinen la Ley respectiva siguiendo los principios fundamentales y haciendo mención de ellos en este caso, el artículo 92 constitucional, segunda parte determina: Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la Repú- blica, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presi-dente del Distrito Federal y el Jefe del Departamento respectivo, - en ellos implica que quien tiene la facultad para expedir reglamentos es el Ejecutivo, así también, el gobierno del Distrito Federal está a su cargo y expide reglamentos tendientes al mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, y señala el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a su vez en esta - misma Ley, señala que el Jefe de ese Departamento tiene las si---- guientes facultades:

"Expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tien- den a la más eficaz realización de éstos.

Expedir reglamentos interiores con sujeción a los cuales deberán organizarse las diferentes Direcciones Generales por ofici-

nas, a fin de procurar la mayor eficacia en el funcionamiento de las dependencias del Departamento, "Artículo 28 de la citada Ley.

Es pues, de la misma manera que en los secretarios de Estado, con el mismo propósito de organizar y dividir el trabajo dentro de cada departamento administrativo, existen bajo la dependencia del Jefe del Ejecutivo, los secretarios que determinan el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor, Artículo 25 de la citada Ley complementándose la organización del Departamento con las secciones y oficinas indispensables integradas por agentes auxiliares cuyas actividades deben ser determinadas por el reglamento interior del Departamento, Artículo 28 de la citada ley.

A semejanza de éste órgano público, existen otras clases de Instituciones Oficiales más completas por cuanto que actúan realizando actividades administrativas y que guardan para el órgano central una relación que no es precisamente la de Jerarquía, que tiene a su vez, ciertas atribuciones de decisión y gozan de personalidad jurídica propia.

La formación de organismos descentralizados ha obedecido a la necesidad de dar satisfacción a las ideas progresistas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a las labores públicas; atribuciones de estos órganos, sus titulares se erigen por los mismos individuos, determinan su propio patrimonio, expiden sus propios

reglamentos así como el de los funcionarios y empleados que la integran, gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos como acontece en las demás instituciones oficiales.

Es necesario hacer referencia a otra clase de reglamentos que han sido objeto de discusiones en lo referente a su existencia: "Los reglamentos autónomos".

Si de acuerdo con la Constitución es el Ejecutivo el encargado de expedir reglamentos autónomos, atendiendo a necesidades colectivas del pueblo, no es posible concebir que dichas facultades sean delegadas a otro tipo de funcionarios, se aduce, por ejemplo, que son reglamentos autónomos atendiendo a disposiciones fundamentales, como es el caso del Artículo 10 Constitucional que a la letra dice:

"Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tiene libertad de poseer armas de cualquier clase para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la Ley y de las que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de Policía y el Artículo 21 que en lo conducente dispone:

Compete a la autoridad administrativa el castigo de las-

infracciones de los reglamentos gubernativos y de la policia el---
 cual, Únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas,-
 a este respecto el Licenciado y catedrático de la Universidad Nacion
 al Autónoma de México Gabino Fraga, explica lo siguiente:

En el 1o. de los preceptos, faculta a los reglamentos de policia para restringir la libertad de portación de armas en las -- poblaciones y el 2o. supone la existencia de reglamentos gubernativos y de policia que también son restrictivos de la libertad y la aplicacion de las penas por la infraccion de dichos reglamentos, -- pero sin que en ninguno de los textos se haga alusion a las leyes - a que esos reglamentos deben de referirse". (10)

El Doctor en Derecho, Andrés Serra Rojas, expone que: "No es cierto que existan reglamentos autónomos que expidan autoridades administrativas distintas del Ejecutivo, que si bien es cierto que cuando la Constitución ordena que la portación de armas queda sujeta a los reglamentos de policia, también es cierto que no hay ninguna razón para suponer que estos reglamentos se deban apartar del -- sistema de la Constitución, es decir, que no sean reglamentos de -- una ley. (Artículo 10 Constitucional). Para fundamentar el primer precepto hace referencia a la última reforma del Artículo 10 Constitucional, aprobado por el Congreso de la Unión, pero pendiente de -- aprobacion, por la legislatura de los Estados, que a la-----

(10) Fraga Gabino, Derecho Administrativo.

letra dice: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservas para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional; La Ley Federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas;" posteriormente el maestro aludido, expresa: "Como observamos, la Ley con justicia, subordina, la portación de armas a una Ley y no a un llamado reglamento autónomo. En lo referente al Artículo 21 Constitucional, explica que por la falta de una ley ordinaria, el régimen de policía y de gobierno -- mencionado, ha conducido a una serie de arbitrariedades reglamentarias, privando al ciudadano de su libertad con quince días de cárcel y por tanto expone, que es necesario restablecer en puridad, los principios de nuestro Derecho Constitucional, expidiendo la legislación adecuada para mantener el ejercicio de derechos fundamentales". (11) Es de un interés preponderante el análisis que hace a este respecto el maestro Serra Rojas, aportando una serie de conocimientos, los cuales siempre nos han merecido nuestro respeto -- por lo cual expreso mi reconocimiento.

Es indudable que el problema en cuestión viene a ser sumamente interesante en cuanto se refiere a que los reglamentos deben estar fundados en una Ley, a lo cual hace referencia el catedrático mencionado, ya que si no se tiene una base legal se viene

(11) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I.

a infringir disposiciones constitucionales por las autoridades administrativas como son los casos de los organismos descentralizados que expiden sus propios reglamentos, como sucede así mismo, en el Departamento del Distrito Federal que expide y aplica reglamentos en algunos casos inconstitucionales, en igual caso de las Secretarías de Estado que al no haber una Ley Federal del Trabajo Burocrático que reconozca a todos sus trabajadores sin excepción sus derechos, que más que nada están sujetos a los reglamentos que determina cada director, jefe de oficina etc., ya que están sujetos a un presupuesto y que en cualquier momento, a juicio o arbitrio de estos son suspendidos y vejados en su dignidad humana, violando principios de orden social, como es el Artículo 123 Constitucional que se estatuyó como derecho social con miras a proteger sin distinción alguna a toda clase de trabajadores.

CAPITULO SEGUNDO.-

- 1.- Fundamento de la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.
- 2.- Facultades Discrecionales: limitaciones.
- 3.- Los reglamentos Inconstitucionales.
- 4.- La Facultad Reglamentaria en las Institu
ciones Descentralizadas.

1.- FUNDAMENTO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO.

"El régimen de separación de poderes implica que, todas las funciones de un mismo carácter material, formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma y que, cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución; por lo mismo para admitir que el poder ejecutivo tenga la facultad reglamentaria es necesario que así se consigne en la Constitución. "No son muy preciosos los términos de la Constitución Mexicana, en cuanto a la determinación de la facultad reglamentaria, fué elaborada en el calor de las asambleas y es precisamente lo que justifica las lagunas que ella presenta, es por ello, que los interpretes de la Ley no han encontrado una misma Constitución en cuanto a la expresión de las motivaciones que tiendan a justificar en la facultad reglamentaria, es necesario un proceso de interpretación del Artículo 89 Fracción I de la Constitución, para fijar su alcance ya que se ha considerado que en realidad el Poder Ejecutivo recibe las facultades Reglamentarias de una simple delegación del Poder Legislativo, cierto es, que en ocasiones al Ejecutivo le son delegadas facultades Legislativas para que éste a su vez emita disposiciones de carácter general, pero es en este caso de las facultades delegadas, y no de facultad reglamentaria cuya función se encuentra determinada al ejecutivo Federal por la Constitución, así pues, el Artículo 89, Fracción I, expresa lo siguiente: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en-

la esfera administrativa a su exacta observancia, es por tanto, -- que dicho precepto ha dado motivo a una serie de opiniones por parte de juristas de derecho", el maestro Gabino Fraga, nos explica - "Que en México, el poder Ejecutivo, siempre ha tenido la competencia de la facultad reglamentaria en forma textual, que si bien, es cierto que en la Constitución de 1857 fracción 1, que es exactamente el Artículo 89 fracción I de la de 1917, en la cual se ha suprimido del texto la expresión de reglamento, que contenían las Constituciones anteriores, posteriormente nos dice en dicho precepto - se encuentran consignadas tres facultades del Ejecutivo. a).- Promulgar las Leyes que expida el Congreso. b).- La de Ejecutarlas. - c).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia: Promulgar es el acto por el cual el Jefe del estado testifica al cuerpo Social, la existencia de la Ley y ordena su ejecución, en cuanto a las Leyes, consiste en la realización de los actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales..

Por último, queda el de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes, esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma y no puede serlo por que éste último queda ya comprendido en el segundo concepto, en sentido gramatical la palabra proveer, significa suministrar los medios adecuados para un fin, en el caso, para facilitar la ejecución de las Leyes, en dichos términos la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga juntamente con otros la facultad de expedir disposiciones

generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la Ley; podríamos por tanto, expresar que la Facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no es sino una fase de la ejecución de las Leyes " (1) La esfera administrativa que se señala, no sirve sino para delimitar la competencia del Presidente con relación a las Leyes ". El maestro Felipe Tena Ramirez no está de acuerdo con la interpretación que se da al Artículo 89. Fracción I, tal como está redactada, ya que: "Ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, significa que se trata únicamente de una facultad "Ejecutar las Leyes pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultas " (2).

La importancia del Reglamento, la necesidad de contar con él, ha dado como resultado una institución de derecho consuetudinario que viene a llenar el vacío que dejaron los constituyentes de 1857 y de 1917 El maestro Andrés Serra Rojas opina que "No se requiere de un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria El extenso concepto de ejecución de las Leyes sería ineficaz, sin facultad de expedir reglamentos, facultad que compete al Ejecutivo, constitucionalmente para la ejecución de las Leyes, necesita el Presidente expedir reglamentos y dictar disposiciones y órdenes, como jefe supremo de la administración Federal el cual dispone y resuelve lo conveniente para el buen despacho de ella, por lo que se entiende que los reglamentos y demás disposicio

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo.

(2) Tena Tamirez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.

nes del Ejecutivo no han de contrariar La Ley, puesto que tiene -- que proveer a su exacta observancia, es decir que los arreglos que convengan o sean necesarios para la observancia de la Ley, en dicha reglamentación, debe ser exacta, o sea, que el ejecutivo no -- tiene el poder para alterar o cambiar en nada el precepto de la -- Ley.

Es muy importante la facultad de expedir reglamentos y - disposiciones análogos por cuanto que éstos vienen a ser el complemento de la Ley es, un acto realmente legislativo de suma influencia porque reconociendo todos los empleados al Ejecutivo como superior, la opinión de éste constituye una declaración del sentido de la Ley, por último podemos expresar que la tradición Constitucional Mexicana, ha sido en el sentido de que la facultad reglamentaria corresponda al Ejecutivo (3).

B.- FACULTADES DISCRECIONALES : LIMITACIONES.

En la administración Pública, los deberes y poderes se - encuentran divididos y ordenados en grupos, en cuanto que están -- asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstos o -- bién que las personas físicas, en cuanto que a ellas son atribui-- das las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte in -- tegrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales, el Estado es puesto en la condición de querer y ---

(3) Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo. Tomo I.

obrar y de estar en la relación con otros sujetos de derecho. Bonnard nos dice; "Hay poder discrecional para la administración --- cuando la Ley o el Reglamento, previendo para ésta cierta competencia cuando hay una relación de derecho con un particular, dejan a la administración un poder Libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse y en que momento debe obrar, como debe obrar y que contenido va a dar a su actuación.

El poder discrecional consiste, en la libre apreciación dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer" (4), Gropali expresa " Que dos elementos concurren a construir el órgano administrativo: uno Objetivo y el otro subjetivo, - el primero, es dado por el cargo a quien está confiada la realización de uno o varios deberes del Estado, y se concreta en un conjunto de funciones, de poderes y medios. El segundo, está constituido por la persona o personas físicas o encargadas del puesto público y por medio de los cuales quiere y consigue sus propios fines, la esfera de competencia que delimita no crea una personalidad jurídica; entre el estado y sus órganos, no hay ninguna relación, porque en cada caso de actuación de un órgano, es el propio estado el que actúa; la facultad de la administración de obrar libremente sin que su conducta esté determinada por la regla de derecho, es lo que constituye la facultad discrecional, esa facultad debe distinguirse del poder arbitrario, pues mientras éste representa

(4) Bonnard. op. Cit. Pag. 64

la voluntad personal del titular de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, sus caprichos sus preferencias, - aquella, aunque constituye la esfera libre de la decisión de una autoridad, tiene un origen legítimo como lo es la autorización Legislativa y un límite que en el caso extremo en que no está señalado en la misma Ley o en el sistema que éste adopta, existe siempre en el interés general que constituye la única finalidad que pueden seguir las autoridades administrativas; por esta razón, mientras - una orden arbitraria carece en todo caso de fundamento legal, la orden dictada en uso de la facultad discrecional podrá satisfacer los requisitos del Artículo 16 Constitucional, para fundar o motivar la causa Legal del procedimiento"(5).

Partiendo del principio básico de la Ley, el congreso Legisla en forma tan amplia que hace innecesario en ocasiones el reglamento, pero debido a la evolución constante de la sociedad, -- así como de su técnica, hace que a dichas Leyes se les regule constantemente en sus detalles de aplicación a través de reglamentos- procurando que éste no afecte a principios o derechos de los administrativos; la competencia de los funcionarios está subordinada a la Ley, en cuanto que tiene la obligación de respetar las Leyes en su letra y en su espíritu, la imposibilidad para la autoridad administrativa, de tomar la iniciativa para disminuir por un reglamento la libertad de los ciudadanos. si el Legislador no ha planteado, al menos el principio de tal determinación, imposibilidad de tocar

(5) Gropali " Doctrina del Stato ". 8a. Ed. Milán Dott A. Giuffré, 1959 pag. 147.

materias o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el Legislador, sea por la Constitución, sea por la Ley. "La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en varias ejecutorias que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del Artículo 16 constitucional y sujeto al control judicial, cuando el juicio subjetivo del Actor no es razonable sino arbitrario y cuando es notoriamente injusto, al hacer referencia de la serie de lagunas que presenta el reglamento de policía y sus auxiliares, que aunque en este punto no es concerniente a nuestra materia, aludimos a él con el objeto de ver o analizar la degradación en que ha caído la administración pública, en lo referente a esa facultad en general.

Ahora bien, la autoridad debe tener una competencia ligada por la Ley, no un poder discrecional, en todos aquellos casos referidos a las garantías individuales, en la Constitución exige que dichas garantías sólo pueden afectarse por mandatos de la Ley, en este caso si se otorgará una facultad discrecional, se produciría el resultado de que la administración substituiría al poder legislativo, violandose así el principio de la reserva de la Ley que es competencia exclusiva de este, dicha facultad discrecional debe ser estrictamente necesario para evitar un sacrificio de los intereses públicos esenciales "(6)

(6) S. J. de la F. T. pag. 8532.

C.- LOS REGLAMENTOS INCONSTITUCIONALES.

Son reglamentos inconstitucionales, aquellos que contravienen algún mandato de la Constitución que en general, no tienen una base legal para ser expedidos, en nuestro sistema actual, debido a vicios, dejados a la administración pública, ha prevalecido -- que estos reglamentos, causen graves problemas en el desarrollo social del país, pues ha constituido un perjuicio tanto en su expedición como en su publicación. Es verdad que la expedición del reglamento, se basa en la Fracción I del Artículo 89 constitucional, ello no quiere decir que no deban ajustarse a los lineamientos de la Constitución, através de un juicio de amparo se pueden destruir los efectos de un reglamento inconstitucional, por lo que se significa que las autoridades administrativas deban aplicar una Ley constitucional, porque de acuerdo con la supremacía de la Constitución esta debe prevalecer sobre cualquier Ordenamiento.

El problema de la inconstitucionalidad de los reglamentos, es de difícil solución porque nos encontramos, en la transición de un sistema liberal, que viene desde 1857 y se conserva en algunos preceptos de la constitución y un sistema estatista, que contradice las afirmaciones liberales y extiende considerablemente el campo de acción del Poder Público, con menoscabo de los Derechos individuales; numerosos reglamentos se han expedido, en perjuicio de los derechos de los particulares, tal es el caso de los "reglamentos de policía, que constituyen verdaderos ataques a las libertades funda-

mentales, entre otros, el Derecho de Asociación, la libertad de pensamiento y el régimen de propiedad o el amplio alcance que puede comprender a todo el interés público, desempeña un aspecto importante para precisar el alcance de los reglamentos.

Acuerdo por el cual se fijan las reglas a que deberá sujetarse la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos públicos.

Al margen en sello que dice: Poder Ejecutivo Federal-Estados Unidos Mexicanos- México- Departamento del Distrito Federal- -- Oficina de Gobernación- Sección de Gobierno.

ACUERDO.

Al C. Secretario General del Departamento del Distrito Federal Presente.

El Sr. Presidente de la República se ha servido disponer que con el fin de hacer efectivas las garantías otorgadas por el Artículo 60. de la Constitución General de la República, se norma el criterio de este departamento en lo relativo a manifestaciones públicas por las siguientes reglas, que se servirá usted dar a conocer a las oficinas correspondientes: Ordenar su publicación en el "Diario Oficial", hacer del conocimiento público por boletines a la prensa y transcripción de dichas reglas a los partidos Políticos y

Organizaciones registradas en este Departamento.

a).- No podrán celebrarse simultáneamente ni en un mismo lugar, manifestaciones, mítines u otros actos públicos por partidos o grupos antagónicos. si en virtud de circunstancias especiales, como fechas fijas que conmemoren acontecimientos, etc., hubieren de celebrarse al mismo tiempo actos de esta naturaleza por gustos opuestos, no podrán realizarse sin que los grupos antagónicos manifestantes acepten que el itinerario de su recorrido no tenga con el de los contrarios puntos de intersección.

b).- Para que la vigilancia que deba ejercer la autoridad administrativa en bien del orden público sea ejecutiva, es indispensable que para la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos políticos se de aviso al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal con 48 horas de anticipación, remitiéndole el programa que vaya a desarrollarse en tales actos, a fin de que las autoridades dicten las disposiciones de policía y tráfico que procedan.

c).- En el caso de que se dirigieran al C. Jefe del Departamento varios avisos para manifestaciones en el mismo día, será tomando en consideración el aviso primeramente recibido, notificándose a los demás solicitantes que deban cambiar día y hora para su manifestación por motivos de orden público y previniéndoles a todas las sanciones que se aplicarán a quienes contravengan este acuerdo.

d).- La fuerza pública sólo podrá disolver manifestaciones o mítines públicos:

1).- Si al ser requeridos los manifestantes no exhiben el acuse de recibo, en conformidad del Departamento del aviso de que habla el punto 11 de este acuerdo.

2).- Si en ese acuse de recibo se manifiesta que existe algún impedimento de los previstos en este Acuerdo para la manifestación de que se trata.

3).- Si se celebra en lugar distinto del anotado en el aviso.

5).- Si se han salido las manifestaciones del recorrido aprobado.

6).- Si en las manifestaciones se vierten ideas que no puedan ser objeto de manifestaciones públicas, por ser de las que prohíben el Artículo 6° Constitucional.

E).- Si durante ellas se cometen actos delictuosos y no es posible localizar a los responsables o los directores de la manifestación tratan de impedir su arresto o se hacen en alguna forma solidarios con los mismos responsables.

En el caso de las fracciones 1 y 2 de este punto, los organizadores de la manifestación quedarán sujetos al pago de una multa de \$ 100.00 a \$ 500.00.

En el caso de la Fracción e) Los oradores que los contravengan quedarán sujetos al pago de una multa de \$ 10.00 a \$ 50.00 -- sin perjuicio de la responsabilidad penal en que puedan incurrir.

La misma multa se aplicará a los contraventores de lo previsto en la Fracción f) sin perjuicio también de la responsabilidad penal que proceda.

Reglamento de Policía en parques, jardines y paseos públicos del Distrito Federal de 4 de abril de 1941, publicado en el "DO" del 19 de Abril de 1944.

Artículo 10.- En los parques, jardines y paseos públicos no se podrán establecer puestos fijos o semifijos sin la autorización expresa del Departamento del Distrito Federal, el que al otorgar el permiso correspondiente fijará expresamente al solicitante las condiciones en que puede establecer su puesto.

Artículo 11.- Los particulares no podrán colocar ninguna clase de muebles dentro de los parques y jardines del Distrito Federal sin obtener la autorización correspondiente.

Artículo 12.- Por ningún motivo se permitirá la colocación de propaganda cualquiera que sea su clase y materiales que se em...

pleen, en los troncos de los árboles, estatuas, obras de ornato, etc. existentes en los parques, jardines y paseos públicos del Distrito Federal.

Tesis Jurisprudencial.

Los reglamentos que establecen un requisito de distancia que debe haber entre los comercios son inconstitucionales.

Tesis Jurisprudencial.- Inconstitucionalismo del requisito de distancia, de los comercios.

"Los reglamentos que establecen un requisito de distancia, que deba haber entre los comercios, son inconstitucionales". (215---422).

4.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS.

La descentralización administrativa, es una forma de organización que realiza el Estado, que tiene por finalidad, la creación de una Institución Pública, dotada de personalidad jurídica, establecida por la Constitución, esta creación de organismos descentralizados, ha traído como consecuencia un sin fin de problemas, estos entes públicos, se encuentran legalmente facultados para dictar su propia orden jurídico-reglamentaria, pero tal es la fundamentación, que algunas leyes administrativas que han creado organismos descentrali-

zados, han entregado esta facultad a los propios entes jurídicos o sea, en este caso se están suplantando facultades, que están implícitas al Ejecutivo, en el Artículo 89, Fracción I de la Constitución; Ejemplo.

a).- Instituto Mexicano del Seguro Social; el Artículo -- 107, fracción X de la Ley Orgánica de esta Institución, señala como función principal del Seguro Social; Expedir sus reglamentos interiores; el artículo 117, Fracción VI, de la propia Ley, fija como función propia del Consejo Técnico: Expedir los reglamentos interiores; Expedir los reglamentos interiores que menciona la Fracción X, de esta Ley.

La Universidad Autónoma de México, en el Artículo VIII, - Fracción I, establece: El Consejo Técnico tiene facultad, para "Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.

"Facultad Legislativa". Por otra parte, las relaciones y su personal de investigación docente y administrativo, se regirán por estatutos especiales, que dictará el Consejo Universitario que no pueden violar las disposiciones del Artículo 123 Constitucional.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- El Artículo 115 de la Ley de dicho Instituto, establece, entre las facultades del director, Artículo 155, Fracción 22: someter a la consideración de la Junta, las Reformas o -- Adiciones que considere pertinente a los Reglamentos interiores, -- económicos, y de servicios médicos del Instituto. El Artículo 110 - Fracción VI, ordena que corresponde a la Junta Directiva, aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servi-- cios médicos del Instituto. Como se puede apreciar en estos casos - los organismos descentralizados asumen disposiciones constituciona- les contrariando, inclusive, jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinan que única y exclusivamente -- compete al Poder Ejecutivo Federal la facultad de EXPEDIR REGLAMEN- TOS, sin que dicha facultad la pueda delegar. Tesis 890, Pág. 1645, no obstante éstas disposiciones fundamentales, su aplicación de és- tos reglamentos, vienen a conformar una serie de injusticias y arbi- trariedades por parte de quienes ejercen dichas facultades adminis- trativas.

CAPITULO TERCERO.-

- 1.- Naturaleza Jurídica de los Reglamentos y la relación del Estado con los Servidores Públicos.
- 2.- Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
- 3.- El Régimen laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4.- Los Reglamentos y su aplicación en materia laboral.

1.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS REGLAMENTOS Y LA RELACION DEL ESTADO CON LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A este respecto, existen diferentes opiniones que tratan de fundamentar la naturaleza jurídica de los reglamentos y poderes, encontrar a la vez, la relación del Estado con los servidores públicos, así Bertheleym, expresa, "Que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, sino porque es en él un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de fundación Administrativa" (1), tal como esta función es definida, La crítica al respecto, es que no hace alusión al órgano que realiza la función, puede objetarse, en el sentido de que considera el acto reglamentario como un acto de ejecución de las leyes, no obstante que el reglamento es el medio directo para llegar a la ejecución de las leyes y, por la misma no se adecua en los cuadros de la función administrativa, en la forma natural como se le trata de hacer ver, además, se deja pendiente de resolver el problema del cual es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

Otra opinión es la que niega, "Que desde el punto de vista natural, los reglamentos, sean verdaderas leyes y funda negativa en el concepto especial que se forma del acto legislativo y del acto administrativo, y asevera lo siguiente: El carácter propio de la Ley, no reside en su generalidad

(1) Bertheleym, *Defence de Quelques vieux principes la loi et le reglement metanges Haourioi.*

de la órden o de las órdenes que da, consiste en el hecho de que es considerado como experiencias de la voluntad racional, por lo que no se puede decir lo mismo del reglamento, que viene a ser la expresión de la voluntad de los administradores" (2) esta opinión es objetada al igual que la primera pues - tratan de considerar el Acto Reglamentario como Acto Administrativo.

Otra opinión es la que trata de relacionar el concepto de reglamento con el de la Ley que se expide en el ejercicio de una soberanía más absoluta, mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada, lo que resulta errónea porque habla de una soberanía más absoluta y más radical, es perder de vista el carácter de unidad e individualidad de la soberanía, por tanto, esta no puede ser más absoluta y radical, o bien -- existe o no existe.

Otra opinión a la cual me adhiero en el sentido que considera, - - "Que desde el punto de vista formal, acto reglamentario como acto administrativo y desde el punto de vista material, identifica el reglamento con la Ley, o sea, que el reglamento constituye desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca un acto legislativo que como todos los de ésta índole crea, modifique o extingue situaciones jurídicas generales" (3) (Jurisprudencia de la S.C.D.J. 1917-1965. 2a. Sala. Tesis 224), ahora bien, pueden señalarse algunas diferencias entre la Ley y el reglamento desde un punto de vista formal - el reglamento emana del Poder Ejecutivo y la Ley del Poder Legislativo, un -

(2) Carre de Malberg, Contribution a la Theorie Generale dl. Etat. t. 1. - - pág. 630.

comentario al respecto es el de que "Puede existir la Ley, sin - que para ello sea necesario el Reglamento, en cambio el Reglamente presupone la existencia de una Ley, ello no implica el que el Reglamento subordine su naturaleza jurídica a la Ley, por lo que, del mismo modo la Ley ordinaria pierde su carácter legislativo, - por el hecho de que tenga que subordinarse a la Constitución, en cuanto que son independientes para poder aplicarse no contravi-- niendo disposiciones Constitucionales. Ahora bien existen al res-- pecto dos principios fundamentales que sirven de norma para de-- terminar los casos en que no debe intervenir la facultad regla-- mentaria, lográndose por medio de ellos, hacer una diferencia-- ción, entre el contenido de sus disposiciones y el de las Leyes-- que emanan del Poder Legislativo".

El primer principio es el de la preferencia o primacía de la Ley, que consiste en que las disposiciones contenidas en - una Ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un Re-- glamento, principio basado en la autoridad formal de las leyes, - reconocida en el inciso VII del Artículo 72 Constitucional, se - gún el cual en la interpretación, reforma o derogación de las -- Leyes o decretos, se observan los mismos trámites establecidos - por y para su formación. El otro principio, es el denominado de - la reserva de la Ley, que consiste en que, conforme a la Consti-

(3) Jurisprudencia de la S. C.D.J. 1917-1965 2a. Sala. Tesis 224

tución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una Ley, como por -- ejemplo: El tratar de reglamentar las garantías individuales, que por casos excepcionales podría hacerse por medio de una Ley en el sentido formal en -- otros preceptos de la Constitución, también se establece la necesidad de una Ley para imponer contribuciones y penas" (4), lo que se trata de ver es que en todos estos casos, la Constitución emplea términos claros y previene que por medio de una Ley regule la materia; debe entenderse una Ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Ejecutivo; un comentario al respecto es de que tanto la Ley como el Reglamento determinan diferentes requisitos para una reforma o derogación, en cuanto el reglamento pueda ser modificado o derogado por otras disposiciones del mismo carácter o sea, que el Reglamento tiene un procedimiento más expedito para una reforma o derogación, pero esa es precisamente la ventaja que tiene de poder ir adaptando la Ley a las necesidades prácticas siempre cambiantes. Todo ello obedece a una razón formativa, pues la autoridad formal de las Leyes deriva del autor del -- acto y del procedimiento que debe seguirse por una elaboración, partiendo de estos comentarios y opiniones expuestas, enfocaremos nuestra opinión y trataremos de analizar cuales son las relaciones que existen entre el Estado y -- sus servidores, que para mí, es un tema fundamental el ver que clase o forma de relación existe entre el Estado y los servidores públicos. Y que en realidad no se ha precisado cual es la posición que tiene el trabajador al Servicio del Estado frente a éste; al respecto expondré teorías que tratan de precisar la naturaleza jurídica de la función pública. "La primera es desde el punto de vista del Derecho Privado, acerca del tipo de relación que tiene el

(4) Fraga Gabino. Derecho Administrativo.

Estado con las personas que le prestan sus servicios, por lo que el esfuerzo de esta teoría se concreta a encontrar alguna categoría Jurídica de Derecho-Privado que pueda tener semejanza con la relación del Estado y sus servidores". (5).

"La Teoría del Derecho Público se interesa por encontrar soluciones de interés público, sin menoscabo de otros intereses que puedan ser considerados, en la estructura general de una Institución Administrativa. La Teoría que sostiene que la relación de los funcionarios y empleados con el Estado, es un acto unilateral, ésta sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y no se requiere del consentimiento del agente público, por que se trata de una obligación impuesta por el orden público" (6). La crítica que al respecto se le hace a esta tesis, es que es inadmisibile, en cuanto que contraría disposiciones de orden constitucional, tal es el caso del Artículo 5o. que expresa en el párrafo 2o. en cuanto a -- que los servicios públicos sólo pueden ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas; el de las armas y el de los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa o indirectamente. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley con las excepciones que ésta señale.

Otra tesis es aquella que sostiene que "La relación del Estado y -

(5) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, pág. 132

(6) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, pág. 132

TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

3^o

sus trabajadores, es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona cuando ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia posición" (7). Esta opinión ha sido objetada por esta paridad en los fenómenos jurídicos anunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse - la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión de trabajadores y tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al Servicio del Estado" (8).

2.- LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.

"Hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos de 5 de Diciembre de 1938, el régimen de la función pública o sea, el régimen de relación entre Estado y sus servidores no llegó a definirse legalmente salvo algunos casos especialmente reglamentados, ciertamente que el Artículo quinto Constitucional, indicó la necesidad de concurso de voluntades para crear la relación, del servicio, ya que establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, pero sólo unos pocos preceptos hacen referencia a la relación que se trata, así el artículo 89 Fracción II, de la Constitución, establece entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, le otorga una amplia facultad para nombrar y remover a los altos funcionarios, a los fun-

(7) Fraga Gabino. Derecho Administrativo pág. 132

(8) Indice-del Sur - 1917-1965, 4a. Sala, Tesis Jurisprudencial No. 200, Pág.

cionarios superiores de la administración y a los demás empleados de la - - Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo, en la propia Constitución o en las Leyes, como entraban disposiciones en contrario ni se disponía de una Ley del servicio civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta, por otra parte la Ley Federal del Trabajo, excluye de sus disposiciones a los funcionarios y empleados públicos al declarar, las relaciones del Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del servicio civil que se expidan:

La Suprema Corte de Justicia declaró en varias ocasiones, que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que, por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del Artículo 123 Constitucional, ya que esta tendía a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción; circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder público y los empleados que de él dependen" (9).

"Durante el régimen del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se expidió un acuerdo presidencial, estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado, se consideró que ya se trataba de una medida administrativa - - transitoria de administración, inspirada en razones políticas circunstanciales, que sería de establecer derechos temporales en favor de los trabajadores por la propia eventualidad de los reglamentos, y por no haber tenido facultad el Ejecutivo Federal para una medida de tal naturaleza" (10). "El es-

(9) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Tomo 1.

(10) Decreto Oficial del 12 de Abril de 1934.

estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de Noviembre de 1938, por el Presidente de la República, General -- Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial del 5 de Diciembre del mismo año, a iniciativa del Presidente Cárdenas el Congreso expidió el mencionado estatuto para proteger, los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, creándose en favor de ellos, preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los términos del referido estatuto, independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon en favor de estos los derechos de asociación profesional y huelga, el mencionado estatuto compuesto de 15 Artículos y 12 transitorios quedó estructurado en los términos siguientes: Título 1o. Disposiciones generales, en lo que se refiere la relación jurídica de trabajo. Se clasifican a los trabajadores en dos grupos; de base y de confianza. Título 2o. Derechos y obligaciones de los trabajadores. Título 3o. De organización colectiva de los trabajadores del Servicio de los Poderes de la Unión. Título 4o. De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales. Título 5o. De las prescripciones. Título 6o. Del Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al Servicio del Estado. Título 7o. De las sanciones por infracciones a la Ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje. El Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, sigue los mismos principios sociales del Estatuto anterior excepto el relativo a empleados de confianza cuya nómina fué aumentada, sin embargo, se conserva la línea voluntaria, en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al servicio del Estado, y cuya efectividad dependerá de que en su lucha se identifiquen con las clases obreras" (11) posteriormente, como las exigencias de los burócratas

(11) Trueba Urbino Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo.

tas fueron en aumento, las garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes como el Estatuto de carácter ordinario se consagraron como leyes constitucionales en la edición que se hizo como apartado "B", al Artículo 123 de la Constitución Federal, el 21 de Octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial el 5 de Diciembre del mismo año y con fecha del 28 de Diciembre de 1963, fué publicada en el Diario Oficial: La Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que desde aquella fecha substituye al Estatuto al regular el régimen de la función pública.

3.- EL REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

No obstante no haber sido alterado el texto Constitucional en la Fracción II, Artículo 89, que otorga al Ejecutivo la facultad de nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no están determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. Esta facultad si resulta modificada al transformarse los preceptos constitucionales, como se deben llevar a cabo los nombramientos no obstante las restricciones impuestas al Ejecutivo en materia de nombramientos, remociones, plasmados en los Estatutos de 38 y 41, y que en la actualidad muchas restricciones derivan del apartado "B", del Artículo 123 Constitucional de Diciembre de 1960, pero principalmente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"Se acentúan las restricciones al Poder Ejecutivo en lo que parecía regla general de la Fracción II, del Artículo 89 Constitucional; la li-

bre potestad para nombrar y remover: cabe entender que ya no se conserva, por lo que hace a la remoción, tocante a lo cual, la regla es ahora que el titular del Ejecutivo; quienes carecen de la libre disposición mientras que la excepción consiste en la libertad para remover o cesar, por lo que toca a la remoción el punto importante que es lo único que queda de la atribución de remover libremente a los empleados de la Unión (12).

La Constitución sólo se ocupa de los empleados de confianza en la Fracción XIV, Apartado "B" del Artículo 123, después de establecer que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, la función expresada añade: las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social. La protección al salario tiene una normativa en las Fracciones de la I a la VI. La Seguridad Social es la Fracción II, todas ellas del Apartado "B", fuera de los beneficios que la Fracción XIV acuerda a los trabajadores de confianza, y estos no comparten con los trabajadores de base los demás derechos que otorga el Apartado "B", entre ellos los consignados en la Fracción IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas en los términos que fije la Ley: Congruentes con los anteriores ordenamientos constitucionales, el Artículo 50. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enumera a los trabajadores de confianza y el Artículo 60. expresa que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior; el Artículo 80. a su vez excluye del régimen, entre otros de la ley a los empleados de confianza, de todo ello se deduce, que la regla

(12) Tena Ramírez Folipe. Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 443.

general estriba en que los empleados de base, es decir, los no enumerados, son los que están protegidos por la ley en sus derechos, uno de ellos consiste en que no podrán ser cesados sino -- por alguna de las justas causas, que admite el artículo 46, de la Ley Federal de los Trabajadores. Como los empleados de confianza no gozan de este derecho, quiere decir que, por lo que toca a ellos, queda subsistente la facultad del Presidente de la República consignada en la Fracción 1a. del Artículo 89 de la Constitución, de removerlos libremente: "La conclusión a la que se llegaría, en el ámbito del derecho laboral, entre el Estado, que es el que auténticamente gobierna las relaciones de un Estado patrón, con sus servidores de base de acuerdo con el Artículo 2o. de la Ley, el prever que para los efectos de la misma, la relación jurídica de trabajo, se entiende establecida, entre los titulares de las dependencias o instituciones y los trabajadores de base a su servicio; pero la conclusión no surge con la misma nitidez, en el campo del Derecho Constitucional si el empleado de confianza, se encuentra excluido del régimen laboral, si entre él y el Estado no existe relación Jurídica de trabajo, ello significa que para éste género de empleados, el Estado no es patrón sino autoridad y la remoción o cese, es íntegramente un acto de autoridad, regido en su caso por la Fracción 2a. del Artículo 89, Constitucional, en cuanto autoriza a remover a esa clase de empleados, surge la pregunta, si el acto de autoridad consiste en el cese del empleado de confianza, si está regido -- por las garantías individuales, que en el principio protege a cualquier persona de cualquier autoridad, especialmente por las-

garantías primarias de audiencia del afectado y de fundamentación y motivación del acto, a este respecto, se contestaría afirmativamente, si no fuera porque la facultad del Presidente limitada a los empleados de confianza, es para removerlos libremente, lo que en apariencia no se aviene, con la obligación de justificar sus actos que le imponen las garantías individuales. Los que se inclinan por investigar al titular de una amplia facultad, de separar a los empleados de confianza, teniendo en cuenta las singulares funciones, a ellos encomendadas, llegarán a la conclusión, de que la Ley Suprema pudo y quiso suprimir toda traba para su remoción, aún las de naturaleza constitucional al emplear el adverbio de que se trata" (13). Otros consideran que "Ninguna actividad de los gobernantes, escapa a los límites de las garantías individuales, cuando afecta a la esfera jurídica de los gobernados, excepción hecha cuando las garantías individuales se encuentran suspendidas, tendrán razón en sostener que la remoción de un empleado de confianza, en cuanto que es acto de autoridad, debe respetar las garantías de audiencia de fundamentación y de motivación sin que valga en contrario la libre disposición que para este acto concede la Constitución al Presidente, pues tratándose de la gestión administrativa, lo libre es lo discrecional y lo discrecional no es lo arbitrario, por lo que el adverbio, libremente ha de externarse en términos del sistema total de la Constitución. En cuanto ella no disponga expresamente

(13) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 445

otra cosa". (14). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, mientras conoció de la revisión en amparo, de las remociones de empleados de confianza, la competencia corresponde actualmente a los Tribunales Colegiados de Circuito, se inclinó, por la última de las dos soluciones, "La Sala resolvió en Tesis Jurisprudencial, que procede el amparo contra la orden de baja de un trabajador de confianza al servicio del Estado sin acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, lo que es admitir que se está en presencia ante un acto de autoridad". (15) sobre esta base, en tesis que no llegó a formar jurisprudencia, la Sala estimó, "Que si bien los miembros de la policía, son trabajadores de uno de los Poderes de la Unión, por lo tanto están excluidos del régimen jurídico, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; esto no quiere decir que esten al margen de los efectos protectores de la Constitución, especialmente en cuanto a la garantía de audiencia, que la autoridad administrativa debe de cumplir para dar de baja a los miembros de dicha corporación". (16). Aunque esta tesis en cuanto referida a los empleados de confianza no es jurisprudencial como queda dicho, es la aplicación de una tesis, más general, es así, con categoría de jurisprudencia que en su parte relativa dice: "Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, impone a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a todos

(14) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 446

(15) Informe del Presidente de la 2a. Sala, correspondiente al año de 1967. Pág. 64.

(16) Informe del Presidente de la 2a. Sala, correspondiente al año de 1966. Pág. 15.

los afectados con tales determinaciones así, como la de que éstas, al pronunciarse se encuentran debidamente fundamentadas y motivadas". (17).

4.- LOS REGLAMENTOS Y SU APLICACION EN MATERIA LABORAL.

La forma orgánica de las Instituciones Públicas, se encuentra estructurada por un conjunto de reglamentos que sirven de base en sus actividades de la vida diaria el régimen interno de cada uno de estos órganos, así como las relaciones con el personal del cual está integrado, requiere de un control especial, aún cuando los Derechos y Obligaciones de los servidores Públicos se encuentran estatuidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", del Artículo 123, Constitucional, se encuentra sujeta a interpretación de quienes hacen uso de ella, no obstante existen trabajadores que por la condición de la clasificación de dicha ley, no se encuentran sometidos a su régimen, tales con los que tienen la calidad de Honorarios Eventuales, por contrato de obra determinada, o por tiempo indefinido y que aún los trabajadores de confianza tienen restringidos en parte esos derechos, específicamente para ellos se emiten disposiciones reglamentarias especiales las cuales se encargan de crear los directores o jefes subalternos de organismos oficiales son estos los que expiden su propio

(17) Jurisprudencia de la 2a. Sala, Pág. 52.

régimen laboral tomando la calidad de cada uno de estos servidores basándose en las facultades que les delegan los propios jefes de Departamento o Secretarios de Derecho, fundándose en el Artículo 26, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quienes a su vez coordinan y determinan la situación de estos trabajadores, reglamentos que sustentan la forma y condiciones de su trabajo tales como: la asistencia puntual de los servidores, el horario en que se han de regir, el modo en que han de desempeñar su trabajo, el presupuesto a que están sujetos, la obediencia y respeto a sus superiores, la no justificación de protestas, nulidad de Derechos con excepción de su retribución, su cese, bajo o remoción al arbitrio del funcionario, su despido al término de sus labores. Tal como se observa son un conjunto de reglamentos debidamente ordenados a modo que no quede duda alguna de estas disposiciones su emanación fundada obedece a resolver los problemas suscitados entre este tipo de trabajadores, dándoles una serie de obligaciones laborales que deben acatar y llevar a cabo con eficacia. La expedición y aplicación de estos reglamentos se deben a situaciones no abstractas sino concretas, ya que se refiere exclusivamente para unas clases de trabajadores, no así, las de base que aún cuando se rigen por su Ley Reglamentaria esta es más elástica en cuanto a que les conceden Derechos y especifican obligaciones, lo contrario de los demás trabajadores quienes están sujetos a reglamentos que especifican puras obligaciones no así Derechos.

CAPITULO CUARTO.-

- 1.- Funcionario y Empleado Público.
- 2.- Los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- Clasificación de los Servidores del Estado.
- 4.- Derechos y obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1.- FUNCIONARIO Y EMPLEADO PUBLICO.

Es necesario que en la administración pública, exista una distinción entre órganos y su titular, pues mientras el órgano representa una unidad abstracta su titular representa una unidad concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano, y que tiene además la voluntad que dentro de la esfera del órgano, representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales, ahora es preciso determinar cual es el carácter que tienen los titulares de los órganos de la Administración Pública, en cuanto que emplea su terminología de altos funcionarios y empleados.

El Artículo 108 de la Constitución, establece las responsabilidades de los funcionarios públicos y se refiere a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República y a los Gobernadores y diputados de los Estados: En el Artículo 110, se refiere a otros funcionarios de la Federación y en el 111, se previene que el Congreso de la Unión, expida a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad, de todos los funcionarios, y empleados. Por lo que se refiere a los altos funcionarios, la Ley los determinará específicamente, el artículo 108 Constitucional, así lo manifiesta y en el Artículo 2o. de la Ley de Responsabilidad, de todos los funcionarios y empleados de la Federación, por lo cual llega a entenderse que existen altos funcionarios y

empleados de la Federación, expedida el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1940. A este respecto se especifica claramente, cuales son los altos funcionarios, para señalar cuales son los caracteres que los separan al respecto, existen varias opiniones, para encontrar su distinción; La 1a. es la que maneja la distinción del empleo y que mientras los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente; este criterio no da ninguna base segura para hacer la distinción, pero no se puede encontrar en los que se llaman funcionarios, algunos que tienen la misma permanencia que los empleados. La 2a. Es la que maneja el criterio, de la retribución, para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre bien remunerados, pero tampoco ese criterio es positivo, puesto que en un régimen como el nuestro, todos los servidores públicos gozan de una remuneración. También se señala como 3er. Criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados, la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de Derecho Público, entonces se tiene al funcionario. Si es de Derecho Privado, es el empleado, este criterio, es inadmisibles por cuanto que la relación pública de los empleados, es por naturaleza, de Derecho Público.

Se ha dicho que los funcionarios públicos, son los que tienen poder de decidir u ordenar, en tanto que los empleados son los meros ejecutores. Esta opinión no se aparta de la noción de

funcionario, en principio o de autoridad; pero no todas las autoridades son funcionarios. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario, a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley y al empleado al que las tiene en los reglamentos, por cuanto a ello, podremos señalar, que todos los Organos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material sin que la distinción desde el punto de vista formal, signifique facultades diversas, como la que se trata de consignar. Una última distinción señala, "Que entre el concepto de funcionario y empleado, es la de que, el primero supone un cargo especial, transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa; queda al titular un carácter representativo, mientras que el segundo, sólo supone una vinculación interna que hace que el titular sólo concorra a la formación de la función pública".

(1) Por cuanto que respecta al último criterio, cabe señalar que integra la idea y le da la formación adecuada expuesta en las disposiciones constitucionales, de manera que analizando, ellos tienen el carácter representativo, que los coloca como intermediarios entre el Estado y los Particulares y en cuanto existen al lado de ellos, todo el conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servicio necesario para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades. (2)

(1) Bielsa B. Admón. Tomo II, Pág. 23.

(2) Fraga Gabino, Derecho Administrativo.

2.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Constitución, las leyes administrativas y las leyes del trabajo, emplean diversas denominaciones para aludir a los servidores del Estado; por lo que haremos referencia al trabajador al servicio del Estado. Existe una Legislación que viene a incorporar todas las prerrogativas que se reconocen a los trabajadores en general; y debería de ser para los trabajadores al Servicio del Estado en cuanto que este se constituye como patrón. Es necesario que en todo sistema administrativo, se constituya un Ordenamiento Jurídico General reconociendo la calidad de todos los trabajadores que están al Servicio del Estado, siguiendo los lineamientos del Artículo 123, en tanto que no establezcan distinción alguna, ya que es una aportación muy importante la prestación de servicios públicos que realizan estos, y que dicha actividad es, en principio, una de las tareas más arduas, por cuanto se requiere una especialización constante y, una atención esmerada de la Administración Pública, en relación con los particulares, por tanto, es muy indispensable, que estos servidores públicos requieran de una mayor protección social y no queden a la expectativa, en lo que al Estado-patrón pueda decir o hacer, puesto que son ellos los que se identifican con la laboriosidad misma del órgano público y van aparejados con su misma existencia: Es pues el mismo Estado, el que está integrado de personas físicas, sin las cuales carecería de expresión o personalidad jurídica y material, son estos los que constituyen o vienen a denominarse burocracia, cuyos trabajadores forman parte muy-

importante de su vida. Por lo que fué necesario y elemental el principio de su reglamentación, en el campo de sus actividades, es así como los estatutos de 38 y 41, vinieron a dar cierta garantía de seguridad y protección, contra las arbitrariedades, en sus derechos, viniendo a limitar las prerrogativas que para tal efecto se establecían en el Artículo 89, Constitucional Fracción II, que especifica: Son facultades del Ejecutivo de nombrar y remover a los altos funcionarios, a los funcionarios superiores de la administración, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado en la Constitución o en las leyes. Con ello se debe entender las injusticias que se cometían al no haber una Legislación que viniera a recompensar la calidad dignificadora al trabajador burocrático, hasta reconocer en cierta forma, medidas protectoras con la adición del apartado "B", al Artículo 123 Constitucional, que realmente constituye la base Orgánica de esta nueva situación jurídica y que viene a culminar en la Reforma Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1963, reformado en su Artículo 46, Fracción I, del Diario Oficial del 20 de Enero de 1967 y que para mí, constituye una parte de las muchas que debe tener el trabajador y digo -- parte, porque en ella quiero hacer patente el conjunto de derechos que objetivamente debe de tener el trabajador al servicio del Estado, es inconcisa, por lo que se refiere, en toda su magnitud, a la realización de las diferencias de servidores públicos. Dando los mayores derechos a unos y anulándoles parte a otros, no reconociendo ningún derecho a otros, o sea, por cuanto, que no existe, ninguna -

Legislación burocrática, es decir, se deja al arbitrio de una Ley - reglamentaria, el realizar distinciones en el campo laboral que vigen a culminar con una serie de violaciones, a lo ya establecido -- constitucionalmente en el Artículo 123. Ya que hace un sinúmero de discriminaciones de personas por cuanto que no se ve en ella, en el terminismo de la calidad humana, ni el reconocimiento del principio de igualdad social que por tanto tiempo se ha luchado y se ha tratado de superar, dejando asentado que en el Estado, en su función social, es el primero que debe de reconocer estos derechos; por lo -- que asienta lo siguiente: Partiendo de la definición del artículo - 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: - 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, sin embargo las relaciones jurídicas de trabajo se entienden establecidas, sólo entre los titulares de las dependencias e instituciones - citadas y los trabajadores de base a su servicio tal y como lo especifica el Artículo 2o. de la citada Ley.

3.- CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

En la Administración Pública, los funcionarios y empleados se encuentran sujetos a diversos regímenes, ya se trate del Gobierno Federal, con cargo al presupuesto general de Egresos de la - Federación; un Organismo Descentralizado, una Institución Nacional

de crédito o una Empresa de Participación Estatal, por cuanto que el objeto principal de la Administración Pública se determina a su vez para alcanzar su finalidad, en cuanto a su relación y diversidad de actuación, esto se divide en: 1er. Grupo los trabajadores al Servicio del Estado y trabajadores sometidos a la Ley del Trabajo. 2o. Grupo.- Trabajadores de base y trabajadores de confianza. 3o.- Grupo.- Trabajadores definitivos, interino, provisional, obra determinada a tiempo fijo. 4o. Grupo.- Trabajadores de presupuesto fijo y trabajadores supernumerarios. 5o.- Grupo.- Trabajadores con nombramiento a lista de raya y trabajadores por contrato. 6o.- Grupo.- Autoridades y Organos Auxiliares.

Del 1er. GRUPO.- Se realiza una subclasificación: Trabajadores al Servicio del Estado, sometidos a un régimen de Derecho Público, el cual alude al apartado "B", del Artículo 123 de la Constitución y su Ley Reglamentaria, este es el personal directamente dependiente de la Administración Pública centralizada y desconcentrada y en algunos casos en Instituciones Descentralizadas. El Artículo 1o. de la Ley Reglamentaria ordena: La presente Ley es la observancia general para los titulares y trabajadores de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de las siguientes instituciones; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado; Juntas Federales de Mejoras Materiales; Instituto Nacional de la Vivienda; Lotería Nacional; Instituto Nacional de la Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista; Comisión Nacional Bancaria; Comisión Nacio-

nal de Seguros; Comisión Nacional de Valores; Comisión Nacional de Tarifas de Electricidad y Gas; Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital General Infantil, así como los otros organismos descentralizados similares a los anteriores, que tenga a su cargo función de servicios públicos. Trabajadores que colaboren en el Estado de Instituciones Descentralizadas, exceptuadas las que se enumeran en el Artículo 1o. de la Ley. Artículo 123, apartado "A", Fracción XXXI de la Constitución. Las Instituciones referidas se rigen por la Ley Federal del Trabajo además de Estatutos, Leyes Orgánicas particulares, Contratos Colectivos de Trabajo o Reglamentos Generales, como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Seguro Social, Htc., la Ley del Seguro Social ordena, Artículo 138, las relaciones del Seguro Social y empleados se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

Los Trabajadores de las Empresas de Participación Estatal, se rigen por la Ley Federal del Trabajo, tal es el caso de Altos Hornos de México, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y otras.

Los trabajadores que laboran en las Instituciones Nacionales de Crédito, se rigen por el reglamento de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organismos auxiliares, publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1953. De acuerdo con el Artículo 2o. de este reglamento, tienen la calidad de empleados de las Instituciones de crédito y organizaciones auxiliares,-

las personas que tengan un contrato individual de trabajo con dichas empresas, trabajen en provecho de la empresa de manera permanente, un número de horas obligatorias a la semana y ejecutan labores bajo su dirección.

Los trabajadores sujetos a un régimen jurídico especial, a ellos alude la Fracción 13, del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional; los militares marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. El Artículo 80. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena: quedan excluidos de esta Ley, los empleados de confianza, los que presten sus servicios mediante contrato civil o están sujetos al pago de honorarios. También deben considerarse los trabajadores a lista de raya y los trabajadores por tiempo indefinido.

La primera clasificación considera a los trabajadores de base y los trabajadores de confianza Artículo 40. de la Ley.

Los trabajadores de base son regulados por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y por la Ley de los Trabajadores Públicos. El Artículo 50. de la mencionada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, concluye: Son trabajadores de base, los no incluidos en la numeración anterior y que por ello son inamovibles, los de nuevo ingreso no serán inamovibles, sino después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente.

Los trabajadores de confianza se regulan por la Fracción 14 del Artículo 123 apartado "B" de la Constitución, la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen, disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social, salvo estas disposiciones, no comparten los derechos consignados a los trabajadores de base. El Artículo 5o. de la Ley de los servidores del Estado, hace una enumeración de los trabajadores de confianza, aquellos cuyo nombramiento, requiera la aprobación expresa del Presidente de la República y los demás que enumera este precepto. Trabajador definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo, por obra determinada, el Artículo 5o. Fracción 3a. de la Ley, al referirse al contenido de los nombramientos, ordena: Fracción III. El carácter del nombramiento definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada. Trabajadores de base expresamente señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los empleados de los supernumerarios comprendidos en partidas globales del mismo".

(3)

4.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

No obstante no estar de acuerdo con la realidad social que impera en la actualidad, la Ley reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123; determina ciertos derechos y obligaciones para los trabajadores del Estado. Haciendo la aclaración que estos-

derechos y obligaciones, son única y exclusivamente en determinadas clases de trabajadores que son los de base, dando ciertas prerrogativas a los trabajadores de confianza, muy limitados por --- cierto, y olvidándose de todos los demás trabajadores, que prestan servicios en las Instituciones Oficiales, de las cuales dependen, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus Artículos 2o. 3o. y 8o. ha consagrado firmemente, la inamovilidad de los trabajadores de base, al establecer que estos no pueden ser cesados ni despedidos, sin causa justa, al enumerar -- cuales son las justas causas para la remoción; al establecer que el Tribunal de Arbitraje es competente para conocer los conflictos que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separación es injustificada, obliga al Estado a indemnizar: La Reforma Constitucional ha establecido que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que exija la Ley. En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente previo procedimiento legal. En los casos de separación correspondiente previo procedimiento legal. En los casos de separación de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la su primida o a la indemnización de la Ley.

Otros de los derechos que integran la situación del empleado público, es el derecho del ascenso: El concepto jurídico del ascenso, comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la retribución de un sueldo mayor. Dentro del mismo empleo, los cargos públicos tienen una situación diferente,

bien por estar escalonados en diversos grados o por estar diversamente remunerados o por guardar unos con relación a otros una situación de superioridad; en el aspecto moderno se tiende a reconocer que el nombramiento para un empleado, no es frente al individuo el final de una situación personal, sino el punto inicial de una gradual atención hacia una mejor posición. Artículo 50. los Trabajadores tienen derecho a concursar en las promociones que periódicamente se boletinan para ascender, en virtud de la existencia de una vacante, empleo de nueva creación o permuta que pueda favorecerlos. El funcionario y empleado gozan de ciertas ventajas materiales que el Estado les otorga, entre ellas está la remuneración que en la mayoría de los casos recibe el nombre de sueldo y que le fija unilateralmente el Estado, sin que pueda ser motivo de alteraciones por la vía contractual. La Ley Reglamentaria en su Artículo 32 determina que el salario es la retribución que debe de pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados. Otra ventaja es que el nombramiento, da al trabajador una seguridad definitiva en su cargo. También se haya protegido con respecto a jornadas mayores que las permitidas por la Ley, contra trabajos que puedan ser perjudiciales para su personal; contra salario inferiores al mínimo, establecidos para los trabajadores en general; así como las seguridades de protección que corresponde como denominado sobre sueldo; lo que se otorga para compensar gastos de viaje, alojamiento etc., que el empleado tiene que cubrir para su movilización y permanencia, fuera de su residencia oficial, es la que se conoce con el nombre de viáticos. Las compensaciones

que se dan al funcionario o empleado por los gastos de atención social o atenciones sociales, constituyen los gastos de representación. Las que se conceden por servicios especiales o extraordinarios, exigidos por el desempeño adecuado por la función, pero que no entran en la normalidad de esta, son las gratificaciones, las que se conceden por trabajos de horas fuera de la jornada legal y que deben ser cien por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinarias, son las consideradas como extras.

La Ley reglamentaria impone a los trabajadores al servicio del Estado, las siguientes obligaciones, que deben de observar todos los trabajadores a su servicio, sin distinción alguna: Desempeñar las labores con la intensidad, esmero y cuidados apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; observar buenas costumbres dentro del servicio, cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales, guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, -- asistir puntualmente a sus labores. no hacer propaganda de ninguna clase, dentro de los edificios o lugares de trabajo, asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación e eficiencia.

La falta de cumplimiento de las obligaciones a las que nos hemos referido, produce consecuencias jurídicas; el funcionario o empleado que no las observa. Como se ve, la Ley Reglamentaria no es muy congruente, al especificar Derechos y Obligaciones siendo que específicamente y de acuerdo con las doctrinas no pueden crearse.

C A P I T U L O Q U I N T O

- 1).- Crítica de los Reglamentos a la luz de la Teoría Integral;
- 2).- Aplicación Arbitraria de los Reglamentos en las Instituciones Oficiales con Violación del Artículo 123. Constitucional.
- 3).- La Reestructuración del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

1).- CRITICA DE LOS REGLAMENTOS A LA LUZ DE LA
TEORIA INTEGRAL.

Al adoptar una actitud contemplativa racional de la magnificencia teórica de la Constitución y resumir sus alcances más --- trascendentes; al analizar el devenir político social de México y sintetizarlo con el fin de definir lo que en un porvenir inmediato es factible, y se realice, en lo referente al campo de la jurisprudencia y como consecuencia en la superestructura de nuestro país, necesario será que todo lo impráctico que se encuentra en nuestra Carta Magna sea abolido para dar lugar a situaciones que se han -- gestado en el pueblo abarcando sus diferentes capas sociales. En cada estrato social se manipulan valores que dejan mucho que decir, en lo que se refiere a la Constitución y leyes derivadas de esta última, esto da como resultado, que si la jurisprudencia de nuestro país, no se encuentra en simetría con aquellos valores que manejan los distintos estratos sociales, la jurisprudencia se irá -- por su misma antidinámica quedando en letra muerta. Un pueblo ignorante de sus derechos; una nación con una burguesía indolente e indiferente por elevar su sentido de justicia desde los ángulos miseria, hambre, trato social infrahumano, soborno, el cohecho, el monopolio, en un pueblo que se corrompe no sólo en lo que se refiere a su moral sino en todo su ser. Que nuestra Constitución contiene elevados conceptos teóricos es una perogrullada, pero también es una verdad, el hecho de que el concepto justicia pragmática está --

lejos de ser un valor creíble, cierto y verosímil para muchas clases sociales. Por tanto es en esta tesis, cuando hago manifiesto - que la Constitución, debe ser más pragmática en todos sus ámbitos - para que de pauta a la justicia social en nuestra nación.

Estructura ideológica del Artículo 123 Constitucional.

a).- El movimiento armado de 1910 siendo a todas luces político y al concluir dicho movimiento en 1917, se encuentran plasmados los cambios de la faceta eminentemente social, dando como resultado una Carta Magna con postulados políticos y también sociales.

b).- Para que un movimiento armado haya llegado a la realización y utilización de la violencia fueron indispensables factores de elevada importancia y a merced de ese movimiento armado fue posible el cambio de una sociedad de proletarios y campesinos explotados por uno con mayores derechos y menos explotados.

c).- En el libro, "El Capital", de Carlos Marx, encontramos como un horizonte lleno de oprobio, como lo es el sistema capitalista, se manifiesta saturado de la explotación del hombre por el hombre mismo, observamos como el Artículo 123 defiende y concede derechos sociales al conglomerado del proletario y el Artículo 27 al del campesino, también encontramos que los principios del pensamiento marxista se plasman en lo que fué el proyecto de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige.

d).- La infraestructura, la economía, la estructura, la sociedad, la política y superestructura del Artículo 123 acusan -- los lineamientos del marxismo y para prueba citaré: "La Lucha de -- Clases, La Dialéctica Materialista", (1) en relación al contenido del Artículo 123.

e).- La lucha de clases está claramente definida en el -- Artículo 123, debido a que el coeficiente intelectual común es determinado; además considero que el Artículo 123 divide en forma -- sintética a la sociedad de nuestra nación en dos ramas básicas, -- que son los propietarios de los bienes de producción y el proletario o clase trabajadora que carece de los bienes de producción.

f).- La Constitución aparte de sus contenidos políticos -- tiene otros de carácter social y como prueba cito el Artículo 123 de tal manera que sus conceptos, principios y perspectivas, sólo -- defienden, amparan y protegen a la clase trabajadora.

g).- La herramienta indispensable para la clase trabajadora y desposeída está en el Artículo 123; la teleología del Artículo 123 es encontrar un punto de estabilidad, de compensación entre ésta y la clase propietaria de los bienes de producción.

h).- No son mis exposiciones tendientes a encumbrar el -- Artículo 123; afirmo categóricamente que tiene un sinnúmero de perspectivas que proporcionan anquilosamiento al proletariado; pues en

1).- Carlos Marx.- El Capital.

nuestros días es inoperante el Artículo 123, no en lo referente a lo teórico sino en lo que se refiere a lo pragmático.

i).- Excéptico y Pragmático es el criterio idóneo para enfocar los razonamientos del Artículo 123, pues con ese excepticismo y pragmatismo considero que en sus diferentes 31 fracciones y en su Apartado "B" con sus 14 fracciones tiende a lograr un equilibrio entre los varios factores de la producción en manos de la clase desposeída y los poseedores de los múltiples elementos de producción, y para ser honesto, debemos de reconocer que tal cuestión se fundamenta en la lucha de clases; principio que se encuentra plasmado desde hace tiempo al movimiento armado de 1910, en la obra de Carlos Marx "El Capital".

Que constituyen la Teoría Integral.

Para saber y conocer las partes que consta la Teoría Integral, es menester deambular los tribunales centrales de Conciliación y Arbitraje y palpar como se explica la justicia a los trabajadores; es necesario visitar y analizar en sus diferentes Departamentos y Jefaturas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es indispensable la Teoría de algunos libros que se encuentran actualizados y observar como en muchos lugares de nuestra República Mexicana aún campea el gnomo de la miseria; la pobreza, el hambre, la ignorancia y la injusticia; para realizar un análisis de las partes de las que se encuentra constituida la Teoría Integral, son necesarios e indispensables muchas experiencias y el sen

tido más vertical para que con criterio, señalar con dedo de fuego las iniquidades y bajezas que en nuestros días se siguen cometiendo; a pesar de carecer de un alto porcentaje de experiencias en los campos de lo teórico y práctico por toda la República Mexicana, intento analizar las partes de la Teoría Integral.

La Teoría Integral no puede quedar circunscrita a una definición, debido a que ésta sería breve para poder describir el contenido de aquella.

Una de las partes de la Teoría Integral sería la siguiente:

Los administrativistas, en cuanto que consideran que la idea del contrato, tomada en su forma tradicional no se ajusta a este tipo de relaciones, estas formas de argumentación para sostener la tesis contractual no son aceptables además que en ella se infringen quebrantos a la noción clásica del contrato: No puede sostener su punto de vista por que a pesar de que no hay texto legal que determine que clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades tales como la Ley o la sentencia que dicta un tribunal colegiado además, la necesidad de que se aparece una situación jurídica individual derivada de la función y el carácter del contrato. En

efecto esto constituye una institución establecida para satisfacer necesidades provadas de los hombres y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darle satisfacción, - varían en cada caso, es natural que las consecuencias del contrato deben adaptarse a esa variabilidad lo cual no logra sino individualizando los efectos que produce, por tanto la relación entre el Estado y el funcionario o empleado público es una relación del Derecho Público, sin que deban intervenir consideraciones de Derecho Privado.

Otra tesis es la que expresa que "El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea, confeccionar la condición y aplicación a ese caso particular, de las disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida . El maestro Gabino Fraga dice: Ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal, que no puede crear o variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de este en cualquier momento sin necesidad de consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina publicista le ha denominado Acto Unión"(2)

La teoría del Estatuto Legal y reglamentario establece -- que las relaciones del Estado con un trabajador o con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria.

"Entre la huelga profesional y la huelga revolucionaria, - dentro del Artículo 123 no hay fronteras, solamente se sanciona ésta cuando desemboca en el campo del delito, cuando la mayoría de -

los huelguistas cometen actos violentos contra las propiedades o personas. Consiguientemente la suspensión de labores ordenada y pacífica en la producción económica conduciría a la revolución proletaria y originaría el cambio de la estructura capitalista -- por la socialización de los bienes de producción". (3) Indudablemente que sólo el trabajo produce el valor de las cosas. El trabajo acrecienta el capital y sólo mediante la socialización de éste, el trabajo recupera lo que le corresponde en el fenómeno de la producción. Las mercancías satisfacen necesidades humanas y la utilidad de éstas se transforma en valor de uso. El capital es la expresión de la fuerza de trabajo en que los diversos productores crean distintos productos, equiparándose los unos a los otros a través del cambio. Por tanto, lo que todas las mercancías tienen de común, no es el trabajo concreto de una determinada rama de producción, no es el trabajo de un género determinado, sino el trabajo humano abstracto, el trabajo humano en general y nuestro Artículo 123, no sólo protege el trabajo económico, sino el trabajo en general".

A).- Cuales son los factores que constituyen la Teoría Integral.

1o.- Análisis de la gestación del Artículo 123;

2o.- Análisis de la Historia en su rango de ciencia para sintetizar el origen de la Revolución de 1910.

2).- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, pág. 131

3).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.

30.- Estudio del Artículo 27, en su origen y perspectivas social, política y económica.

40.- Estudio del Derecho del Trabajo.

50.- Estudio del Derecho Social.

60.- Exposición de casos concretos de fuentes de información de las Secretarías del Trabajo, Gobernación y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

70.- Bibliografía amplia para constatar fechas y hechos de la Revolución de 1910.

B).- Plasmar de como nació la Teoría Integral, es en suma una cuestión que trae como vínculo inmediato el libro del Doctor en Derecho Alberto Trueba Urbina, Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular de la Facultad de Derecho. En segundo lugar, aquilatar en todo su valor el devenir histórico de nuestra nación.

El Dr. Trueba Urbina nos dice: "El origen de la Teoría Integral, se encuentra en el nacimiento del derecho social y del derecho del trabajo, además de amanar dicha teoría del pensamiento socialista de los constituyentes de 1917". (4)

1.- Ningún objeto tendría copiar del libro Nuevo Derecho del Trabajo, del Dr. en Derecho Alberto Trueba Urbina, ya que como tesis dejaría oportunidad para ser criticada como una Copia de dicho libro y particularmente considero que dejaría de llamarse Tesis, debido a que ésta última debe de ser el sostenimiento de una o varias afirmaciones con dispares argumentos.

III.- El Dr. Alberto Trueba Urbina nos dice:

"El origen de la Teoría Integral, está en el nacimiento simultáneo en la Ley fundamental del Derecho Social y el Derecho del Trabajo, pero éste es sólo parte de aquél, porque el derecho social también nace con el Derecho Agrario en el Artículo 27, de donde resulta la grandiosidad del Derecho Social como normas genéricas de las demás disciplinas, especies del mismo en la Carta Magna".

IV.- Considero que al nacer el Derecho Social, El Derecho del Trabajo y al hacer patente su pensamiento los constituyentes de 1917, nace la Teoría Integral; en la cual se encuentran los factores del devenir Histórico Jurídico, Político y Social, amén del económico y cultural de la superestructura de la Federación de Estados Unidos Mexicanos y a este respecto, no es posible soslayar al Licenciado Francisco I. Madero; a ojos vistos, el antecedente de la situación política de México, fué el Gral. Porfirio Díaz y vinculado a ese régimen aletargado del porfirismo, no

4).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.

podría faltar el insigne Ricardo Flores Magón, que como presidente de un partido político apoya a través de su manifiesto los cánones que liberaban de esclavitud a la clase trabajadora, en el terreno del conglomerado del campesino, podemos señalar a Emilio Zapata como las personas que al tomar las armas, lanzó su manifiesto con -- los pilares específicos para defender del oprobio del hombre al vejado campesino, en lo más recóndito del ser del ilustre Emiliano Zapata, se encontraba el espíritu de libertad.

V.- El criterio adecuado para detentar una tesis, que se refiere a la Teoría Integral es el del análisis Histórico, Político y Social.

VI.- El Dr. Alberto Trueba Urbina dice: En el nacimiento de la Teoría Integral, que ésta surgió a la Luz "En el proceso de formación y en las normas del derecho mexicano del trabajo y de la previsión social"; así tiene su identificación y fusión del Derecho Social que se manifiesta en el Artículo 123 de la Constitución de 1917.

VII.- O facta non verba. Es un hecho consumado, saber que la Teoría Integral recopila el pensar, el sentir de un pueblo que conciente de sus derechos no puede dejar desapercibida la identificación y fusión del Derecho Social, que se encuentra en el Artículo 123 Constitucional, sería absurdo considerar que la Teoría Integral emerge exclusivamente de una situación dada, son muchos los conceptos de hecho y de derecho que motivaron el nacimiento de la-

Teoría Integral y empezamos por citar al Licenciado Francisco I. Madero; llegamos hasta el moreliano Emiliano Zapata, también facultados en nuestra posición de antes con conocimiento de causa, citaremos a los mártires de Cananea, Nogales; imposible sería no hablar de Carlos Marx y Federico Engels, asimismo de Hegel, esto en lo que se refiere a la ideología de los constituyentes de ---- 1917. Hablar del pilar que pudo ordenar al movimiento armado, es tanto como hablar del Cprpnel Venustiano Carranza y que gracias a la habilidad político-social de Don Venustiano Carranza fue posible encauzar por senderos propios un movimiento armado que por su propia naturaleza tendía a transformarse en una situación caótica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra las garantías de todos los ciudadanos, la justicia social, así como la igualdad de clases sociales cuando estas leyes fundamentales no cumplen la finalidad a la que fueron dadas se expiden los reglamentos necesarios con el objeto de moderar la rigidez de estas leyes y adecuarla a situaciones más indispensables, derechos y obligaciones que vienen a formar parte integrante en la vida del individuo, postuladas que constituyen el patrimonio de un pueblo y que el Estado debe velar por que se cumplan, así vemos como en su Artículo 27, se deriva el Derecho Agrario que viene a proteger a los campesinos, dándoles tierras para que la trabajen por si mismos y no sean explotados por caciques y vividores, erradicando el latifundismo tan arraigado en nuestro suelo, inclusive hasta nuestros días; el Artículo 123, fuente importante

de la Teoría Integral, que viene a reivindicar y reconocer en todos sus derechos a los trabajadores en general..

Los reglamentos expedidos y aplicados arbitrariamente por funcionarios públicos desvirtúan los cánones de la Teoría Integral que viene a postular una igualdad de clases sociales, en cuanto -- los aplican injustamente en materia laboral basándose en una Ley - reglamentaria del apartado "B", del Artículo 123, Constitucional, - que por su contenido es denigrante para el trabajador burócrata ya que en ella predomina una clasificación absurda de los mismos, con trario a lo que estatuye la Teoría Integral, que establece la Unificación de todos los trabajadores no importa cual sea su condición tuteladora en los derechos del individuo que presta un servicio, en cambio con los reglamentos se da preferencia a unos cuantos grupos de trabajadores al servicio del Estado, olvidándose que sus organismos no se encuentran integrados por un sólo grupo sino por muchos grupos de trabajadores en este caso los reglamentos se constituyen, en coercitivos, autónomos, unilaterales por cuanto -- que existe una sola voluntad, la del Estado del Patrón, La Teoría Integral es revolucionaria, dinámica, en cuanto que considera que el estatismo de un pueblo encuentra su base en la explotación de sus gobernados, en la desproporción que originan los privilegios y que su mejor defensa contra estas aberraciones es la lucha de Clases, por tanto si la Constitución es Derecho Social y que se ajusta a las transformaciones del medio, no deben permitirse estas anomalías en que los reglamentos estén por encima de estos principios

, es importante tomar en consideración que la Teoría Integral no puede seguir los mismos lineamientos que los reglamentos por cuanto que estos, en algunos casos llegan a manifestarse en anticonstitucionales y violando inclusive garantías individuales, que se puede esperar de los reglamentos en materia laboral que se aplican caprichosamente según particulares intereses, por tanto, no me opongo a su existencia en cuanto que con ellos no se afecten los intereses generales y que al igual que la Teoría Integral tienda a beneficiar a la colectividad y se expidan y apliquen en función social.

2).- APLICACION ARBITRARIA DE LOS REGLAMENTOS EN LAS INSTITUCIONES OFICIALES CON VIOLACIONES DEL ARTICULO 123. CONSTITUCIONAL.

Uno de los graves problemas que han existido en las distintas etapas en México, ha sido la lucha constante por el mejoramiento económico, social y cultural del país, creado por la falta de medios de trabajo, el monopolio de las riquezas y la explotación de que han sido objeto todos aquellos que integran la clase trabajadora y que trae aparejado el enriquecimiento ilegítimo de unos cuantos, la desproporción de los medios de producción en posesión de privilegiados ha ocasionado las luchas constantes, de ideales dirigidos a establecer un equilibrio tendiente a reconocer los derechos del individuo en su calidad humana, los beneficios de la comunidad derivados del Derecho Social que proteja a los débiles, ha sido la preocupación primordial que tienda a desvirtuar esta desigualdad injusta, así como la desaparición de la oligar-

quía económica detentada en la clase burguesa, estos privilegios se han restringido por movimientos revolucionarios y progresistas, estableciendo normas que han desequilibrado el monopolio de riquezas sustentadas por clases opresoras, aportando sistemas jurídicos con principios dignificadores, dando bases para la creación de una nueva estructura política y social, reformándose tradiciones que fomentaban la miseria de las clases débiles escudándose en un derecho tutelar de intereses mexicanos; es por eso que los principios de los constituyentes de 57 dieron un cambio definitivo a estas arbitrariedades, al dar en su exposición de motivos un derecho del trabajo protector y reivindicador a aquellos que por el desempeño de una labor eran uso de una explotación infamante; enarbolando la bandera para que en la carta fundamental se enfocaran estatutos, preceptos y reglamentos que específicamente reivindicaran en su dignidad a la clase desposeída tutelando sus derechos en el Artículo 50. Constitucional, esta consagración de ideas eminentemente democráticas, fueron posteriormente transcritas, así como reformadas por los constituyentes de Querétaro dando una conformación más adecuada para beneficios de los trabajadores, la confrontación de los ideales en la Lucha contra la explotación no ha terminado, subsiste, por cuanto que los sistemas capitalistas aun más perfeccionados se escudan y violan impunemente nuestra Ley Fundamental, como se puede observar en lo siguiente: La no ampliación de fuentes de trabajo, hace que la ocupación de mano de obra se estanque orillando a un grave desempleo en perjuicio de las clases necesitadas, lo que equivale a un estancamiento en el desarrollo económico del país, la sociedad mexicana muestra --

más claramente la urgencia de crear nuevos medios de trabajo, ya que si no se logra, da lugar a que las industrias existentes se den el lujo de ocupar el personal que más lo acomode así como el despido arbitrario de los mismos, pues en cuanto no existan nuevos campos de trabajo, las garantías de las clases capitalistas estarán aseguradas por cuanto no merman sus intereses.

La naturaleza del medio social es cambiante, es positiva, es dinámica, en tanto que los factores con que cuenta en la actualidad, provocan al individuo y por ende a la colectividad, a superarse y a luchar, pugnar por un medio de vida más humano, a crear una organización social nueva que les permita vivir con decoro, erradicar los privilegios adormecidos, con el fin de que se integre una misma comunidad, porque el trabajador maneje los medios de producción económica y derribe el fetichismo de clases, pues son personas las que componen una nación, partiendo de ideales que reafirmados por la justicia social, se deban encauzar los derechos inalienables del individuo de los cuales no puede ni debe claudicar, pues son suyos con apoyo y protección incondicional a los trabajadores basados en la fuente Única del Artículo 123.

Es el Estado en primera instancia, el encargado de que se ejecuten con apego el Derecho Social, los lineamientos básicos que alude en la Carta Fundamental. La Administración Pública, encargada de vigilar y coordinar el mejor funcionamiento del país, quien se encuentra compuesta de personas físicas especialmente capacita-

das para desempeñar dicha función, son debidamente protegidas en grado tal, que se les formó también una legislación laboral, que a similitud del Artículo 123, les reconoce sus derechos y los determina sus obligaciones. A este caso debo aducir que existen ciertas anomalías respecto al personal que presta un servicio a las instituciones Oficiales, por cuanto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue precisamente expuesta para beneficio de los mismos. Pues bien, la incongruencia implícita, se fundamenta en posiciones que van desde la clasificación absurda de los mismos Servidores Públicos, así vemos que se enfatizan derechos en la Ley referida para ciertas clases de trabajadores, prerrogativas que se encuentran inscritas, en el Artículo 2o. y el Artículo 4o. o sea que nos da una clasificación con privilegios extensivos a los trabajadores de base y restringe en parte de esos derechos a los trabajadores de confianza, no obstante ello, quiero hacer mención que el objeto primordial de esta Tesis se enfoca directamente, aunque haga mención de los trabajadores de base y de confianza, a los trabajadores honorarios, iniciación de gente nueva, que viene a dinamizar con sus ideas progresistas, no sólo en el campo de lo teórico, sino también en el campo de lo práctico y se define objetivamente el estrato, altamente estático de la Administración Pública.

Sabido es que las Instituciones Oficiales constantemente convocan posiciones de trabajo, así como también que su personal se encuentra compuesto de un 10% a un 30% de honorarios. La prime

ra observación que vemos en ello es la siguiente: Apegándonos a la Ley Federal de los Trabajadores, se realiza un exhaustivo examen del personal que desea incorporarse a laborar en esas instituciones susodichas. Posteriormente, se realiza una selección del personal más altamente calificado, formando en consideración tres perspectivas: Criterio, Capacidad Cultural Especializada y Condición Física. Todas aquellas personas seleccionadas, para ocupar dichas vacantes es aseverado, en el sentido, de las siguientes demostraciones:

1o.- Este personal, no tendrá ninguna prerrogativa que aduce a la Ley Federal al Servicio del Estado, por tanto, estará sujeto a los Reglamentos Internos de cada institución, las observaciones que se le hagan, serán sin objeción alguna de parte de ellos.

2o.- En las retribuciones que percibirán por sus servicios que es el mínimo, en estos casos, en las instituciones Oficiales, no tendrán derecho a Compensaciones, viáticos, Servicios Sociales, vacaciones, etc.

3o.- Otro punto importante, es que al cabo de algunos años de labor en dichas instituciones, tendrán y podrán disfrutar de ciertas categorías que se complementarán hasta adquirir la Base, siguiendo los puntos de vista del maestro Andrés Serra Rojas, que habla respecto al nombramiento de empleados supernumerarios; "Deben decir que legalmente se encuentran en el mismo caso que los

empleados de confianza, si bien se cubren sus sueldos con cargo a una partida Global que existe en cada una de las dependencias del Ejecutivo ya durante el Gobierno Anterior, se manifestó que estos gozarían de los mismos derechos que los empleados de base, pero esta determinación no tiene base legal y no debe interferir con el ejercicio de los trabajadores amparados en la Ley. En ello se infiere respecto a la protección de sus derechos de estos trabajadores que es muy relativa, ya que al cumplir 5 años de estar prestando servicio se le tomará en cuenta para el escalafón". (5) - Esto es en relación para los trabajadores supernumerarios; pero que pasa con los trabajadores honorarios, eventuales, a lista de raya, que están desprovistos de garantía alguna y por tanto sujetos a reglamentos internos laborales, arbitrarios, tal es el caso de los muchos que existen: por ejemplo el de un compañero que se dirige hacia un director de una Dependencia Oficial:

Señor Director, tengo en esta dependencia trabajando dos años, soy trabajador honorario, mi preparación ha sido Bachillerato, tengo familia, uno de mis hijos se encuentra muy enfermo, --- quiero ver qué posibilidades hay de que se me afilie al ISSSTE para atender cuanto antes este problema de mi hijo enfermo. El funcionario contesta: Lo siento, usted es trabajador honorario y por tanto no tiene ningún derecho en cuanto que está sujeto a reglamentos internos de mi dependencia, y no a ninguna Ley, tal vez si fuera usted incerino, trabajador de confianza o si tuviera 5 años de trabajador en esta dependencia podría darle lo que usted me so

ilícita, pero visto el caso me es imposible resolver su asunto, lo siento.

Así como este caso, existen infinidad de problemas, tales como los trabajadores de nuevo ingreso, que para ingresar a instituciones Oficiales como ya lo especifique anteriormente necesitan preparación cultural y además exámenes rigurosísimos, que por lo general escogen a personal con las siguientes características: Jóvenes llenos de vigor para que pongan dinamismo en su trabajo, preparación cultural, principalmente tercer año de Secundaria, Preparatoria e inclusive profesionalistas, no obstante estas características en principio todos ellos estarán sujetos a reglamentos internos, que para que no se le haga gravoso el horario, pueden ser despedidos caprichosamente antes de que adquieran algún derecho, así pues, se dan el lujo de tener gente preparada -- por un sueldo ínfimo y sin problema alguno por cuanto que no pueden exigir ningún derecho, con base en las necesidades de este tipo de trabajadores, se se dice que el objeto del estado no es lucro, entonces porqué se permite esta clase de explotación, porqué no se les reconoce sus derechos a estos servidores públicos, con objeto de que puedan desarrollar sus labores con respeto y dignidad.

3.- LA REESTRUCTURACION DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO --
123 CONSTITUCIONAL.

"Enarbolando la bandera del maestro Alberto Trueba Urbi-

na, la Teoría Integral es derecho del trabajo que tiende a proteger a todo aquél que presta un servicio en el campo de la producción económica, obreros, jornaleros, trabajadores al servicio del Estado, domésticos, etc., es derecho del trabajador reivindicatorio - tendiente a socializar los medios de producción, recuperando para el trabajador lo que les pertenece, ya que debido a la explotación de que han sido objeto han aumentado los capitales de terratenientes y propietarios en la evolución histórica de México hasta nuestros días, por lo que en manos de la clase Trabajadora se encuentran los medios para transformar la estructura capitalista; es Derecho Administrativo del Trabajo es el constituido por reglamentos laborales a cuya competencia corresponde al Ejecutivo tendiente a realizar una política social".

Se ha establecido que una de las facetas más importantes del devenir histórico de un pueblo, es la consagración de garantías que tiendan a proteger los principios inalienables de la sociedad, base para la cual pueda subsistir, es por tanto que para una organización jurídica pueda obrar libremente, vele por los intereses de las justas causas que ennoblezcan y enaltezcan el espíritu protector de todos los que concurren en ella. Las variantes y motivaciones que tiendan a encontrar una mejor justicia social, es imprescindible que para lograr una justa apreciación de derechos y los órganos de la Administración Pública se sujeten a determinados cánones de acuerdo con las necesidades reales del me-

dio social, por ello la estructura de que se encuentra formado, sea integrado por sujetos de moral e intachable conducta, se ha vislumbrado que en las distintas épocas en México, la responsabilidad de su Administración se encuentra enfocada en el personal del que se encuentra rodeado, no obstante la tarea tan importante que desempeña se encontraban al margen de derechos que imperaban para los trabajadores en general Artículo 123 Apartado "A", dando lugar para que se vieran pisoteados en sus más elementales principios, siendo que este servidor público no gozaba de ninguna garantía, legislación o reglamento de trabajo que viniera a protegerlos, ello no fue posible hasta los años de 1938 y 1941 en que se establecieron los Estatutos de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y posteriormente, dada la fuerza de la organización burocrática, se adicionó el apartado "B" al Artículo 123 el 5 de Diciembre de 1960, culminando con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional del 28 de Diciembre de 1963, dando pauta a una nueva modalidad, en beneficio del trabajador burocrático y de la Administración Pública; Es menester señalar que si bien es cierto que existe una incertidumbre o vacío en el apartado "B" del Artículo 123 por cuanto que establece esos principios en favor de determinados grupos de trabajadores y por tal motivo disfrutaban de las garantías que les otorga su Ley reglamentaria. No obstante, la Administración Pública no se compone de grupos minoritarios de servidores públicos, sino que, está integrado de infinidad de estructuras e instituciones por cuanto que-

su finalidad es desempeñar la función administrativa con acierto y eficacia, por tanto al hablar de servidores públicos no debe identificarse a determinadas clases sino a todos sus trabajadores en general.

Cual fué el motivo por el que en nuestra máxima constitucional en el Artículo 123 en su apartado "B" se haya establecido los lineamientos con que deben regirse los trabajadores al Servicio del Estado y de que en su introducción determine, entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores y a su vez en la fracción XIV del mismo apartado establezca, la Ley determinará los casos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" que a su letra dice en su artículo IV : Los trabajadores se dividen en dos grupos, de base y de confianza, y en su Artículo 80. - específica: Quedan excluidos de esta Ley los Trabajadores de confianza, los que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios, también deben considerarse a los trabajadores por tiempo indefinido. Quiero preguntar, en donde se encuentran determinados los Derechos de estos trabajadores? si es en la introducción del apartado "B", según la cual, ésta priva para todos los trabajadores del Estado y porqué en su Ley reglamentaria se hace una clasificación injusta y arbitraria? me-

hago esta otra pregunta, ¿ caso la Constitución esta hecha de las bases para estas clasificaciones? o se sujeta ésta a la Ley reglamentaria, o no es cierto, que la Constitución es Derecho Social, - por tanto el Artículo 123 tiene características sociales, protector y reivindicador de todas las clases trabajadoras. En el estudio que realizamos de la Ley Federal del Trabajo, en su análisis pudimos comprender su carácter progresista que pone en manos de los trabajadores los medios a su alcance para que le hagan justicia, ya que es un Derecho dignificador y que por tanto reconoce los derechos de todos los trabajadores, obreros, jornaleros, artesanos, domésticos, empleados, deportistas; porqué razón entonces el apartado "B" es inconciso y se subordina a una Ley Reglamentaria que atenta contra la dignidad del trabajador al Servicio del Estado, dando lugar a privilegios a unas clases de trabajadores y marginando a otras, sujetándolos a reglamentos caprichosos de funcionarios que se constituyen en legisladores, violando principios esenciales de sus servidores, cuáles son las garantías en su caso, de los trabajadores honorarios, en donde se encuentran especificados sus derechos? el trabajador supernumerario sujeto a un presupuesto, en cualquier momento puede ser despedido por cualquier director o jefe de oficina de organismos públicos, violando inclusive "Jurisprudencia de la Corte" . (6)

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 60. dice: Son trabajadores de base los no in-

6).- Índice 1917- 1965, 7a. Sala.- Tesis Jurisprudencial No. 198, pág. 185. Semanario Judicial Federal, Tomo XXXIX, pág. VI. época.

cluidos en la numeración anterior y que por ello serán inamovi---bles , los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de 6 meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, o sea , posteriormente pasarán a ser de base, lo que constituye una fal sedad puesto que sólo se refiere tratándose de Trabajos definitivos, es incongruente esta disposición por cuanto que la mayor parte de estos trabajadores son suspendidos, y posteriormente podría llegar el caso de que pudieran volver a ser empleados por esas de pendencias, por tanto, estos trabajadores están sujetos a reglamentos internos de cada institución oficial, de ello se deriva -- también que los titulares administrativos crean partidas presupuestales destinadas para utilizar personal eventual o supernumerario, honorario prescindiendo de sus servicios cuando así lo crean conveniente, esto es una aberración, pues escudándose en reglamentos laborales arbitrarios emitidos y aplicados por los jefes y directores de dependencias oficiales en menoscabo de la más elemental dignidad humana, por tanto, estos trabajadores no tienen ninguna protección, no están sujetos a la Ley Federal del Trabajo, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no están sujetos a ningún contrato, en la doctrina como en la Jurisprudencia no se reconoce ningún contrato de trabajo entre el Estado y sus servidores, por cuanto que este no se sujeta a las leyes civiles, en tanto que su finalidad no es el lucro con base en explotación, sino que tiende a prestar un servicio en función social, ahora bien, no existen algunos funcionarios quienes lucran -- con los bienes del Estado enriqueciéndose al adquirir un puesto,-

público, por tanto no especulan con este tipo de trabajadores explotándoles y cuando así lo desean los despiden arbitrariamente? - porque se puede lucrar con el presupuesto también.

Si es cierto que el ejecutivo tiene facultades exclusivas para expedir reglamentos concedidos constitucionalmente, porque estos funcionarios se atribuyen estas facultades expidiendo y ejecutando sus propios reglamentos en materia laboral, actos -- que por sí solos y desde su origen violan disposiciones constitucionales que en resumen son las siguientes:

- 10.- Se atribuyen facultades reglamentarias;
- 20.- Expiden reglamentos internos en materia laboral;
- 30.- Aplican esos reglamentos arbitrariamente en forma - caprichosa.

Violaciones: Al Artículo 89, Fracción I, al Artículo 123 en cuanto reconoce la calidad humana de todos los trabajadores, - interpretan arbitrariamente el apartado "B" del Artículo 123. Se constituyen en legisladores al expedir y aplicar sus propios reglamentos en materia laboral.

Volviéndose de una Ley Reglamentaria obsoleta que discrimina a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado.

Otra facultad violatoria es la que aduce la Ley de Secre

tarías y Departamentos de Estado, de donde se supone derivan esas facultades reglamentarias en su Artículo 26 de dicha Ley, expone, El Despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias, pero para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales para casos o ramos determinados; "Por lo que se supone los titulares de esas dependencias mandan, más no tiene porqué delegar sus facultades, que es contrario a la Constitución", (7) de esto se deduce que estos funcionarios subalternos utilizan esas atribuciones como verdaderas imposiciones de facultades reglamentarias.

La Constitución por tanto, al establecer garantías que sólo guardan el interés social, emandado de luchas constantes por el reconocimiento de derechos inalienables del individuo, emite sus postulados en beneficio de la colectividad, luchas creadas por distintas facetas de México para con una finalidad común, la justicia social es un factor como los que consagra el Artículo 27 Constitucional, dar la tierra al campesino, erradicando al latifundismo; postulados que con sacrificios se consiguieron, y al lado de este precepto se encuentra el Artículo 123 que al igual que el anterior, es considerado como un Derecho Social, cuyo objeto

7).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.

fundamental es de carácter proteccionista, reivindicador de derechos de todos los trabajadores sin distinción, por tanto es el -- fundamento por el cual el apartado "B" del Artículo 123, se supara de estos cánones, o es que a su texto es incongruente, más --- bién lo atribuye a la falta de espíritu social que al legislador- le faltó completar, dando margen a que su interpretación se apar- te de los postulados que comprenden el Artículo 123, apartado pri- mero , por cuanto que permite distinciones injustas de sus traba- jadores tan absurdas como quienes los aplican.

Ya en distintas partes de mi capitulado expongo brevemente, el análisis de los reglamentos y al órgano del cual emanan, - su constitucionalidad, así como la forma en que han de aplicarse- en las distintas instituciones a las cuales están destinadas, ob- servamos a su vez que desde su principio la interpretación que se le dá al Artículo 89, Fracción I. ha sido objeto de discusión, -- las violaciones de los órganos públicos cuando se atribuyen facul- tades que no les competen específicamente expedir y aplicar regla- mentos, así como también los llamados reglamentos autónomos que - llegan a constituirse en verdaderas arbitrariedades por quienes - los manejan, y que atentan con las más esenciales Garantías Indi- viduales, también observamos los reglamentos que expiden los orga- nismos descentralizados, así como los reglamentos que expide y -- aplica el Departamento del Distrito Federal, llegando a signifi- car verdaderos abusos por parte de las autoridades que lo integran , completándose con los reglamentos de los Organos Públicos, es -

necesario y de vital importancia que para evitar esta clase de anomalías y no dejar en manos de quienes hacen un negocio de las - instituciones oficiales al explotar a los mismos trabajadores del Estado, se reestructure el apartado "B" en su parte relativa a la introducción, no dando lugar a ninguna interpretación errónea, al especificar: Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores, entre -- los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y todos los Trabajadores al Servicio del Estado sin distinción.

CONCLUSIONES.

1.- La evolución social de México requiere más cada día de la comprensión de sus problemas. La ideosincracia de un poder-estatufo, tiene la obligación de resolverlos estableciendo leyes que beneficien a la colectividad de los gobernados, normas que, cuando no satisfagan las necesidades supremas, tiendan a reformarlas, ya expidiendo reglamentos o bien abrogándolas o derogándolas, por cuanto que no cumplen las finalidades para las que fueron creadas; la justicia social, basada en el reconocimiento de los derechos inalienables del hombre y el bien común, son factores -- principales que el Estado debe proteger y velar porque se cumplan las disposiciones del orden jurídico establecido. Los reglamentos son una fuente importante para que el Poder Ejecutivo regule los cambios del medio social, con el objeto de atender las transformaciones del pueblo, el avance cultural y científico, la industrialización y la protección del individuo, formas y principios que requieren de una legislación especial, encaminada al desarrollo económico, cultural y social del país, reglamentos que por su contenido son indispensables para la consecución del bienestar social.

2.- El Presidente de la República, conciente de la responsabilidad que tiene de dirigir los destinos del pueblo, expide reglamentos en uso de las facultades expresas constitucionalmente adecuándose a las situaciones imperantes en un momento dado, dando nuevas modalidades a las distintas materias administrativas, así como regulando las actividades de sus órganos.

3.- Para que el Ejecutivo pueda cumplir tan agobiante tarea en su administración, requiere que las auxiliares de que se rodea acaten los mandatos emanados del orden constitucional, ya que de lo contrario daría lugar a una anarquía de poderes en que privaría la imposición de distintos ordenamientos, tal es el caso de reglamentos expedidos y aplicados por distintos funcionarios que se apartan de los principios que los rigen y asumen facultades que no les compete por tanto, es necesaria una legislación -- que viniera a controlar la caprichosa atribución de facultades arbitrarias que tienden a difamar al individuo, ya que da motivo a que el funcionario de instituciones oficiales constituya su propia legislación.

4.- Las atribuciones de estos funcionarios trae como consecuencia una gran armonía en la Administración Pública, por cuanto " lo que se refiere a su régimen interno, la elasticidad de la Ley que rige a sus trabajadores, da origen a una clasificación in justa y absurda y, por tal motivo, crea una desprotección de derechos hacia grupos de servidores públicos, ya que se encuentran amparados en dicha Ley

5.- Es de vital significado la dignificación de todo trabajador al servicio del Estado. Una legislación caótica que se aparta de los postulados revolucionarios, requiere de una reforma urgente, no dando margen a que, con base en una interpretación infamante se denigüe la calidad humana de los servidores públicos. Una legislación, que funda motivación en el Derecho Social, caren-te de perjuicios, trae inherente el principio del reconocimiento, protección y reivindicación de todas las personas que prestan un servicio que, como los trabajadores al Servicio del Estado, establezca una igualdad justa en pro de una mejor administración pública y un desempeño efectivo de sus servicios.

6.- La reestructuración del apartado "B" del Artículo -- 123, es indispensable ya que la interpretación que se le ha dado es absoleta. Por ende, no cumple con las finalidades para las que fué adicionado; la integración de todos los Trabajadores al Servicio del Estado en la reivindicación de sus derechos, sujetándose al principio de igualdad de clase sociales, dando lugar al expedirse esta reforma a terminar con la clasificación de su Ley reglamentaria, así como el nombramiento de un sólo trabajador, el servidor público.

7.- El estatuto jurídico tiene como finalidad primordial el reconocimiento de derechos y obligaciones para todos los trabajadores al Servicio del Estado, sea eventuales, honorarios, por tiempo indefinido, a lista de Raya, de confianza, supernumerarios, con base en los siguientes fundamentos:

a).- El trabajador honorario, sujeto en cada institución oficial a reglamentos internos, no tiene ninguna garantía que lo proteja, ni siquiera en lo más indispensable que es el Servicio de Asistencia Social, puede ser despedido al arbitrio del funcionario o director de esas dependencias; ¿ Con base en que Derecho? ¿ en sus facultades reglamentarias?.

b).- El trabajador supernumerario será tomado en consideración en el escalafón al cabo de 5 años, mientras tanto sus derechos son muy limitados, sujetos a reglamentos internos y despo-sitados, y que en cualquier momento, arbitrariamente pueden ser des-pedidos.

c).- El trabajador de nuevo ingreso, no importa su calidad de persona, puede ser profesionista o estudiante en grado superior, sujetos a reglamentos, con lo que constituyen fácil blanco de los funcionarios en sus intransigencias, los que con un poco de oportunidad y al cabo de unos años podrán adquirir ciertos derechos.

d).- El trabajador de confianza, se encuentra sujeto a derechos muy restringidos y que debido a ello pueden ser movidos o despedidos en cualquier momento, también para ellos privan los-

reglamentos internos.

8.- Es por tanto que con la aplicación de estos reglamentos en materia laboral se violan principios de dignidad y respeto de las personas que laboran en esas instituciones oficiales.

9.- El estatuto jurídico se encamina a dar protección en general a todos esos trabajadores marginados, no importando que estén sujetos a contrato por tiempo indefinido, de obra determinada, sean honorarios o eventuales. Que se les dé una estabilidad en su trabajo y no estén a la expectativa de los caprichos de funcionarios, en que puedan ser suspendidos arbitrariamente, pues, así tendrán un aliciente para desempeñar sus actividades, que redundará en beneficio del desarrollo del país como de la comunidad. Ya que la desigualdad social en un país democrático es tendenciosamente utópico.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- 1.- Berthelemy, Defence de quelques vieux prencipes, La loit et le reglament. Melanges Maouriou, 1922, París.
- 2.- Bielsa. D. Administrativo. Tomo II.
- 3.- Bonnard Roger, Précis élémentaire de Droit Administratif, Pa--ris, 1935.
- 4.- Carro de Malberg, Contribution a la Théorie générale de L'Etat. París 1935.
- 5.- Carro de Malberg, Contribution a la Théorie générale de L'Etat. París 1920.
- 6.- Decreto Oficial del 12 de Abril de 1934.
- 7.- Enzo Cheilli. L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occicentali, Rev. Trim de Dir. - Pub. a. IX-Sept, 1959.
- 8.- Frga Gabino, Derecho Administrativo, XIII, Edición.
- 9.- Gropali, Dotrina de la Stato, 8a. Ed. Milán Dott A. Gioffré, - 1952.
- 10.- Haouriou Marcel, Precis de Droit Administrativ. 1927.
- 11.- Indice 1917-1965, 4a. Sala Tesis jurisprudencial No. 198, Sem. Judicial Federal, Tomo XXXIX, VI, época.
- 12.- Informe del Presidente de la 2a. Sala, correspondiente al año-1966.
- 13.- Jurisprudencia de la S.C.D.T. 1917-1965. 2a. Sala. Tesis 224.
- 14.- Marx, Carlos. El Capital.
- 15.- Reglamentos Administrativos, Sem. Jud. Fed. Tomo 14.
- 16.- Semanario Judicial de la Federación 5a. Epoca, Tomo 7.
- 17.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, IV. Edición, Tomo-I..
- 18.- Tena Ramirez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 10a. Ed. México, 1970.
- 19.- Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, México, 1971.

- 20.- Zarco Francisco, Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857
El Colegio de México.
- 21.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 22.- Ley Federal del Trabajo.
- 23.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 24.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.