

*Def. 220*

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO  
BUROCRATICO SUPLETORIAMENTE APLICABLE  
A LOS SERVIDORES DE LOS GOBIERNOS DE  
LOS ESTADOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIO GONZALEZ CLEMENTE



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## I N D I C E

	Pág.
CAPITULO I.	7
1. APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION.	7
2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION - FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO	13
3. NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE TRABAJO BUROCRATICO.	18
4. SUJETO DE LA RELACION LABORAL BUROCRATICA	23
5. EL ESTADO COMO PATRON.	38
CAPITULO II.	
LAS CLASES SOCIALES	49
1. LA BUROCRACIA COMO CLASE	49
2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BUROCRACIA EN MEXICO	53
3. EL BUROCRATA Y LOS ALTOS FUNCIONARIOS	67
CAPITULO III.	
LA FEDERACION Y LOS ESTADOS	74
1. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.	74
2. LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA LABORAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.	82
3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1929	86

	Pág.
4. LAS FACULTADES EXPRESAS.	89
5. FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA LABORAL EN LA CONSTITUCION DE 1917, Y LA REFORMA DE 1929.	99
6. LEGISLACIONES LOCALES SOBRE LOS SERVIDORES PUBLICOS: AGUASCALIENTES, CHIHUAHUAHUA, PUEBLA- Y CHIAPAS	119

#### CAPITULO IV

LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO COMO PROTECTORA DE LOS SERVIDORES DE LOS PODERES LOCALES". 125

1. LEGISLACIONES PRECEDENTES A LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO 125
2. CONCEPTOS LABORALES FUNDAMENTALES EN ESTA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO 131
3. SUJETOS PROTEGIDOS POR ESTA LEY 135
4. ¿DEBE PROTEGER A LOS SERVIDORES DE LOS ESTADOS LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO O LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO? 138

#### CAPITULO V.

CONCLUSIONES 143

BIBLIOGRAFIA 148

## CAPITULO I.

- 1.- APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION.
  
- 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.
  
- 3.- NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE TRABAJO BUROCRATICO.
  
- 4.- SUJETOS DE LA RELACION LABORAL BUROCRATICA.
  
- 5.- EL ESTADO COMO PATRON.

**LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO SUPLETO-  
RIAMENTE APLICABLE A LOS SERVIDORES DE LOS GOBIERNOS DE  
LOS ESTADOS.**

**CAPITULO I**

**1.- APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION.**

A través del devenir histórico en nuestra Sociedad Mexicana, una gran parte de la clase trabajadora ha adquirido nuevas prerrogativas y conquistas, sólo la tan criticada Burocracia permanecía inmóvil, en donde su más grande protección reivindicatoria se plasmaba en el Estatuto Jurídico de 1938. Fué a través de las constantes luchas encabezadas por los obreros que cada día hacían obtención de mejores prestaciones, lo que hizo despertar la conciencia de los Burócratas, que empezaron a analizar la posibilidad de que su relación de trabajo se encontrara regida por la máxima norma que desde 1917 regía las relaciones laborales de los obreros, y no por Estatuto dado por el Ejecutivo. Surge así, la inquietud de elevar La Legislación Laboral Burocrática, a nivel Constitucional, el firme deseo de que sea la expresión permanente de la soberanía popular, la Constitución, la que contemplara las bases de la relación dada entre el Estado y sus trabajadores.

Fué en el régimen del Licenciado Adolfo López Mateos, --

Presidente de la República, quién en el año de 1958 presentó ante el H. Congreso de la Unión un Proyecto de Adición al Artículo 123, estableciendo el Apartado "B" del mismo artículo, el cual es aprobado y publicado el 5 de diciembre de 1960, y a la letra dice:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

a).- . . . . .

b).- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del --  
Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria de trabajo máxima diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente, las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

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

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones, las que nunca serán menores de veinte días al año.

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos -- respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos.

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos pre vistos en las leyes.

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará Escuelas de Administración Pública.

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o ce sados por causa justificada, en los términos que-

fija la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de la Ley.

X.- Los trabajadores tendrán derecho a asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán así mismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

XI.- La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad se conservará

el derecho al trabajo por el tiempo que determine -  
la Ley.

c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de Guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones -  
baratas en arrendamiento o venta, conforme a los --  
programas previamente aprobados.

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o interin-

dicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

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

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de Seguridad Pública, así como al personal del -- Servicio Exterior, se regirán por sus propias Le-yes; y

XIV.- La Ley determinará los cargos que serán consideradados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al sala-rio y gozarán de los beneficios de la Seguridad - Social.

Fué esta una gran conquista para los empleados al servi-  
cio del Estado. Por fin los criticados burócratas llega-  
ban a verse protegidos por la Norma Suprema de nuestro -  
Orden Jurídico Nacional. Faltaba únicamente la Ley regla-  
mentaria justa y adecuada para este nuevo apartado del -

Artículo 123 de la Constitución.

Así es como tiene su origen la Ley reglamentaria del -- apartado "B" o se la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de lo cual trataremos de enfocar los aspectos contenidos en ella, que a nuestro criterio son más importantes, a través de un breve análisis.

Como una primera clasificación encontramos a los trabajadores de base y a los trabajadores de confianza.

Se considera como trabajador de base, a toda persona que preste un servicio, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que haya trabajado más de 6 meses después de su primer ingreso sin nota desfavorable.

Al hablar de los trabajadores de confianza nos encontramos que en la ley se sigue un criterio casuístico al enumerarse en estas todas y cada una de las personas que -- deben considerarse dentro de la calidad y que se refiere a todos los funcionarios que tengan atribuciones de decisión y de vigilancia a las cuales no se les puede encuadrar dentro de los lineamientos de la misma ley, en --

virtud del carácter con que desempeñan sus funciones.

En segundo lugar nos encontramos con las prestaciones -- económicas, dentro de las cuales sobresale el salario, -- que de acuerdo a la ley deberá estar fijado en los pre-- supuestos respectivos y que no podrá ser inferior al mínimo para los trabajadores en general. La ley define al salario como la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

Entre otras prestaciones económicas podemos considerar:-

El sobresueldo, que consiste en la remuneración adicional que se concede en atención a circunstancias de salubridad o alza de la vida del lugar en donde se presten los servicios: La compensación, que es la cantidad adicional que se otorga discrecionalmente en cuanto a su -- monto y duración en base a las responsabilidades o servi cios especiales que desempeña el trabajador.

Otras de las prestaciones económicas que se contemplan -- en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- son las siguientes:

1.- Las horas extras: que es la remuneración que debe --

pagarse a todo trabajador por laborar fuera de su --  
jornada diaria.

- 2.- Gratificación o aguinaldo: que por acuerdo del Ejecu--  
tivo, en nuestro país se deberá pagar anualmente a --  
los trabajadores al Servicio del Estado, el importe--  
de un mes de salario y durante el mes de diciembre.

El Estado debe proporcionar a sus servidores el mayor --  
número de garantías y prestaciones posibles tomando en --  
cuenta la capacidad de los mismos, sin que ello implique  
la dependencia absoluta del Estado de sus servidores, --  
ya que ello sería en el fondo, una condición para conver--  
tirse éstos en la clase gobernante.

Otra gran conquista lograda por los trabajadores al Ser--  
vicio del Estado, es el derecho a la Asociación Sindical,  
de forma tal que se consideran Sindicatos a las Asocia--  
ciones de Trabajadores que laboran en una misma dependen--  
cia constituida para el estudio, mejoramiento y defen--  
sa de sus intereses comunes, estipulándose que en cada de--  
pendencia sólo podrá existir un Sindicato en la que los--  
trabajadores de confianza no formarán parte de ello. Se--  
requiere para la Constitución de un Sindicato, un mínimo  
de 20 trabajadores y su registro en el Tribunal Federal--

de Conciliación y Arbitraje. Se prohíbe la reelección en los Sindicatos de Burócratas así como el agruparse en -- centrales obreras o campesinas, debiéndose adherir solamente a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al - Servicio del Estado, que es única.

En las llamadas "Condiciones Generales de Trabajo", de - la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece sus características principales y se define como el documento en el que se fija por el titular de la dependencia respectiva, el conjunto de las reglas indispensables para la obtención de mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Se estipulan las medidas para prevenir los riesgos profesionales para exámenes médicos y en algunos casos, incentivos.

Las condiciones deberán ser fijadas por los titulares de cada dependencia, con la participación de los Sindicatos respectivos. En la actual ley ha sido excluída la men--- ción que se hacía en el Estatuto en el sentido de que es tas Condiciones Generales de Trabajo se establecerían al inicio de cada período de Gobierno.

El Sindicato sólo está facultado legalmente para hacerse oír por el titular de la dependencia, quedando en manos-

de este último la decisión final, lo que parece contradecir en cierta forma, el principio de igualdad que debe regir en toda relación laboral, aunque después se establezca en la misma ley, como un recurso en manos del Sindicato el poder objetar en lo substancial lo establecido por el titular de la dependencia, y será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quién resuelva sobre el particular.

Es bien importante el Artículo 92 que contempla la figura de la huelga que lo define como la suspensión temporal del trabajo resultante de una coalición de trabajadores que deberá estar decretada en la forma y términos establecidos en la ley. La Huelga puede ser de una o varias dependencias del Poder Público, cuando sean violados de manera sistemática y general los derechos consagrados en el Artículo 123 Apartado "B", y deberá limitarse al mero acto de suspensión. Lo difícil, a nuestra manera de ver, sería el poder determinar la generalidad y sistematización de las violaciones para las condiciones de la Huelga.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que en nuestra Carta Magna es el Organó Competente para resolver los conflictos entre el Estado y sus servidores, se-

encontrará integrado por un representante de los trabajadores, un representante del Gobierno Federal y un Magistrado Arbitro, designado conjuntamente por los dos anteriores. El representante de los trabajadores debe reunir el requisito de ser empleado de base por un período no menor de cinco años anteriores a la fecha de su designación. El procedimiento a seguir ante este Tribunal será eminentemente oral, no se requiere de solemnidad o formalidad alguna.

Durante mucho tiempo se consideró como un problema grave en el estatuto anterior, la relación problemática de los trabajadores del Poder Judicial, mismo que ahora es resuelto por la Ley vigente, al estipular que cualquier conflicto laboral en este campo deberá ser resuelto en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para tal efecto, se establece con carácter de permanente una Comisión encargada de substanciar los expedientes y emitir un dictamen que someterá al Pleno para su resolución. Esta Comisión se encuentra integrada con un representante de la Suprema Corte, que será nombrado por el Pleno, otro nombramiento por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial Federal, y otro que será designado entre ambos. El procedimiento a seguir será conforme a las disposiciones de la propia

Ley, podemos considerar que en esta Comisión estamos ---  
frente a una especie de Tribunal de Justicia retenida.

Es indiscutible el beneficio para la Burocracia al contar con esta Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es una verdadera rama protectora de la clase trabajadora sobre la cual se ostenta la efectividad de nuestra Administración Pública. Personas a las que en tiempos anteriores se había tenido olvidadas, fueron más de tres siglos de espera para que se estableciera una Ley que protegiera al servidor público. No obstante, existe gente -- que se encuentra desprotegida por esta Ley, debido a la mala interpretación que se da a las facultades expresas en nuestra Constitución. Desde nuestro punto de vista, -- consideramos que es importante que personas que prestan sus servicios a Gobiernos Locales y a los Ayuntamientos, -- cuenten con una Seguridad Social proporcionada a través -- de la protección legal.

## 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Fué aprobada por el Congreso de la Unión que ordenó su --  
publicación por conducto del Ejecutivo, el cinco de di---  
ciembre de 1963.

Se hizo coincidir con la fecha de la promulgación del -- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que cumplía en ese entonces 25 años de vigencia y tal como se expuso en los motivos de la nueva Ley, había sido producto de la Revolución Mexicana, que a través de las normas jurídicas y de los Gobiernos que ha seguido realizando sus postulados, ha reconocido y protegido los derechos de los Servidores del Estado.

Se dijo en el año de 1963, que el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión había cumplido ampliamente con su función armonizadora y de justicia social; pero que al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales, en virtud de que las normas tutelares del rango constitucional por la adición del apartado "B" al Artículo 123 Constitucional, era oportuno incorporar las mejoras que había dictado la experiencia de 25 años en que había protegido a los íntimos colaboradores de la función pública, que son los trabajadores al servicio de la Nación.

La exposición de motivos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado comentada dijo:

".....Con base, además en la Jurisprudencia de la H.

Suprema Corte de Justicia de la Nación y en las Tesis -- del H. Tribunal de Arbitraje, se abordan en la present-- iniciativa que se ha inspirado en el mismo espíritu de - justicia y que ha sido formulada disponiendo de una má-- amplia perspectiva técnica los problemas de jornada de - trabajo; estabilidad en el empleo; salarios; requisitos-- reguladores del escalafón, conocimientos, aptitudes o an-- tiguiedad; derecho de huelga, protección en los casos de-- accidentes, y enfermedades profesionales o no profesio-- nales; jubilación; muerte; habitaciones baratas y tien-- das económicas, protección específica de la mujer; esta-- blecimiento, también la conciliación para resolver los - conflictos colectivos y las intersindicales así como --- otras ramas para el debido respecto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos....."

"Esta Ley contiene modificaciones de importancia a la -- estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, --- transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Ar bitraje, conserva su esencial peculiaridad, porque las - autoridades siguen sometidas a su jurisdicción en igual-- dad procesal con sus subordinados.

Así, a través de sus decisiones, coadyuvará mejor con el Estado para obtener cada día, una administración Pública

más eficaz.

La elevación de las garantías de los trabajadores al servicio del Estado a nivel Constitucional fué posible por la estrecha vinculación, intimidad y corresponsabilidad que guarda el trabajador con las instituciones y organismos creados por el propio Estado, llega a ser un derecho tutelar y protege a los burócratas como lo ha hecho con los trabajadores en general, todo debido a que estos organismos descansan sobre la actuación de los trabajadores que constantemente protestan su lealtad al régimen y con esfuerzo de consideración hacen posible el movimiento aunque lento y pesado de la maquinaria burocrática, - que busca desderezarse agilizando medios o buscando nuevos métodos para la atención de los servidores públicos.

Por lo que se refiere a la Seguridad Social de los Trabajadores, es a partir de la fracción XI del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional que se fijan las bases de la moderna Seguridad Social y de los beneficios más recientes señalando la reducción de la jornada de trabajo a partir del año de 1972, que es de cinco días por la semana y tuvo la creación del INFONAVIT.

Respecto a los seguros por accidentes o enfermedades pro

fesionales o no profesionales, por maternidad, por invalidez, los ampara la Ley del ISSSTE y recoge a los trabajadores por estos riesgos; lo mismo acontece en cuanto a la jubilación o la pensión por edad y tiempo de servicios.

Para el cuidado de la salud de los trabajadores del Estado, se encuentra cubierto su seguro mediante los descuentos que se le hacen en su sueldo que van a parar al fondo del ISSSTE y éste se encarga de cubrir dicho seguro o las atenciones médicas y hospitalarias tanto de los trabajadores como de sus familiares.

Se han tomado medidas necesarias para la protección del salario de los trabajadores, a lo que se han coadyuvado las tiendas que dependen también del ISSSTE; así como para disfrutar de vacaciones en centros de recreo y hoteles de los que pueden disponer los trabajadores al Servicio del Estado. Desde un punto de vista muy personal, es mi opinión el que al ser resueltos los conflictos de trabajo, que se suscitan en los trabajadores del Poder Judicial, por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia, significa ello, la creación de un Tribunal especial y otorga a dichos trabajadores un ámbito que los discrimina de los demás.

Por ello sería conveniente que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, tuviera conocimiento, en primera instancia, de los problemas de los trabajadores del Poder Judicial y sólo en caso de que las facultades conciliatorias y esfuerzos del mencionado Tribunal no resultarán suficientes para resolver dichos conflictos, estos fueran turnados al Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

Con el objeto de saber si al Estado se le puede considerar como patrón, debemos determinar la naturaleza de la relación que se dá entre él y quienes le prestan un servicio personal.

Por mucho tiempo se ha tratado de explicar la naturaleza de esta relación a través del dualismo "Derecho Público o Derecho Privado". Así para algunos autores la relación del Estado con sus servidores es de Derecho Público en tanto que para otros es de Derecho Privado.

El Maestro Andrés Serra Rojas nos dice al respecto: --  
"Las teorías de Derecho Privado toman los elementos ge--

nerales de este derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios. El esfuerzo de estas teorías se concreta a encontrar alguna categoría jurídica de derecho privado que pueda tener semejanza con la relación que estudiamos"... "El progreso del Derecho Administrativo es en plena liberación del Derecho Privado y el que elabore sus propias teorías, opiniones, tesis, principios y consecuencias administrativas, siempre en relación con un orden JURIDICO QUE SE REGULE, no por el interés privado, sino por los ineludibles mandatos del Orden Público, utilidad pública o interés general" (1)

Continúa diciendo el Maestro Serra Rojas: "Las teorías de Derecho Público, se preocupan por encontrar sus propias soluciones, en las que predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés que pueda ser considerado en la estructura general de una Institución-Administrativa". Al respecto, nos dice el citado Maestro, que los publicistas han elaborado diversas Tesis, de las cuales podemos considerar como las más importantes:

1.- La Tesis Unilateral, que sostiene que la relación --

(1) Andrés Serra Rojas, "DERECHO ADMINISTRATIVO". Edit. Porrúa, S.A. 1961 Pág. 462

del Servicio al Estado se regula unilateralmente - por éste, y que no se requiere del consentimiento del trabajador, por que se trata de una obligación impuesta por el poder público.

II.- La Tesis Contractual, que sostiene que la relación entre el Estado y sus servidores es una relación contractual nacida del convenio de las dos voluntades, la del Estado y la del trabajador.

III.- La Tesis del Acto Condición, que sostiene que la relación del Estado con sus servidores se origina en un acto que deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y que condiciona la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes.

Las anteriores doctrinas colocan, a la relación burocrática en el campo del Derecho Público, más concretamente en el Derecho Administrativo, hasta llegarse a identificar al trabajador con el Estado, diciendo que el empleado público no trabaja para el Estado, sino que es el representante del Estado frente a la colectividad.

A éste respecto el Maestro Alberto Trueba Urbina nos di-

ce: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores, -- en nuestro país dejaron de ser administrativas a partir del primero de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados".

Actualmente se ha vigorizado en la propia Constitución y en sus Leyes reglamentarias el derecho del trabajo de los asalariados, de los trabajadores en general, así como de los empleados públicos, el conjunto de derechos de estos, constituye el derecho mexicano, del trabajo de modo que la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina; por ello nosotros nos ocupamos del derecho del trabajo de los burócratas, ya que también a éstos se les aplica la teoría integral del derecho del trabajo.

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente, éstos son objeto de protección reivindicación en el Artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación, con la función pública que realiza el Estado y sus servidores con función a los particulares (2).

(2) Alberto Trueba Urbina, "NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO", págs. 595 y 596 Ed. Porrúa, S.A. 1971.

De acuerdo al anterior pensamiento, la naturaleza de la relación burocrática es SOCIAL, es decir, es una relación regida por principios protectores y reivindicadores del más débil de la relación, por principios de Justicia Social. Es evidente la debilidad del trabajador -- frente al Patrón Estado que no sólo tiene mayor poder -- económico sino también es la mayor manifestación del Poder Político, por tanto, esta relación debe ser regida, por normas sociales, por normas de Derecho del Trabajo.

En la Legislación de 1917 se quiso proteger y reivindicar a todo trabajador, a toda persona que prestara un -- servicio personal, y el empleado público, es uno de ellos, que presta un servicio de esa naturaleza frente a un patrón que es más poderoso que los otros patrones comunes, y por lo cual la Legislación en este caso tuvo que ser -- especial y diferente a la Legislación Laboral común. Es la naturaleza del Patrón la que determinó la Especiali-- dad de la Legislación sobre esta relación. Frente a un -- Patrón tan poderoso, debía de establecer un arma eficaz para los trabajadores que le prestaran un servicio, además de la Función tan importante para la colectividad -- que iban a concretizar estos miembros de la clase trabajadora.

#### 4.- SUJETOS DE LA RELACION LABORAL BUROCRATICA.

Para poder comprender de manera objetiva los sujetos en la relación burocrática, es preciso determinar a los sujetos de la relación laboral en general y consiguientemente, a los sujetos de toda relación jurídica.

Toda norma jurídica implica una relación, pues hay que recordar que es característica fundamental del Derecho - la bilateralidad, es decir, la existencia de facultades y obligaciones recíprocas.

Así el Maestro Eduardo García Maynez en su "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO" nos dice: "Las Normas Jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones".

Es evidente que la relación jurídica, como toda relación se da entre personas, ya que las cosas no pueden relacionarse entre sí. Además, el contenido de las normas jurídicas será siempre prescripción de la conducta humana.

Toda norma jurídica, en última instancia, estará siempre respaldada por unos sujetos relacionados entre sí, lo --

que también nos lleva al problema de los sujetos de derecho, ya que de este concepto depende el entender la desigualdad que existe entre los sujetos de la relación laboral que nos ocupa.

Por tal motivo hemos de decir que tradicionalmente se ha sostenido que sujetos de derecho son las personas y que éstas pueden ser de dos clases: Físicas y Colectivas o - Morales. Debemos entender por persona física, al hombre como individuo en cuanto tiene derechos y obligaciones; - se entiende por persona Moral a aquellos Entes múltiples - que están dotados de personalidad por la Ley. En cuanto a las personas físicas, no creemos que haya problema para entenderla, toda vez que todo hombre por el hecho de serlo, es persona física.

Se ha establecido una serie de teorías para fundamentar y explicar la naturaleza de la persona moral. Así nos encontramos con la Teoría de Ficción, la Teoría de los derechos sin sujeto, la Teoría de Francisco Ferrara, y -- otras más. Frente a este dualismo se presenta la Teoría del eminente Jurista Hans Kelsen, para el que la persona moral no es realmente una entidad separada de sus deberes y derechos, sino sólo su unidad personificada, puesto que los deberes y los derechos son normas jurídicas -

la unidad personificada de un conjunto de normas. Ya sea que se esté de acuerdo con la teoría Monista de Kelsen o con las Doctrinas dualistas, es evidente que tanto el -- trabajador como el Patrón son personas y que por lo tanto son sujetos de una relación jurídica regulada por preceptos legales.

En base a lo anterior podemos decir, que las normas de - Derecho del trabajo implican una relación jurídica que - es la relación laboral que se dá entre dos personas: El- trabajador y el patrón, entre el que manda y el que se - encuentra en relación subordinada.

Pasemos ahora a analizar el primer elemento de la rela-- ción laboral. Para esto veamos lo que al respecto nos -- dice el Maestro Mario de la Cueva en su tratado de "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO".

"El concepto de trabajador es el elemento básico del de- recho del trabajo, pues este estatuto tiene por misión - primera y esencial, fijar los derechos de los trabajado- res en el proceso de la producción, o bien, y según la - fórmula que hemos mencionado tantas veces, es el conjun- to de normas que tiene por objeto proporcionar a los tra- bajadores a cambio de la prestación de sus servicios, --

un nivel decoroso de vida al trabajador que como sujeto de derecho del trabajo puede únicamente ser una persona física hombre o mujer, pues salvo las medidas especiales de protección a las mujeres en relación con ciertos trabajos, los dos sexos se encuentran equiparados en la Ley .....

El derecho de trabajo protege al trabajador como ser humano y por la energía personal que desarrolla en la prestación del servicio: Ahora bien las personas morales o jurídicas son incapaces, dada su naturaleza, de prestar un servicio que consista en energía humana de trabajo; y no se comprende cómo podrían aplicarseles las reglas sobre salario mínimo, jornada de trabajo, riesgos profesionales, etc. (3)

Podemos concluir, el pensamiento anterior, que el elemento primordial del concepto trabajador es el de que siempre será persona física, por lo que es funcional el dualismo de la persona física o moral.

No obstante, la solución definitiva que se ha querido dar al concepto de trabajador como persona física en nuestro medio, fué objeto de discusión hace algunos años, si los sindicatos de trabajadores que celebran el llama-

(3) Mario de la Cueva. DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Págs. 415-416. Ed. Porrúa, S.A. 1966

do contrato de equipo, hoy borrado de nuestra Legislación, eran antes independientes que tenían la calidad de trabajador.

Esta discusión dió lugar a otro nuevo concepto, el de intermediario, el Sindicato no era más que un contratista frente al verdadero patrón y patrón frente a los trabajadores que agrupaba.

Aceptando que el trabajador será siempre un individuo, trataremos de establecer cuando y mediante qué requisitos un individuo adquiere el carácter de trabajador. A éste respecto han surgido dos posiciones: Una que hace referencia al concepto de clase según la cual la categoría de trabajador se adquiere por la pertenencia a la clase trabajadora, la otra posición tiende a la prestación de un servicio personal en virtud de una relación jurídica de trabajo.

El Maestro de la Cueva afirma que la primera posición no nos explica jurídicamente la categoría de trabajadora que el concepto de clase es de carácter político-económico y no jurídico.

La segunda posición es la que más influencia ha tenido -

en nuestra legislación, si analizamos el concepto que -- nuestra Ley Federal del Trabajo nos dá de trabajador en su Artículo Octavo: Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado....."

Para el Maestro Trueba Urbina, en sus comentarios a la nueva Ley, critica el elemento subordinación que como característica del concepto de trabajador establece dicha Ley diciendo: "El concepto de Subordinación se considera como un resabio de aquella vieja autoridad que tenían -- los Patrones sobre los trabajadores, recuerda el contrato del derecho civil y la Locatarios donde el Patrón era el Amo, en tanto que el trabajador era un esclavo, un -- subordinado. La obligación que tiene el trabajador de -- prestar un servicio eficiente, no entraña subordinación -- sino simplemente el cumplimiento de un deber. En términos generales, "trabajador es todo aquel que presta un -- servicio personal a otro mediante una remuneración".

Es interesante anotar la polémica que surgió en Europa -- acerca de la diferencia entre empleado y trabajador, en Europa y en algunos países de América del Sur se habló -- del trabajador como género y obrero y empleado como es -- pecie.

La doctrina extranjera trató de establecer diversos criterios en la diferenciación de estos conceptos y así se habló de que el empleado desempeñaba labores de carácter intelectual y que el obrero desempeñaba o tenía que realizar actividades de carácter más físico. Esto a la larga fué insostenible. Algunos estudiosos concluyeron que éste era un problema que no se podía solucionar; por otra parte otros concluyeron que el empleado era aquel trabajador que tenía funciones de colaboración en la Administración de la Empresa.

La Legislación Alemana se guió por un sentido pragmático, estableciendo diferentes grupos de empleados para que los trabajadores que no quedaran encuadrados dentro de alguno de los grupos, quedaran regidos por las leyes generales del trabajo.

En la Legislación Mexicana Laboral sólo existió la distinción entre empleado y trabajador en leyes como la de Veracruz y el proyecto Portes Gil. En nuestra Legislación Mexicana del Trabajo no hace referencia alguna sobre la distinción entre empleado y trabajador.

Un concepto importante que debemos aclarar y explicar dentro de los sujetos de la relación laboral es el de: -

Trabajador o Empleado de Confianza. En la Ley vigente, - se establece en su Artículo 9º.: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no la designación que se dé al -- puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

Es necesario recalcar, como establece el Maestro Trueba-- Urbina, que aunque la mayoría de los empleados de confianza, no comparten las inquietudes de la clase trabajadora a veces son auténticos trabajadores frente a la empresa.

Por otra parte, nos dice también el Maestro Trueba, que hay que distinguir entre los altos empleados como son -- los Gerentes, Directores, Administradores y Representantes, y los propiamente trabajadores de confianza en razón de sus funciones que como la Ley establece son las -- de: dirección, inspección, vigilancia y fiscalización.

Con su característico buen humor, el Maestro Trueba Urbina, señala también que no hay que confundir la vigilancia de la Empresa con la ..... de la portería.

Pasemos a examinar ahora, brevemente al otro sujeto oson

cial en la relación laboral: el Patrón, para tal objetivo, nos referimos al supuesto legal expresado en el Artículo 10° de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra dice: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

Analizando el concepto de Patrón que contiene el anterior precepto legal antes citado, nos encontraremos con los siguientes elementos:

- 1.- Persona física o moral. Ya hicimos referencia de ello al hablar de los sujetos de la relación laboral a la tremenda dificultad con que se ha encontrado la doctrina al tratar de explicar la naturaleza de las llamadas personas morales. Sin embargo hay que reconocer que las diversas legislaciones reconocen personalidad a entes complejos como lo son por ejemplo las Sociedades Mercantiles. También se hizo mención de que trabajadores sólo pueden ser las personas físicas.

Referente al Patrón, nuestra legislación considera que puede configurarse en una persona moral como son las ya mencionadas, Sociedades Mercantiles que cada vez son mayores en número y las encontramos con más frecuencia co-

mo patrones, con los que el trabajador tiene que emplearse. Lo que no puede concebirse en el trabajador, si es concebible para el Patrón, que sea una persona moral, y que utilice o tenga a su cargo los servicios de uno o -- varios trabajadores, es decir que obtenga un beneficio -- económicamente con la energía desdoblada por otros.

El Maestro Mario de la Cueva señala acertadamente: "Para tener el carácter de Patrono se requiere asimismo que la utilización de los servicios de una o varias personas se efectúe mediante contratos de trabajo, ya que es posible emplear los servicios de alguna persona merced a contratos de naturaleza civil, tales como el Mandato o la Prestación de Servicios Profesionales". (4)

En cuanto al Patrón y como consecuencia de la complejidad que han ido tomando las relaciones laborales, es interesante analizar el concepto de Representantes del Patrono.

Nuestra Ley Federal del Trabajo vigente, establece en su Artículo Décimo Primero: "Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejercen funciones de-

(4) Mario de la Cueva. "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO". Pág. 427. Ed. Porrúa, S.A. 1966

dirección o administración del patrón y en tal concepto, lo obligan en sus relaciones con los trabajadores".

De acuerdo con el precepto antes citado por este artículo se considera representante del patrón en una forma -- muy general, a toda persona con funciones de dirección, -- de administración de la empresa o establecimiento. Pero -- además de ser demasiado amplio el sentido de éste concepto fijado por la Ley. Surge una confusión en cuanto a -- que las funciones de dirección ya fueron establecidas -- por el Artículo 9°. como propias de los empleados de con fianza.

Ante tal situación, el Maestro Mario de la Cueva nos dice: "El concepto es de suma importancia para precisar -- tanto el origen de la relación de trabajo como las obligaciones de trabajadores y Patronos. Así, por ejemplo, -- puede ocurrir que un trabajador sea contratado por una -- persona que no tiene carácter de mandatario jurídico del patrono, lo que frecuentemente sucede en la mayoría de -- las negociaciones, pues son los jefes de cuadrilla, en -- tre otros representantes del patrono, quienes contratan -- al personal necesario; la relación de trabajo es válida -- y el patrono tendrá las obligaciones derivadas de la relación como si él mismo hubiera intervenido en su forma-

ción. El concepto es también importante para determinar las obligaciones de los trabajadores, pues el que no cumpla las órdenes emanadas de su superior inmediato, en la medida en que el superior pueda dictarlas "DARA" motivo bastante para la rescisión del contrato de trabajo..... Y sirve igualmente éste concepto para fijar las responsabilidades patronal cuando, entre otros casos, ejecute -- un representante con el consentimiento o la tolerancia -- del patrono, actos de violencia en contra de un trabajador". Otro concepto importante que se debe analizar a -- propósito del Patrono, es el de Intermediario cuya aparición histórica la encontramos en Francia.

En el Artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo define -- al Intermediario de la siguiente manera: "Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón". Y en el Artículo 13 se establece: "No serán considerados intermediarios sino patronos, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En -- caso contrario, serán solidariamente responsables con -- los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores".

A este respecto el Maestro Alberto Trueba Urbina afirma en sus comentarios a la nueva Ley: "Este precepto precisa situaciones jurídicas que beneficiarán a los trabajadores, pues establece una responsabilidad solidaria entre patrón y la persona que se beneficia directamente -- con la obra o servicios que le son prestados por los trabajadores de aquel; ejemplo: Una empresa conviene con -- una persona en realizar la construcción de una casa-habitación. Si la empresa constructora no cumple con las --- obligaciones contraídas con sus trabajadores, por no disponer de elementos propios suficientes, el dueño de la - obra será solidariamente responsable de dichas obligaciones". El intermediario pues, será siempre una persona -- que no se beneficia con los trabajos que se le prestan - a otra por quien contrata.

Es importante en la intermediación analizar la siguiente situación, que el Maestro Mario de la Cueva expone en su obra Derecho Mexicano del Trabajo: "Una Empresa que cuenta con elementos propios contrata una obra con una persona, obra que ejecuta con trabajadores que, a su vez, contrata con posterioridad. Existen dos contratos, uno de - derecho civil, entre la empresa que contrata la obra y - la persona que se encarga y que pueda referirse, ponga-  
mos por caso, a la construcción de una casa, de los mue-

bles, etc., se encuentra previsto en el Artículo 2616 -- del Código Civil y es conocido con el nombre de Contrato de Obra a Precio Alzado.....

Al lado de este contrato, existen otros contratos de trabajo, los pactados con los trabajadores que, la dirección de la empresa contratante van a ejecutar obras. --  
 Pues bien, la empresa a que aquí se hace referencia, puede ser designada con el nombre de contratista, diferenciándose así del intermediario, tal como se ha entendido este concepto en el párrafo anterior. Dispone la Ley que en estos casos, la Empresa contratante no es Intermediario, sino que es realmente un Patrón de los trabajadores....."

Para poder determinar cuándo una Empresa contratista es un Intermediario y cuando un auténtico Patrón, es necesario analizar otro concepto, el de la EMPRESA.

A este respecto el Maestro de la Cueva nos dice en su obra ya citada, lo siguiente: "¿Que debe entenderse por Empresa?. Pensamos que la Ley utilizó el término en un sentido económico y las palabras, EMPRESA QUE CUENTA CON ELEMENTOS PROPIOS, lo indica con claridad. Esto resuelve desde luego, la cuestión de si por Empresa debe entender

se una persona jurídica o si también lo es la Organización Económica que dependa de una persona física, en el sentido de que la naturaleza del propietario de la Empresa es indiferente para la determinación del concepto.

Por Empresa, como regla general en sentido económico, se entiende LA ORGANIZACION DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCION, CAPITAL Y TRABAJO, para la realización de efectos económicos..... La referencia que hace la Ley respectoa que la Empresa cuente con elementos propios, se encuentra también plenamente justificada, pues de otra manera podría constituir como en el caso del Intermediario, un simple presta nombres para evitar las responsabilidades en que pudiera incurrir el patrono".

Entendemos por Empresa, de acuerdo con este pensamiento al Complejo Organizativo del Capital y el Trabajo que -- tiene por objeto la producción de bienes o servicios.

En las relaciones laborales, toda empresa que cuente con elementos suficientes para responder de obligaciones -- frente a los trabajadores que contrate, debe considerarse como Patrón y no como intermediario, y cuando esta -- Empresa contratista resulte insolvente, la Empresa beneficiada debe de responder de las Obligaciones nacidas --

del contrato laboral.

#### 5.- EL ESTADO COMO PATRON.

Para determinar el carácter patronal del Estado en sus relaciones con quienes le sirven, es necesario hablar de las funciones del mismo Estado, y cuya realización son causa de su relación con personas que le prestan un servicio. Por ello hablaremos brevemente de la Teoría de la División de Poderes que resulta básico en el establecimiento de las funciones del Estado.

Fué creada la Teoría de la División de Poderes, dentro de los Estados con el objeto de establecer y mantener el equilibrio entre ellos y asegurar así la libertad de los individuos. En el siglo XVIII la monarquía absoluta Francesa tenía monopolizado el Poder.

Contra ésta situación de indudable abuso, Montesquieu -- postuló la doctrina de la División de Poderes.

Siguiendo la doctrina de este autor: "Siempre que se concentra el Poder en unas cuantas manos, peligra la libertad humana". Establece que en cada Estado hay tres cla--

ses de Poderes: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, cuando dos de ellos se reúnen en -- una sola persona, se coacta contra la libertad del individuo.

"Todo se habría perdido advierte Montesquieu, si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma -- asamblea del Pueblo ejerciera los tres poderes: El de -- dictar leyes, el de ejecutar las relaciones públicas y -- el de juzgar los delitos o los pleitos entre particula-- res".

La teoría de la División de Poderes de Montesquieu, ejerció gran influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, así como en los Estados Europeos y no siendo desapercibida en nuestro país en donde la encontramos consagrada ya en la Constitución de Apatzingan de 1814.

Es claro que ésta Teoría de la División de Poderes no ha sido aplicada estrictamente en los Estados Modernos, toda vez que no sería posible una separación rígida de funciones, así como tampoco sería posible seccionar la soberanía de un Estado, lo que es indudable es que esta -- Teoría ha dado lugar a evitar en los Estados Modernos el fenómeno del abuso del poder.

Siguiendo esta Teoría, a cada Poder debería corresponder

le una función específica, así el Poder Legislativo debe dedicarse a la elaboración de las leyes, el Poder Ejecutivo a administrar y el Poder Judicial correspondería la función jurisdiccional. Sin embargo, el transcurso del tiempo ha demostrado que es necesaria una interacción en tre los distintos poderes y sus funciones.

El Maestro Gabino Fraga clasifica a las atribuciones del Estado en la forma siguiente:

- a).- Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad Privada.
- b).- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y -  
vigilancia de la misma actividad.
- c).- Atribuciones para substraer total o parcialmente a la acción de los particulares o para combinarse con ellos en la satisfacción de una necesidad colectiva. Estas atribuciones, según el maestro Fraga, son el contenido de la función estatal, el objeto de la ac tividad del Estado o de lo que el Estado debe hacer.

El Estado necesita de medios adecuados para asegurar la realización de estas atribuciones, por ello requiere de la existencia de personas para realizar esas atribucio--

nes personas que se relacionan con los órganos estatales a través de sus titulares.

Por lo anteriormente expuesto cabe señalar la diferencia que existe entre los órganos estatales y los titulares - de estos órganos, referente al primer punto vamos a encontrarnos una unidad abstracta y permanente que es parte del ente unitario Estado: son esferas de competencia que corresponden al mismo Estado, los titulares realizan la función del órgano del cual son representantes sólo - temporalmente.

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas afirma: "La función Pública está constituida por el conjunto de deberes, derechos y situaciones jurídicas que se originan entre el Estado y los funcionarios y empleados públicos.(5)

Es evidente que para que puedan llevar a cabo las funciones del Estado se necesita de personas, de un personal - administrativo capacitado y eficiente, la relación que - nace entre el Estado y estas personas necesarias para la realización de sus funciones, es una relación jurídica, - ya que es un vínculo creado dentro del marco jurídico, -

(5) Serra Rojas Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO" Pág. - 317. 1959.

pero analicemos si en esta relación que nace entre el Estado y quienes hacen posible la realización de sus funciones, éste presenta las características que como Patrón le corresponden.

El Maestro Alberto Trueba Urbina en su "Nuevo Derecho -- Procesal del Trabajo" nos dice: Como corolario de la evolución de la relación pública en nuestra legislación, el Estado Mexicano es Patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso sus relaciones se rigen por las Leyes de Trabajo en tanto que en el segundo, por la Legislación burocrática. De aquí arrancan nuevos caracteres del Estado Moderno. (6)

Deducimos del pensamiento anterior que para el Maestro Trueba, hay actividades que desempeña el Estado, para las cuales necesita del elemento humano y que según las funciones que desempeñe a través de él, será la naturaleza de las relaciones jurídicas y por lo mismo, la tutela a que estén sujetas. Es decir, que si las actividades son eminentemente económicas, de carácter empresarial.

(6) Dr. Alberto Trueba Urbina. "NUEVO DERECHO PROCESAL - DEL TRABAJO". Pág. 606 1971

serán regidas por el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

Y Cuando en ello la actividad sea meramente política, la relación que surge de ella será tutelada por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, no obstante no vemos la razón de esta distribución, puesto que en las dos hipótesis se está prestando un servicio personal a cambio de una retribución.

Este concepto del Estado-Patrón en nuestra Legislación Mexicana no ha quedado definida a pesar de haberse discutido mucho, en proyecto de Código Federal del Trabajo de 1929, mejor conocido como proyecto de Portes Gil, se planteó este problema pero al llegar al Congreso para su discusión fué desechado. En la exposición de motivos de éste proyecto se dice: El artículo 123 Constitucional, - respecto de este punto solo establece en su fracción 18- que las huelgas serán consideradas ilícitas ..... en caso de guerra cuando los trabajadores pertenezcan a los - establecimientos y servicios que dependen del Gobierno". De donde se concluye que fuera del caso de guerra, los - trabajadores que pertenezcan a establecimientos y servicios que dependan del gobierno, tienen el derecho de -- huelga y consiguientemente los demás que le confiere el-

artículo 123 Constitucional, y las obligaciones de derechos que este artículo impone a los patrones de empresas sean privadas afecten también al Estado".

Se argumenta también en contra de la idea del Estado-Patrón el que el Estado no representa a ningún factor de la Producción. A este respecto el Maestro Alberto Trueba Urbina, nos dice: .....si bien es cierto que estrictamente el Estado no es un factor de la producción, más -- cierto es que utiliza y explota a sus servidores como -- cualquier empresa; es más, así como el Estado que es la expresión suprema de la Autoridad y del Poder goza de -- los beneficios del Juicio Constitucional de Amparo contra fallos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para efectos patrimoniales, sin ser factor de producción o entidad privada, también es justo que se le -- coloque en el mismo plano de todos los empresarios en relación con ciertos derechos de carácter social de sus -- trabajadores, y especialmente en lo que se refiere a derechos laborales de naturaleza vital. (7)

Analícemos por último, si el Estado Mexicano puede considerarse como Patrón de acuerdo al Concepto vertido en el

(7) Trueba Urbina Alberto. "EL NUEVO ARTICULO 123". Pág. 277. 1962

artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo. El cual define al patrón diciendo: Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

Pasemos a analizar si el primer elemento de esta definición lo encontramos en el Ente Estado Mexicano. ¿Es el Estado Mexicano una persona Moral?. Para todas las teorías que han tratado de explicar la naturaleza de las personas morales éstas tienen como características indispensables:

- a).- Se encuentran formadas por dos o más personas físicas, es decir, son Entes Complejos.
- b).- La unión de los individuos componentes por un fin único, es decir, un objeto.

Evidentemente es que el Estado Mexicano está formado por una diversidad de individuos, en un Ente Complejo. Desde un punto de vista Kelseniano, se diría, es un Orden jurídico formado por multitud de órdenes jurídicas parciales.

En cuanto al segundo elemento también es evidente que el Estado Mexicano tiene por objeto un fin común a todos --

sus miembros. El bien común, y todos aquellos que se encuentran consagrados en nuestra Constitución.

Por tanto, desde un punto de vista teórico el Estado Mexicano es una Persona Moral, desde el punto de vista meramente legal, también puede decirse que el Estado Mexicano es una Persona Moral, ya que así se establece en la Legislación Civil, por lo que concluimos que el primer elemento de definición de Patrón que nos da la Ley lo encontramos realizado en el Estado Mexicano.

Veamos ahora si se realiza el segundo elemento de dicha definición de Patrón. Las personas que prestan servicios en los diversos organismos del Estado Mexicano ¿Son trabajadores?. Para esto hay que tomar como base la definición que de trabajador nos da la misma Ley Federal del Trabajo en su artículo octavo que a la letra dice: "Artículo 8°. "Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado".

Es indudable que si tomamos como ejemplo a cualquier servidor público, encontraremos en él a un sujeto con derechos y obligaciones, a un individuo al que la ley le dá ciertas facultades y le señala ciertos deberes, es decir, a una Persona Física.

Es una persona física que entra en relación con otra -- persona Moral, como lo es el Estado Mexicano, a la cual presta un servicio personal, porque la está beneficiando con el desarrollo de su energía de trabajo, en base a -- esto y de acuerdo con el pensamiento del Maestro Trueba-Urbina, esta persona física que es el trabajador, está -- prestando este servicio personal por una retribución o -- salario, luego entonces, todo aquel que preste un servicio personal mediante una retribución a cualquier Órgano Estatal, es, de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, un trabajador.

Es evidente que el Estado Mexicano usa los servicios de muchas personas que de acuerdo con la Ley Federal del -- Trabajo, son trabajadores, por tanto, el segundo elemento que nos da la Ley en su artículo 10, de la definición de Patrón se cumple y se realiza en el Ente denominado -- Estado Mexicano. De La manera más simple y sencilla podemos concluir que: EL ESTADO MEXICANO SI ES PATRON.

CAPITULO II  
"LAS CLASES SOCIALES"

1.- LA BUROCRACIA COMO CLASE.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BUROCRACIA EN MEXICO.

3.- EL BUROCRATA Y LOS ALTOS FUNCIONARIOS.

## CAPITULO II

### "LAS CLASES SOCIALES"

#### 1.- LA BUROCRACIA COMO CLASE.

La burocracia como clase es un conjunto de personas que se distingue de las demás por tener los rasgos culturales y económicos característicos de la clase media y poseer un criterio de clase muy definido.

Se debe tener en cuenta el factor cultural, el factor económico y el factor político para definir la burocracia, sobre todo el último de estos factores: porque es de suma importancia, por ello da al burocrata la idea o conciencia de clase, e influye en el mismo, y determina en gran parte sus actividades psicológicas.

Muchos autores han sostenido que la burocracia es una -- clase social formada por empleados públicos; en detrimento, han afirmado que es la plaga de los estados modernos y al señalar sus aspectos deficitarios, por ejemplo: Como denominador común señalar al burocrata como imprevisor, inseguro, desorganizado y carente de crédito en el aspecto financiero; por lo anterior poco se puede hacer en defensa de estos trabajadores y sin embargo no hace -

mucho, en el año 1971 en el VII Congreso de Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Hacienda, el propio titular de la Secretaría citada dijo: que el burocráta de Hacienda ha trabajado con patriotismo, con honradez, sin límite de horario en su jornada, entregando su fé en su comisión y cumplimiento con su trabajo".

Lo citado anteriormente nos da a entender las dos caras de la moneda, es decir el pro y el contra; los objetos y virtudes de que son objeto los trabajadores burocráticos, debemos buscar la peculiar forma de ser del mexicano así como su comportamiento.

Ante tal situación Octavio Paz nos dice: "Respecto a la forma de ser del mexicano, contra lo que supone una superficial interpretación de nuestra historia, aspira a crear un mundo ordenado conforme a principios claros. La agitación y econo de nuestras luchas políticas prueba -- hasta que punto las nociones jurídicas juegan un papel -- importante en nuestra vida pública. Y en la de todos los días, el mexicano es un hombre que se esfuerza por ser formal y que muy fácilmente se convierte en formulista. Y es explicable, el orden jurídico-social-religioso o artístico constituye una esfera segura, estable. En su ámbito basta con ajustarse a los moldes modelos y princi--

pios que regulan la vida; nadie para manifestarle, necesita recurrir a la continua invención que exige una sociedad libre. Quizás nuestro tradicionalismo, que es una de las constantes de nuestro ser y de lo que da coherencia y antigüedad a nuestro pueblo, parte del amor que le profesamos a la FORMA.

Son varias las expresiones que dan muestra de nuestro carácter en la-que el formalismo tiene un papel muy importante; las complicaciones rituales de la cortesía, la -- persistencia del humanismo clásico, el gusto por las formas cerradas en la poesía. El Soneto y la Décima por --- ejemplo, nuestro amor por la Geometría, en las artes decorativas, por el dibujo y la composición, en la pintura, - la pobreza de nuestro Romanticismo frente a la excelen--cia de nuestro Arte Barroco. EL FORMALISMO DE NUESTRAS - INSTITUCIONES POLITICAS y otras que demuestran nuestra - tendencia a las formulas sociales, morales y BUROCRATI--CA". (1)

Las formas han sido perjudiciales e historicamente nos - han ahogado, ejemplo de ello lo es que durante el siglo- pasado, los liberales vanamente intentaron someter la --

(1) El Laberinto de la Sociedad.- Octavio Paz. Pág. 20.  
F.C.E.

realidad del país a la camisa de la fuerza de la Constitución de 1857. Teniendo como resultado la Dictadura de Porfirio Díaz y la Revolución de 1910. En cierto sentido la historia de México, y por tanto de cada mexicano, consiste en una lucha entre formas y fórmulas en que se pretende encerrar a nuestro ser y las exposiciones con que nuestra espontaneidad se venga.

Nuestras formas jurídicas y morales, por el contrario -- mutilan con frecuencia a nuestro ser, impiden expresarnos y niegan satisfacción a nuestras ambiciones vitales.

A través de lo escrito con anterioridad, se ha podido -- encuadrar por diversas características y por rasgos peculiares que presenta la clase media, enmarcar dentro de ella como una de las fuerzas de la gran sociedad que forma la estructura que presiona hacia arriba y que en muchos casos alcanza la culminación de la pirámide social y llega a la cúspide.

A los trabajadores al servicio del Estado los encontramos dentro de esta clase media con signos definidos, -- aquí en el Distrito Federal, los que son federalizados o los que trabajan para cada municipio o para cada entidad federativa en nuestra República.

Así encontramos a los trabajadores al servicio del Estado como clase media, se encuentran sujetos a un Estatuto Personal y que en el desempeño de su trabajo, actúan en forma peculiar en relación a los demás que se encuentran dentro de esta clase social media.

## 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BUROCRACIA EN MEXICO.

Entre nuestros antepasados encontramos que la Administración Pública descansaba principalmente en la figura del Rey, el cual era auxiliado por los Funcionarios de la Nobleza, del Clero y de la Clase Militar; ésta última se encontraba muy bien organizada, pues que contemplaba ya sistema de ascenso y distribución de dignidades de acuerdo a los méritos realizados por los militares en las guerras. Dentro de la organización administrativa de los aztecas, se comprendía la administración de la justicia que rigiéndose por Leyes especiales, correspondía a Tribunales de diversa categoría cuya competencia se establecía por la naturaleza de los asuntos y la importancia de los mismos. En la organización azteca la educación pública estaba encomendada a dos instituciones: El Calmécac, en la cual se instruía a los hijos de los nobles para la carrera religiosa o para la vida civil y el Telpochcallé

en la que se educaba a la juventud plebeya para el arte de la guerra.

Encontramos en ésta época obras públicas como: Acueductos, edificios, monumentos religiosos, caminos, etc., -- que nos dan una imagen de la bien organizada administración pública.

Encontramos también el funcionamiento de la Hacienda Pública, la cual hacía obtención de ingresos mediante la imposición de tributos -en especie- entre los pueblos -- vecinos o súbditos y que eran siempre colectivos.

Podemos concluir que nuestras Culturas Precortesianas -- conocieron aspectos importantes de la Administración Pública, como el de Ingresos y Egresos de las Comunidades, la Burocracia, Culto Religioso, el Ejército, las Obras Públicas, la Policía y otras.

La Administración Pública de este entonces no podía desarrollarse sin la presencia del elemento humano constitutivo de lo que hoy llamamos la Burocracia.

En la Epoca Colonial en 1521 tiene lugar la consumación de la conquista de nuestro País por el Ejército Español-

al mando de Hernán Cortés, ocasionando con ello todo un cambio radical en la política, en lo social y en lo económico en la sociedad de éste tiempo.

Con la conquista se implantó en nuestro País las formas del conquistador desde la política hasta el campo espiritual. En el campo de la política se implantó la estructura monárquica, ya que el Virrey no era sino una prolongación de la autoridad del Rey de España que sólo se encontraba limitado por las leyes que el mismo soberano dictaba. No obstante, el Virrey tenía gran participación en la designación de los altos funcionarios del Tesoro, Jefes Militares, Gobernadores y otros de menor jerarquía. Ante esto el Virrey se presentó como el reflejo del poder unipersonal y centralizado del Rey.

Ante esta centralización del poder, la Administración Pública careció de planeación y de dirección, a pesar de que el Virrey tenía auxiliares como el Secretario y el Consultor Legal, debido a que el Virrey se encontraba fuertemente influenciado por la Iglesia y otras organizaciones para satisfacer las necesidades públicas.

En éste régimen de explotación los puestos de la Administración Pública se encontraban en manos de los conquista

dores peninsulares. Ante esto se da una discriminación - hacia los criollos y los mestizos en el desempeño de las funciones Públicas, lo que más tarde da lugar a los movi - mientos de Insurrección como el encabezado por Don Francisco Primo de Verdad.

Con el movimiento de Independencia se liquidan éstas fallas en la Administración Pública de esa época que al de - cir de Gordon Sheaffer presentaba: "Una división de la - autoridad y de la falta de control del Virrey sobre el - personal administrativo, eran efectos de la política se - guida por los monarcas españoles, los cuales se hallaban siempre temerosos de que una excesiva concentración de - autoridad de sus representantes, les hiciera perder el - control sobre estos".

Así es como fué implantado en nuestro País, el sistema - administrativo y burocrático de los conquistadores, sistema que dió como resultado una burocracia privilegiada - que desde el Virrey hasta el último de los empleados pú - blicos gozaban de poco trabajo con las encomiendas, que - siempre fueron un sistema de explotación de los indígenas.

Podemos concluir que con los desmanes de esta burocracia privilegiada vinieron a fomentar las causas socio-econó -

micas que provocaron el movimiento de Independencia de -  
1810.

Al consumarse la Independencia política de nuestro País-  
en 1821, surge la idea de un cambio en las estructuras -  
del Poder Político y por lo tanto de la Administración Pú-  
blica; un cambio socio-económico como ya se establecía -  
en los "Sentimientos de la Nación de Don José María More-  
los, que después va a cobrar forma jurídica en la Consti-  
tución de Apatzingan.

Este cambio se inicia con el establecimiento de la forma  
estructural política de la República, que sólo va a ver-  
se perturbada por dos pasajeros imperios como fueron el-  
de Iturbide y posteriormente por el de Maximiliano de --  
Habsburgo.

La forma Republicana del Poder Político, tiene que ele--  
gir entre dos caminos: El Federalismo, con indudable se-  
llo norteamericano y el Centralismo sostenido por quie--  
nes aspiraban todavía por la monarquía, ya que en el --  
país no presentaba madurez en lo espiritual ni en lo so-  
cio-económico para el sistema Federal. Este sistema en -  
el país viene a ser un molde en el que se viene a ence--  
rrar la realidad de nuestra Nación en el afán desmedido-

de imitación a formas nacidas, justificadamente en los - Estados Unidos de Norteamérica, que a partir de entonces sigue ejerciendo una gran influencia en nuestro país, ca si siempre sus resultados son negativos.

Lo positivo del sistema Federal en sí, no respondió históricamente en nuestro país por las condiciones reales - sino más bien por el afán de imitación. A través del --- transcurso del tiempo se empezó a notar la superficialidad del Sistema Federal, y su escaso arraigo en nuestra idiosincracia, como lo podemos notar en nuestros días en que la autoridad política está Centralizada y nuestras - entidades Federativas solo representan migajas de Sobera nía.

Con la forma Republicana se da como consecuencia la divi sión de Poderes en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, - que van a definir totalmente la estructura democrática - desde entonces en nuestro País.

Después viene una época de constantes luchas entre los - grupos contendientes que logran con ello una inestabili dad en la estructura del país y por lo tanto una inefica cia en la Administración Pública hasta llevarnos a la -- pérdida de más de la mitad de nuestro territorio Nacio--

nal a favor de los Estados Unidos de Norteamérica.

Con ésta pérdida de gran parte de nuestro territorio aparece un fenómeno que va a frenar al desarrollo de la Administración Pública y éste es la aparición de caudillos militares rodeando al Jefe del Ejecutivo; caudillos que introducen la corrupción en la Administración Pública. - Ejemplo de ello son los gastos excesivos que se realizaron en la Administración de Santa Ana.

Para 1853 nos encontramos con un gran paso en el desarrollo de la Administración Pública en nuestro país, al -- configurarse ministerios como los de Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, de Guerra, de Marina y de -- Hacienda y posteriormente, los de Fomento y Colonización, e Industria y Comercio.

Pero la historia sigue su curso, nuestro País se ve invadido por Francia y la implantación de otro Imperio que -- fué el de Maximiliano. Imperio que es derrocado y sus -- ostentadores expulsados a través de batallas triunfales -- como fué la de 5 de mayo en Puebla.

Hay que resaltar que durante el gobierno del Presidente -- Juárez, la Administración Pública presenta un sentido --

eminentemente nacionalista básico, la honradez con lo -- que se logra una mayor eficacia en la realización de los Servicios Públicos, expulsando la corrupción y al enri-- quecimiento ilegítimo. Con el fallecimiento del Presidente Juárez en 1872 es cuando termina ésta época tan bri-- llante en la Administración Pública.

Ante tal suceso surge en nuestro País una etapa de gue-- rras internas entre los Liberales por el poder, la que - viene a plasmarse con el triunfo del llamado Plan de Tux tepec, el General Porfirio Díaz llega al poder con las - glorias de militar heroico y liberal, mismas que son la - pauta para ocupar el trono posteriormente en nuestro -- país con el sistema de la Dictadura , misma que duraría - un período de 30 años en el Poder.

A través del endeudamiento del País se crearon en esta - época más obras o servicios públicos que culminó en la - terrible explotación del ser humano tanto por la aristo - cracia tanto nacional como la extranjera. La corrupción - viene a envolver nuevamente a la Administración Pública - y a la Burocracia, como medios promotores de ascenso, -- vuelve a surgir el sistema del nepotismo y el cohecho; - en la aplicación de las leyes por la Burocracia impera - la negligencia.

La más cruda expresión se ve manifestada en la explotación y en la opresión: la pobreza de las mayorías. Y solo a través de un cambio radical en la estructura del país sería la solución para tales acontecimientos.

En nuestra sociedad de principios de siglo la acción injusta u opresiva de la Dictadura Porfiriana provocó la reacción limpia y pujante de la Revolución Mexicana de 1910.

Es necesario hacer notar que durante el Gobierno del General Porfirio Díaz, hubo un amplio desarrollo en los servicios públicos, desarrollo que descansaba en la explotación de los trabajadores y de los campesinos, y que sólo pudo ser destruída por un movimiento revolucionario que empezó a gestarse en las huelgas de Cananea y Río Blanco, cuyas bases ideológicas empezaron a expresarse en los manifiestos del Partido Liberal, que fué el agente concientizador principal en las masas explotadas, dirigido por hombres como los hermanos Flores Magón.

En el último período de la dictadura del General Díaz, y enarbolando la bandera del "Sufragio Efectivo. No reelección", surge la figura de Francisco I. Madero, quien lanza al pueblo a la toma de las armas para la lucha revolu

cionaria, que adelantándose al plan previsto, se inicia con la muerte de Aquiles Serdán en la Ciudad de Puebla.

El triunfo del Movimiento de 1910 fué posible a que se le unen a Madero las fuerzas de Emiliano Zapata en el Sur y las de Villa en el Norte, así como las de muchos otros revolucionarios.

Con la llegada a la Presidencia de la República de Francisco I. Madero y después de surgir el movimiento revolucionario el artero golpe de la traición de Victoriano Huerta, entra en movimiento la etapa llamada Constitucionalista, al enarbolar ésta bandera el Gobernador del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza.

Con la derrota total del ejército del usurpador Victoriano Huerta, entra triunfante a la capital de la República el ejército Constitucionalista al mando de Don Venustiano Carranza, quien en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convoca a un Congreso Constituyente para que se reforme la Constitución de 1857, con el objeto de buscar una solución a las necesidades de quienes pusieron las bases del movimiento revolucionario, los trabajadores y los campesinos.

Reunido en Querétaro, a fines de 1916 y principios de --

1917, el Congreso Constituyente rebasa las intenciones - del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, y realiza la gran tarea de crear una nueva Constitución, que -- rompiendo los moldes clásicos del Constitucionalismo, -- eleva a la más alta calidad jurídica los derechos y las-reivindicaciones de los trabajadores, naciendo así la -- primera Constitución Social de que se tenga noticia, en ese momento, la Constitución de 1917.

En decretos de los días 14 y 19 de septiembre de 1916, - Don Venustiano Carranza convocó al Congreso para refor-- mar la Constitución de 1857. Al iniciarse éste el prime-- ro de diciembre de 1916 y después de oír la declaración-- de Apertura del mismo Congreso Constituyente, el señor - Carranza dió lectura a su informe en el cual hacía un -- severo análisis de la Constitución de 1857 y de las re-- formas que él consideraba necesario hacercele, entregan-- do su proyecto de reformas, al Presidente del Congreso - Lic. Luis Manuel Rojas.

El Proyecto de Reformas dejaba intactos gran número de - artículos de la Constitución de 1857, y en otros reali-- zaba profundas reformas que ante los Constituyentes pro-- gresistas, eran reformas poco audaces.

Entre los artículos contenidos en el proyecto del señor-

Carranza, es importante para el objeto de nuestro estudio el artículo 5°. cuyo texto establecía: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo como pena por la autoridad judicial. En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos establecidos por las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida a el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa del trabajo, de educación o de voto religioso. La Ley en consecuencia no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea su denominación u objeto con que pretenda erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso la renuncia, pérdida o menoscabo de



- a).- Tiempo en el desempeño de su empleo, el funcionario por lo general dura en el cargo un sexenio o menos.
- b).- Retribución que percibe cada uno de ellos, un funcionario percibe compensaciones adicionales por el desempeño de servicios especiales.
- c).- Naturaleza Jurídica que los vincula con el Estado - es el derecho público o de derecho privado, los altos funcionarios y los funcionarios raramente comparecen ante la Justicia por delitos oficiales y además el órgano que conoce de esos delitos, es la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, que es un órgano político.
- d).- Facultad de decisión, que tiene a su cargo el funcionario.
- e).- Por los ordenamientos que regulan sus funciones, -- el funcionario encuentra señaladas sus funciones -- en la Constitución o bien en la Ley reglamentaria -- respectiva, en tanto que al empleado le son señaladas en el reglamento correspondiente.
- f).- El cargo, el funcionario supone un cargo especial -

trasmitido, en principio, en la ley, que da origen a una relación externa que da al titular un carácter de representatividad. En tanto que el empleado, tiene una vinculación interna que da lugar a que su titular sólo intervenga a la formación de la función pública.

### 3.- EL BUROCRATA Y LOS ALTOS FUNCIONARIOS.

En el Apartado "B" del Artículo 123 de la Norma Suprema de nuestro país, se estableció a partir del 21 de octubre de 1960 un nuevo instrumento que hace posible que -- los trabajadores al servicio del Estado tengan a nivel -- constitucional una suma de Derechos y Obligaciones, y en base a ello se establezcan como garantías sociales su -- actuación dentro del poder público. Esta disposición lo -- coloca como quién tiene el poder de decidir la marcha de la Administración Pública o como una persona que tiene -- relaciones de carácter laboral frente al Patrón-Estado.

Es necesario citar y hacer un análisis de algunas disposiciones Constitucionales para hacer posible una división de los trabajadores al servicio del Estado.

Partiendo del contenido de los Artículos 90, 91, 92 y 93

de la Constitución podemos deducir las características -- de los Secretarios de Estado, así como las facultades -- conferidas a estos.

Con esto estaremos en condiciones de saber: como es nombrado un Secretario de Estado, cuales son los requisitos a cubrir para ser tal y que facultades le son conferidas por la propia Constitución.

"Artículo 90 Constitucional.- Para el despacho de los -- negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

"Artículo 91.- Para ser Secretario de Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito y a los Departamentos Adminis--

trativos, serán enviados directamente por el Presidente-  
al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento --  
respectivo".

"Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho luego que es-  
té abierto el período de sesiones, darán cuenta al Con-  
greso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Cual-  
quiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de -  
Estado para que informen, cuando se discuta una Ley, o -  
se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

El Artículo 90 de la Constitución citado anteriormente --  
hace mención a una Ley que establezca el Congreso en que  
se determinara el número de Secretarios que éste estipu-  
le, pues bien, esta Ley no es otra que la Ley de la Admi-  
nistración Pública Federal, que entró en vigor el 1°. de  
enero de 1977, que abroga la Ley de Secretarías y Depar-  
tamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. Es impor-  
tante citar algún precepto legal que en esta Ley se con-  
tiene para el logro objetivo de nuestro estudio.

Así en la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-  
ral, en su título Segundo: "De la Administración Pública  
Centralizada". Capítulo I: "De las Secretarías de Estado  
y los Departamentos Administrativos"., nos habla en su -

artículo 15 de funcionarios y empleados de la Federación y que a la letra dice:

1.- Artículo 15.- Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliara en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y sub-jefes de ofician, sección y mesa.

De la transcripción de los artículos constitucionales podemos decir, a través de un análisis somero, sabemos que al Secretario de Estado también se le nombrará Secretario de Despacho, que por lo menos debe tener 30 años cumplidos, que es nombrado por el Presidente de la República, que está sujeto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sin su firma que sanciona los acuerdos y decretos dictados por el Presidente de la República, no serán obedecidos; que se denomina Gobernador al Jefe del Distrito Federal y que tiene la obligación Constitucional de dar cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos, sin que esto llegue a acontecer personalmente sino que es realizado por el Presidente de la República, así como la obligación de acudir ante cualquiera de las Cámaras para informar y discu

tir una Ley que se relacione con su ramo.

Por otra parte se menciona en el Artículo 108 Constitucio--  
 cional, a los Secretarios de Despacho con el rango de --  
 funcionarios públicos y en la Ley de Responsabilidades -  
 de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Dis-  
trito y Territorios Federales y de los altos funciona---  
rios de los Estados, reglamentaria de la disposición ---  
 Constitucional en cuestión, contiene una serie de obliga  
 ciones y responsabilidades que nos lleva a la conclusión  
 de que los Secretarios de Estado o encargados de despa--  
 cho o jefes de departamento deben de involucrarse como--  
 trabajadores al servicio del Estado.

Partiendo de las disposiciones citadas, y con base en el  
 Artículo 108 Constitucional se hace posible la división  
 de trabajadores al servicio del Estado de la forma siguien  
te:

ALTOS FUNCIONARIOS

FUNCIONARIOS

EMPLEADOS

TRABAJADORES MANUALES

Dentro de la tercera denominación se puede ramificar en-  
 publicada en el Diario Oficial el cuatro de enero de --

1980, que viene a derogar a la Ley de Responsabilidades-  
de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del -  
Distrito y Territorios Federales, de lo altos funciona--  
rios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939, -  
publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el 21  
de febrero de 1940.

### CAPITULO III

#### "LA FEDERACION Y LOS ESTADOS"

- 1.- DISTRIBUCION DE LAS COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.
- 2.- LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA LABORAL EN LA -  
CONSTITUCION DE 1917.
- 3.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1929.
- 4.- LAS FACULTADES EXPRESAS.
- 5.- FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA LABORAL EN LA CONSTI  
TUCION DE 1917, Y LA REFORMA DE 1929.
- 6.- LEGISLACIONES LOCALES SOBRE LOS SERVIDORES PUBLICOS:  
AGUASCALIENTES, CHIHUAHUA, PUEBLA Y CHIAPAS.

## CAPITULO III

## "LA FEDERACION Y LOS ESTADOS"

1.- DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y-  
LOS ESTADOS.

En todo sistema de Gobierno o de Estado tienen elementos peculiares que los caracterizan, así en el Sistema Federal encontramos que uno de esos elementos es la descentralización del Poder en dos esferas competenciales: La Federal y la Local o de los Estados miembros de la Federación.

El Maestro Felipe Tena Ramírez en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" a propósito del estudio del sistema Federal nos dice: "El Estado Federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados.

El Estado Unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, si-

no que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas - por los gobiernos de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.

En la Federación, los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.

Desde este punto de vista, aparecen la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente -según palabras de WHEARE- una división de poderes entre la autoridad general y regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otra e independientemente de ellas".

En un Estado Federal el sistema de distribución de facultades, normalmente establecido en la Constitución, - se ve influido por la forma histórica como nace ese Estado Federal en particular.

Es decir, que en los Estados en donde la Federación nació por un pacto entre los Estados preexistentes, estos

son los que transmiten al Poder Federal determinadas facultades y se reservan las restantes; en los Estados que nacieron al sistema Federal creando a las entidades federativas y partiendo de un Estado Unitario, es a los Estados Federados a quienes se les confieren las facultades enumeradas, reservándose para el Poder Federal las demás como clásico ejemplo del primer sistema tenemos a los -- Estados Unidos de Norteamérica, y a la República del Canadá como ejemplo del segundo sistema.

A este respecto el maestro Tena Ramírez nos dice: "La -- diferencia proviene de que en un caso el Poder Central -- se formó de lo que tuvieron a bien cederle las partes, -- en tanto que en el otro caso fueron las partes las que -- recibieron vida y atribuciones al desmembrarse el Poder Central".

Es de suma importancia esta diferencia de sistemas de -- distribución cuando surge un conflicto y hay que preci-- sar si determinada facultad pertenece a la Federación o a un determinado Estado. Ante esto nos dice el citado -- autor: "En el sistema como el Norteamericano, donde el -- Poder Federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse -- en favor de los Estados, no solo porque estos conservan-

la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la Federación, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema..... En el otro sistema, la solución de duda favorecerá a la Federación". (1)

Pasaremos a ver a que sistema de distribución de Facultades se ha acogido nuestra Constitución: Así el Artículo 124 de la Constitución leemos que: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los Funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados". De lo anterior se deduce claramente que nuestra Constitución siguió, en este, como en otros muchos aspectos, al sistema Norteamericano, partiendo del supuesto erróneo de que la Federación Mexicana nació entre Estados preexistentes a través de un pacto.

Ahora bien, ¿cuáles son las materias que por su importancia deben estar dadas al Poder Federal?. Se dice que todas las cuestiones que afecten el interés general del País deberán ser competencia de los Poder Federales, -- quedando a los Estados todas aquellas relaciones privadas que se susciten entre sus habitantes.

(1) Tena Ramírez Felipe.- "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Pags. 117 Ed. Porrúa. 1964.

Sin embargo existen materias que necesariamente tienen que caer bajo la jurisdicción Federal, como lo son las relaciones Internacionales, toda vez que en todo Estado Federal los Estados miembros no tienen personalidad jurídica en el ámbito internacional, pues la soberanía se deposita en el Poder Central.

En caso contrario, el sistema perdería su carácter de Federal para convertirse en una Confederación.

Como consecuencia de las Relaciones Internacionales y como mantenimiento del respeto a la soberanía que estas relaciones implican, el gobierno central de un Estado Federal, debe contar con fuerza pública y con recursos económicos, es decir, debe contar con un Ejército y de una Hacienda, aunque también se requiere de estas dos fuerzas en los Estados miembros para el mantenimiento de su orden interior.

Así el Comercio Exterior, la Defensa Nacional y la Hacienda Pública, deberán ser facultades de la Federación. En nuestra Carta Magna, las anteriores facultades están dadas al Poder Federal, en los Artículos 73 fracciones X y XIV, y 89 fracción X así como el Artículo 76 fracción I.

El Artículo 73 nos dice: "El Congreso tiene facultad: - Fracción VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto..... Fracción X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio...., Fracción-XIV. Para levantar y sostener las instituciones armadas de la Unión.

El Artículo 89 dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Fracción X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y -  
celebrar tratados con las potencias extran  
jeras, sometiéndolos a la ratificación del  
Congreso Federal.

El Artículo 76 dice: "Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los Tratados y convenciones diplomáticas --  
que celebre el Presidente de la República con las -  
potencias extranjeras.

Hay pues una distribución de facultades entre los Poderes Federales y los Poderes Locales. Las facultades de-

la Federación se encuentran expresamente establecidas - en nuestra Constitución considerándose reservadas para los Estados las demás, así se desprende del ya citado - Artículo 124.

La distribución de competencias entre la Federación y los Estados Federados, respondió a un necesario equilibrio del Poder, que sin embargo, no se ha visto realizado ya que las facultades de los Poderes Federales cada vez se han ampliado más, y las de los Estados miembros se han ido restringiendo. Ante tal situación Miguel -- Lanz Duret nos dice en su obra "Derecho Constitucional-Mexicano", lo siguiente: ".....Ha acontecido entre nosotros, al igual que en todas las demás Federaciones, y muy particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica, que desde el principio la evolución y desenvolvimiento de los Poderes respectivos se tradujeron en un marcado ensanchamiento en una invasión progresiva, por decirlo así, de los Poderes Federales y en un estancamiento raquítico, en una disminución constante de las atribuciones políticas de las entidades locales....

Wilson dice en su obra "El Gobierno Congresional" "Manifiestamente los poderes reservados a los Estados estaban destinados a servir de freno real y muy poderoso --

contra el Gobierno Federal; y sin embargo podemos ver - claramente hoy que este freno de los Estados contra las autoridades nacionales se ha revelado, entre todas las-restricciones constitucionales, como la menos eficaz.

Por la fuerza de las cosas, como dice Cooley, era imposible que los poderes reservados a los Estados pudiesen constituir un freno para el crecimiento del Poder Federal en la medida que se esperaba; desde luego, el Go---bierno Federal fué constituido necesariamente en el -- juez final de su propia autoridad y en el ejecutor de - su voluntad". (2)

(2) Lanz Duret Miguel. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"  
Pags. 32 Porgis Editores. 1959.

2.- LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA LABORAL EN LA --  
CONSTITUCION DE 1917.

Con la victoria de la Revolución de 1910, y la confirma  
ción de dicho triunfo con la llegada al poder del Jefe-  
del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza,  
nuestro país empezó a buscar la consagración en instituti  
ciones las inquietudes que dieron lugar al éxito del mo-  
vimiento armado, los anhelos de los campesinos y de la-  
clase obrera o trabajadora, que con su esfuerzo habían-  
hecho posible el triunfo del Movimiento Revolucionario.

Los grupos políticos revolucionarios de este tiempo em-  
pezaron a presionar para que los anhelos de quienes ha-  
bían hecho posible que la Revolución se realizaran, --  
fué así como el mismo Señor Carranza propugnó por la --  
interacción de un Congreso Constituyente que reformara-  
adecuadamente la Constitución de 1857.

Así el 20 de noviembre de 1916 tuvieron inicio las la--  
bores de este Congreso Constituyente en la Ciudad de --  
Querétaro, en donde a partir de sus debates saldrían --  
instituciones fundamentales para la estructura del Estado  
Mexicano; en sus sesiones se alcanzarían las voces -  
que darían origen a nuestro país, a nuevos caminos a --  
seguir en la realización del entonces incipiente concep

to de Justicia Social.

Del seno de este Congreso Constituyente, que no sólo re-  
formó la Constitución de 1857, tuvo origen una nueva --  
Constitución que sería precursora de las llamadas Cons-  
tituciones Sociales al elevar a la categoría de Norma -  
Suprema en la Nación Mexicana, los derechos de los cam-  
pesinos en su Artículo 27 y los derechos de los trabaja-  
dores en el Artículo 123.

Así es como surgen los principios protectores y reinvin-  
dicadores de la clase trabajadora en nuestro país, de -  
estos principios consagrados en nuestra Constitución, -  
se desprendería después la legislación ordinaria labo-  
ral, para lo cual se dieron facultades a los órganos --  
del Poder Público que se consideraron adecuados en ese-  
momento histórico, para que se expidieran leyes que vi-  
nieran a soldificar los derechos de la clase trabajado-  
ra en nuestro país.

Debemos preguntarnos ¿cuáles eran los órganos faculta-  
dos para legislar la materia laboral en esta Constitu-  
ción de 1917?.

Textualmente, en su primer párrafo, el Artículo 123 de-

la Constitución de 1917 era:

ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión y las Legislatu-  
ras de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo,  
fundadas en las necesidades de cada región, sin con-  
travenir a las bases siguientes, las cuales regirán el  
trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésti-  
cos y artesanos y de una manera general, todo contrato-  
de trabajo...."

Es claro el anterior precepto en cuanto a que se facul-  
ta a las legislaturas locales para dictar leyes que ri-  
jan en materia laboral. Es bien importante recalcar que  
más que facultad, lo que este texto original del Artículo  
123 de la Constitución de 1917 a las Legislaturas --  
locales, es una obligación ya que el legislador empleo-  
el término "deberán" y no el término "podrán".

Para el legislador de 1917 las Legislaturas Locales --  
eran totalmente competentes para legislar en materia --  
laboral, por estar ellos en conocimiento más directo de  
las diversas necesidades regionales que ellas tenían, -  
ya que el legislador empleo los términos: "Fundadas en-  
las necesidades de cada región".

Este texto del original Artículo 123 de la Constitución

de 1917, surgió del proyecto del capítulo del Trabajo - que presentó una Comisión de Constituyentes del Congreso.

A continuación transcribimos una pequeña parte del dictamen que sobre el Capítulo "DEL TRABAJO" presentó la Comisión correspondiente el 23 de enero de 1917: "El -- primer artículo a nuestro juicio, debe imponer al Congreso y a las Legislaturas, la obligación de legislar -- sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravengan a las consignadas".

(3)

La anterior anotación afirma nuestro antes mencionado comentario en el sentido de que más que facultad era -- una obligación la que la Constitución de 1917 imponía -- a las legislaturas de los Estados para que dictaran leyes laborales. Lo importante es señalar es que a los -- Estados miembros de la Federación, en la Constitución -- de 1917, si tenían facultad para legislar en materia -- laboral.

(3) "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Tomo IV.

### 3.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1929.

Para la mejor comprensión en el desarrollo del presente estudio y para el alcance objetivo del mismo, es importante señalar como a partir de la Reforma Constitucional de 1929, tiene lugar la Federalización de las Leyes del Trabajo y asimismo, la aplicación de las mismas por las autoridades locales y federales.

Por virtud de la Reforma Constitucional de 1929 se llevó a cabo la Federalización de las Leyes del Trabajo -- con la reforma a la fracción X del Artículo 73 así como al preámbulo y la fracción XXIX del Artículo 123 de la Carta Suprema del país, en la cual se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes reglamentarias en materia de trabajo quedando en los términos siguientes:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"X. Para legislar en toda la República sobre minería e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Unica, en los términos del artículo 28 - de la Constitución, y para expedir las leyes del -- trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del -- trabajo corresponde a las autoridades de los Esta--

dos en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando - se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás - empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería o hidrocarburos, y por último, los trabajos -- ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la for- ma y términos que fijen las disposiciones reflamenta--- rias".

El preámbulo y la fracción XXIX del Artículo 123 de la- Constitución establece:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contrave-- nir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes -- del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jor- naleros, empleados, domésticos y artesanos y de una ma- nera general sobre todo contrato de trabajo.

Fracción XXIX. Se considera de utilidad pública la expe- dición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá - seguros de invalidez, de vida, de cesión involuntaria, - de enfermedades y accidentes y otras de fines análogos".

Así como nos dice el maestro Trueba Urbina: "En virtud- de la facultad que se le otorga al Congreso de la Unión para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del --

artículo 123 de la Constitución, por la fracción X del artículo 73 del propio Código Supremo, se modificó el preámbulo del artículo 123 en los términos que anteceden, de manera que a partir de la mencionada reforma constitucional se originó la federalización de la legislación del trabajo en nuestro país". (4)

Partiendo del texto de la propia Constitución, se establece que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a la autoridad de los Estados en sus jurisdicciones respectivas pero no se establece que sean las autoridades de los Estados de los Poderes Locales quienes deban dictar las leyes que regulen las relaciones laborales entre los Poderes Locales y quienes les prestan un servicio personal subordinado. Tampoco queda explícitamente estipulado con toda claridad, que dichos trabajadores a los que hacemos mención, se encuentren comprendidos dentro del apartado, por tanto podemos señalar que ninguna entidad federativa en el Estado Mexicano tendrá facultades para legislar en materia laboral, ya que esto sólo es facultad del Congreso de la Unión.

(4) Alberto Trueba Urbina "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". pág. 169, 170. Ed. Porrúa, S.A. México 1977.

#### 4.- LAS FACULTADES EXPRESAS.

En el desarrollo del presente trabajo se ha visto como las facultades se distribuyen en un Estado Federal como el nuestro, entre la Federación y los Estados Federados, asimismo, como las facultades de los Poderes Federales que se encuentran perfectamente determinadas en la Constitución, y como en caso de duda, ésta se ve resuelta a favor de los Estados.

Con ello encontramos que las facultades de los Poderes Federales son expresas. Se encuentran determinadas concretamente, los Poderes Federales son representantes -- con facultades perfectamente delimitadas, enumeradas en la Constitución, cualquier actuación de los Poderes Federales que trate de rebasar las facultades enumeradas para ellos, será en principio una actuación total y completamente nula. Esto significa como el Maestro Tena Ramírez en su obra ya citada afirma: Las facultades Federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos.

La ampliación de la facultad ejercida así, significaría en realidad un contenido diverso en la facultad ya exis

tente o la creación de una nueva facultad; en ambos casos el intérprete substituiría indudablemente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes Federales".

En principio los Poderes Federales se encuentran en una zona perfectamente delimitada. Pero se encuentra una pequeña salida en donde los Poderes Federales escapan a esta limitación, ésta la encontramos en la fracción XXX del Artículo 73 Constitucional que establece las llamadas facultades implícitas, y que a la letra dice:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas -- las facultades anteriores, y todas las -- otras concedidas por esta Constitución -- a los Poderes de la Unión.

El Maestro Tena Ramírez las define como: "...Las que el Poder Legislativo puede concederse a él mismo o a -- cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades -- explícitas". Nos sigue diciendo acerca de estas Facultades: "El otorgamiento de una facultad implícita solo --

puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos:

- 1°.- La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse.
- 2°.- La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera, no podría alcanzarse el uso de la segunda.
- 3°.- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita.

El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría. El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra. El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial

pueden conferirse a si mismo las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, - pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo; en -- cambio este Poder no sólo otorga a los otros dos las fa- cultades implícitas, sino que también se las dá a si -- mismo".

De tal forma que un solo Poder Federal, tiene facultad para agrandar su ámbito de facultades y los de los --- otros dos Poderes Federales y con ello disminuir la au- tonomía de los Estados Federados.

A través de un breve análisis veamos la situación de -- las facultades implícitas en el sistema Federal Clásico y originario: el Sistema Norteamericano. En los Estados Unidos de Norteamérica, el Congreso tiene facultad para dictar toda clase de leyes que sean necesarias para la realización de sus propias funciones y las demás concedidas por la Constitución de este país al Gobierno Federal.

Por medio de la Suprema Corte ha sido como los Poderes- Federales han ido ampliando su esfera de acción, a tra- vés de dura lucha, ya que en este país los Estados Fe-- derados han peleado sus facultades y han ejercitado hag

ta donde han podido su autonomía.

Es necesario hacer notar que en el vecino país del Norte, la relación que debe existir entre la facultad implícita y la que trata de concretizar, se ha establecido artificialmente, creándose entonces verdaderas nuevas facultades para el Poder Federal de que se trate.

Tanto el Congreso como la Suprema Corte han trabajado de acuerdo en estos aspectos, ya que cuando una facultad implícita concedida por el Congreso a cualquiera de los Poderes Federales se ve atacada, corresponde a la Suprema Corte decidir y es de esperarse que siendo éste un Poder Federal, resuelva en favor de las facultades implícitas concedidas.

El uso de las facultades implícitas en nuestro país para ampliar la esfera Federal, ha seguido una tendencia diferente a la Norteamericana. Esto se debe esencialmente a que los Estados Federados en nuestro medio fueron creados de una manera artificial y por lo tanto no hay en ellos arraigo por las facultades que le son concedidas en la Constitución.

Es por esto que cuando se requiere la ampliación en la-

esfera Federal, se hace la reforma correspondiente en la Constitución y los Estados deberán aceptarla sin discusión alguna. Así pues el proceso de Centralización se realiza sin dificultad, tal vez se deba a que la idiosincracia en nuestro país siempre ha sido centralista, y la creación del sistema Federal en nuestro medio fué artificial y por las condiciones históricas en que se realizó.

Encontramos que desde la Constitución de 1857 se facultaba al Congreso para "Expedir todas las Leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades, antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución, a los Poderes de la Unión". En nuestra Constitución vigente, se ha visto que en la fracción XXX del Artículo 73 Constitucional establece estas facultades implícitas.

En caso de conflicto entre un Estado y la Federación con motivo del ejercicio de una facultad no dada expresamente por la Constitución a la misma Federación, es un Poder Federal el que resuelve la situación y ésta quedará en manos de la Suprema Corte. Así en el artículo 105 de nuestra Constitución se establece: "Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia -

de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un -- mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos -- y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea -- parte en los casos que establezca la Ley".

Es importante para efectos de nuestro tema de estudio -- la cuestión de las facultades implícitas, toda vez que se han tildado de Inconstitucionales algunas legislaciones locales que han surgido con respecto a los servidores públicos de los Gobiernos Estatales. A tal efecto -- se ha argumentado que es facultad exclusiva del Congreso Federal dictar leyes en materia laboral como se deduce de la Fracción X del Artículo 73 de la Constitución que a la letra dice: "Artículo 73.- El Congreso -- tiene facultad:

Fracción X.- Para legislar en toda la República sobre -- hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y -- sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del Artículo 28 de la Constitución y para expedir las -

leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 de la propia Constitución".

No obstante, de lo enunciado anteriormente podría partirse para sostener la idea de que el Congreso tiene -- esta exclusiva facultad de legislar en materia de trabajo, pero en los términos del Artículo 123 constitucional, que en su apartado "B", se establece como sujetos de él a los trabajadores de los trabajadores de los Poderes de la Unión o de los Gobiernos del Distrito o de los Territorios Federales, ya que establece:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

A.- . . . . .

B.- Entre los Poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

Al analizar la parte introductiva de este artículo, encontramos que al decir "....Sin contravenir las bases siguientes...." se está restringiendo expresamente la -

facultad del Congreso en los términos del Apartado "B"- de este mismo artículo, por tanto en Congreso sólo tiene facultad para dictar leyes protectoras de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito Federal o de los Territorios Federales, pero en ningún momento se establece que podrá dictar leyes protectoras de los trabajadores al servicio de los Gobiernos Estatales, toda vez que siguiendo el principio establecido en el Artículo 124 de la propia Constitución, esto es facultad reservada a los Estados, y por tanto, no hay fundamento para la inconstitucionalidad de las leyes que respecto a sus trabajadores dicten los Poderes Locales.

Podemos pensar también desde un punto de vista de las facultades implícitas, que si el Artículo 73 atribuye facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, y la relación que se dé entre los Poderes Locales y sus trabajadores es una relación de trabajo, éstos deben quedar protegidos por leyes dictadas -- por el Congreso de la Unión, a quien le está dada la -- facultad explícita de legislar en materia laboral. Ahondaremos más sobre estos puntos en incisos posteriores.

El verdadero problema radica en la obscuridad que exis-

te en el poder determinar con toda claridad de si es --  
facultad del Congreso Federal o es facultad de los Esta  
dos el legislar para proteger a quienes sirven a los Po  
deres Locales, personas que se encuentran en condicio--  
nes indignas, percibiendo sueldos que muchas veces no -  
llegan al mínimo y viviendo en una completa inseguridad  
social y económica.

5.- LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA LABORAL EN LA --  
CONSTITUCION DE 1917 Y LA REFORMA DE 1929.

Con la llegada al Poder del Jefe del Ejército Constitu--  
cionalista Don Venustiano Carranza se vió la confirma--  
ción del triunfo de la Revolución de 1910, nuestro país  
empezó a buscar plasmar en instituciones las inquietu--  
des que dieron vida y éxito al movimiento armado, los -  
anhelos de los campesinos y de la clase trabajadora por  
quien fué posible el triunfo del Movimiento Revolucio--  
nario.

La presión ejercida por los grupos políticos hizo que--  
el Señor Carranza propugnara por la integración de un -  
Congreso Constituyente que hiciera posible las reformas  
adecuadas a la Constitución de 1857.

Fué el 20 de Noviembre de 1916 cuando inició sus labo--  
res este Congreso Constituyente en la Ciudad de Queréta  
ro, de donde a través de sus debates saldrían institu--  
ciones fundamentales para la organización del Estado --  
Mexicano; debates de donde se daría a nuestro país nue-  
vos caminos para alcanzar el incipiente concepto de Jugu  
ticia Social.

A través de este Congreso Constituyente, que no sólo --

se resignó a reformar la Constitución de 1857, surgió - una nueva Constitución que sería precursora de las llamadas Constitucionales Sociales al elevar a la categoría de Norma Suprema en la Nación Mexicana, los derechos del campesino en el Artículo 27 y los derechos de los trabajadores en el Artículo 123.

Así es como surgen los principios protectores y reivindicadores de la clase trabajadora en nuestro país, de estos principios señalados en nuestra Constitución, se desprendería después la legislación ordinaria Laboral, para lo cual se dieron facultades a los órganos del Poder Público que se consideraron adecuados en ese momento histórico, para que expidieran leyes que vinieran a concretizar en nuestro país los derechos de la clase trabajadora.

En el texto original del Artículo 123 de la Constitución de 1917, se faculta a los órganos encargados para legislar en materia laboral y que en su primer párrafo establece:

ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin -

contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo...."

Es completamente claro que se faculta a las legislaturas locales para legislar en materia laboral, conforme a lo establecido en el anterior texto del Artículo 123 de la Constitución de 1917. Aunque es importante recalcar que más que facultad, es una obligación ya que el legislador usó el término "deberán" y no el término "podrán".

Es evidente que para el legislador de 1917 las Legislaturas Locales eran competentes para legislar en materia laboral, por el conocimiento directo de las diversas necesidades que ellas tenían, ya que el legislador usó -- los términos: Fundadas en las necesidades de cada región.

El texto original del Artículo 123 de la Constitución de 1917, tuvo como origen el proyecto del capítulo del Trabajo que fué presentada por una Comisión de Constituyentes al Congreso.

A continuación transcribimos una pequeña parte del dic-

temen que sobre el Capítulo del Trabajo presentó la Comisión correspondiente el 23 de enero de 1917: "El primer artículo a nuestro juicio, debe imponer al Congreso y a las legislaturas, la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más siempre que no contravenga a las consignadas. (5)

Con esto reafirmamos nuestro anterior comentario en el sentido de que más que una facultad es una obligación - la que se establece en la Constitución de 1917 a las legislaturas de los Estados para que dictaran leyes laborales. Lo realmente interesante es el señalar es que -- los Estados miembros de la Federación si tenían facultad para legislar en materia laboral con base a la Constitución de 1917.

De acuerdo a las facultades establecidas en la Constitución de 1917, en su originario Artículo 123, algunos -- Estados cumplieron inmediatamente con la obligación que les era impuesta. No obstante la gran mayoría de ellos -- no lo hizo, por lo tanto la clase trabajadora de esas -- regiones no se vió amparada bajo lo estipulado en el --

(5) "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Tomo IV.

Artículo 123 Constitucional.

Ante tal situación el 26 de julio de 1929 se dió lectura en la Cámara de Senadores a una iniciativa presentada por el entonces Presidente de la República Dr. Emilio Portes Gil.

El texto de la iniciativa era el siguiente: "A solicitud del Ejecutivo a mi cargo y con apoyo en la fracción IV del Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión se sirvió dictar el decreto de fecha 19 de julio último convocando al propio Congreso -- a un período extraordinario de sesiones, en el deberían tratarse únicamente las reformas de los Artículos 73 y 123 de la Constitución Federal y discutir, en caso de ser reformados dichos artículos, la Ley del Trabajo.

"Considera el Ejecutivo que el Artículo 123 Constitucional es una de las más firmes conquistas de la Revolución y la que más beneficios inmediatos ha traído a la clase trabajadora del país, que es la base en donde descansa la vida nacional y el futuro de nuestra Patria.

Tuvo el Legislador constituyente una clara visión de la

vida política mexicana cuando estableció en el Artículo 11 transitorio de la Constitución General, que en tanto el Congreso de la Unión como los Estados legislaran sobre problemas agrario y obrero, se pondrán en vigor en toda la República las bases establecidas por la propia Constitución para dichas leyes.

Los teóricos han hecho múltiples críticas al hecho de que una Constitución que debe ser sólo expresión de las bases de la Vida Pública de la Nación, contemple cuestiones que corresponden al derecho privado, puesto que éste solo incluye a las partes que celebran el contrato de trabajo, pero el Artículo 123 con su texto completo respondió a una necesidad nacional y el avance actual de la clase trabajadora del país justifica la existencia del texto constitucional conteniendo preceptos reglamentarios. Sin embargo, al conceder la ley facultad como a los congresos de los Estados para legislar en materia de trabajo, ha dado lugar a gran diversidad de disposiciones legales en ocasiones disímolos, que acarrearán perjuicios tanto al trabajador como al capitalista y con ellos, que impiden el adelanto del país.

Como obligación principal del Estado esta la de intervenir para lograr un equilibrio social que conserve la-

energía humana y fomenta el desarrollo de la industria. Este objetivo lo puede lograr el gobierno sólo a través de la unificación de los preceptos legales relativas al trabajo, a fin de elaborar paulatinamente la jurisprudencia relativa que sirva como base en la elaboración de los contratos que se celebren entre los trabajadores con los patronos.

"Hasta ahora la falta de coordinación y la variedad de criterios de las Juntas de Conciliación y Arbitraje han producido una desorientación entre los mismos trabajadores, con graves trastornos a la industria del país.

"Muchos legisladores han tomado como base de sus legislaciones, sus apetitos políticos y han propuesto reformas que halagan a una de las partes sin cuidarse de la satisfacción de las necesidades sociales. Estas leyes no pueden remediar los males existentes, ni son capaces de disminuir los conflictos, pues mientras mayor número de derechos se crean, sin hacer desaparecer las dificultades de su aplicación, aumenta forzosamente el número de fricciones.

"La promulgación de leyes ambiguas o contradictorias no beneficia a las clases trabajadoras y si desalienta a --

los capitalistas". "Las falsas posiciones, las leyes mal definidas y la urgencia de conjurar los males que producen, exigen una reforma apremiante".

"Se piensa que un número considerable de industrias que por su propia naturaleza afecta la economía general del país, tales como las de transportes terrestre y marítimos, las mineras y de hidrocarburos, etc., deben estar sujetas a las mismas normas económicas y legislativas de producción, no se concibe que existan para ellas tantas leyes del trabajo como Estados tiene la República.

"Si se piensa en las industrias que pueden considerarse como locales por no afectar como las otras, de una manera absoluta la economía general del país, es también -- sin duda perjudicial colocarlas bajo tan diversos Estatutos o legislaciones como Estados de la República, porque la industria huiría de los Estados de normas legislativas más estrictas hacia aquellos en que estas normas lo fueren menos, estableciéndose así una diferencia económica y política entre ellos de consecuencias fatales para la Nación. Por otra parte, en distintas Convenciones Mixtas, se han presentado iniciativas aprobadas para que se expida un único Código del Trabajo.

"Se ha sentido tanto ésta necesidad que el Gobierno Fo-

deral se vió precisado a establecer Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, que a pesar de su dudosa constitucionalidad, sujetan a una sola regla las dificultades que en materia de trabajo se presentan en las diversas entidades federativas.

"Es por consiguiente necesaria la Federalización de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el Orden Social a los trabajadores y ciudadanos del país.

"El Ejecutivo no cree, sin embargo, que sea necesaria una federalización absoluta en materia de trabajo, pues en su concepto, la unidad de la Ley es lo principal y debe dejarse su aplicación a los gobiernos de los Estados como un respeto a su soberanía.

"Aparejada a esta reforma que debe hacerse al Artículo 123 Constitucional, viene la del Artículo 73 de la misma Constitución estableciendo la facultad para el Congreso de la Unión, de legislar en materia de trabajo.

"Por todas estas consideraciones y con fundamento en los Artículos 71 fracción I y 135 de la Constitución General de la República, vengo a proponer la reforma constitucio

nal de los Artículos 73 fracción X, del Preámbulo del -  
 Artículo 123, y fracción XXIX del propio artículo 123,-  
 que deberán quedar en los siguientes términos:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad..... frac-  
 ción X.- Para legislar en toda la República sobre mine-  
 ría, comercio e Instituciones de Crédito; para estable-  
 cer el Banco de Emisión único en los términos del Ar-  
 tículo 28 de esta Constitución, y para expedir las Le-  
 yes del Trabajo reglamentarias del Artículo 123 de la -  
 propia Ley.

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir  
 a la bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el --  
 trabajo, las cuales regirán el de los obreros, jornale-  
 ros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera -  
 general sobre un contrato de trabajo.....

Fracción XXIX.- Se considera de utilidad pública la ex-  
 pedición de la Ley del Seguro Social, ella comprenderá-  
 seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria --  
 del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con -  
 fines análogos. (6).

(6) "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Tomo VIII.

Desde nuestro punto de vista resulta realmente convincente la proposición de la iniciativa, toda vez que lo que crea mayor inseguridad jurídica es la existencia de múltiples ordenamientos sobre una misma situación. Además creemos que el Constituyente de 1917, al pensar en proteger y reivindicar a la clase trabajadora, pensó en una situación igualitaria para todos aquellos que tienen en su energía de trabajo como único patrimonio.

No se pudo concebir en una situación diferente de cada Estado en el Constituyente, además, como se establece en la iniciativa, fueron pocos los Estados que legislaron en materia de trabajo como una obligación que les imponía la Constitución.

Es indiscutible el gran problema al facultar a la Federalización para legislar en materia laboral: que se traduce en la restricción de la Soberanía de los Estados miembros de la Federación. Ante tal situación es interesante citar algunas partes de la opinión vertida en el Debate de la Cámara de Senadores, por el C. José M. Sánchez, que dice: "Las Cámaras del Congreso de la Unión carecen de facultades legales para modificar el Pacto Federal y por lo tanto, no pueden legislar en aquello que se relaciona con la soberanía de los Estados".

En otra parte de su intervención el Senador Sánchez -- nos dice: "Quitar a los Estados el Derecho de legislar-- como Estado Libre e independiente dentro de su sobera-- nía interior, no es una reforma sino vulneración del - Pacto Federal que implantó el sistema de Gobierno Ins-- titucional Federativo compuesto de Estados Libres y -- Soberanos en todo lo concerniente a sus regímenes inte-- riores.

"Los Constituyentes, en el Artículo 123 de la Constitu-- ción General de la República, reservaron a los Estados-- el derecho de legislar en materia de trabajo, de acuer-- do con sus necesidades, considerándolos como Entidades-- Soberanas; estas disposiciones en ningún caso deben con-- travenirse si no es por la voluntad directa del pueblo-- que, por medio de un nuevo Constituyente modifique o -- altere la forma de su gobierno, cambiando si lo desea, - el sistema fundamental del Gobierno Republicano por Cen-- tralista; a menos que hayamos retrocedido a la época de su alteza serenísima.

"Las Cámaras Federales pueden por el camino que estable-- ce la Constitución General, hacer reformas, pero en es-- te caso, centralizando la legislación con el Código Fe-- deral del Trabajo, no es una reforma sino una altera--

ción del Pacto Federal". (7)

La consideración del Senador Sánchez, desde un punto de vista estrictamente jurídica, podemos calificarla de -- acertada, pero es de tomarse en cuenta que el mecanismo de reformas y adiciones que la misma Constitución establece en su Artículo 135, configura un auténtico Poder-Constituyente Permanente como es llamado por la doctrina del Derecho Constitucional, por otra parte, no se -- puede negar que los miembros del Congreso de la Unión y los de las legislaturas de los Estados, desde un punto de vista jurídico, son representantes del pueblo en -- quien reside la soberanía como fué afirmado en aquella ocasión por el Senador Sánchez.

La reivindicación de la dignidad del trabajador como - persona humana debe anteponerse a cualquier principio - tradicional, por lo que no consideramos un dogma infran- queable los cambios que puedan sucederse en el Pacto Fe- deral para que los derechos de la clase trabajadora tu- vieran categoría de Norma Suprema en nuestro régimen ju- rídico. Fué sumamente necesario romper el molde clásico de las Constituciones de aquellos días para dar paso a-

(7) "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Editado por el Con- greso de la Unión.

las Constituciones Sociales.

En la sesión extraordinaria del 31 de julio de 1929, la Cámara de Senadores emitió el dictamen correspondiente a esta iniciativa, del cual transcribimos una parte de aquello que nos parece más importante para el mejor alcance de nuestro objetivo:

Al hablar sobre los aspectos de los Derechos y Obligaciones de los trabajadores se dice: "Estos derechos y obligaciones deben ser uniformes para todos los obreros y capitalistas de la República, pues sería injusto que los de unos Estados por caprichos, inquina o complacencias de los Gobernadores, estuvieran en privilegiada o peor condición que los obreros y capitalistas de otros, como sucede actualmente, éste caso, ésta heterogeneidad en las leyes que regulan las relaciones entre el Capital y el Trabajo, es la causa determinante de los diversos y frecuentes conflictos de que tenemos noticia diariamente. La unidad de criterio, la expedición de una ley que rija en todo el país, acabará con esos conflictos, y será seguramente una de las bases más firmes sobre las que descance la paz orgánica de la República".

Y continua argumentándose en el dictamen en favor de la

Y continúa argumentándose en el dictamen en favor de la unificación de la Legislación Laboral lo siguiente: -- "Hay más, esta tendencia hacia la unificación del criterio que debe regir entre el capital y el trabajo, es -- mundial. Los más connotados estadistas que concurrieron a la firma del tratado de Versalles, se preocuparon por aquella unificación, buscando así ponerse a los --- obreros de todo el orbe, sobre unas mismas bases de -- igualdad".

"El único obstáculo que se nos presenta para la federalización de la Ley del Trabajo, se encuentra en los Artículos 73 fracción X, preámbulo del 123 y fracción -- XXIX del mismo 123 constitucionales, pero, convencida -- como está la comisión, por las razones apuntadas, de -- que es indispensable la unidad de criterio nacional en una Ley de tal naturaleza, no vacila en quitar a los Es tados la facultad de expedir leyes del trabajo, y otorgarla exclusivamente a la Federación. El paso que se -- propone es de trascendencia, no obstante redundará en -- beneficio colectivo.....".

Es indiscutible el espíritu del legislador de 1929, de -- que la facultad de legislar en materia laboral corres-- ponde al ámbito federal. A partir de esta iniciativa se

interpreta que ninguna Ley que regule relaciones entre los trabajadores y el patrón, podrá ser expedida por las Legislaturas Locales. Por esto todo el que tenga la calidad de trabajador se encontrará protegido por Leyes de carácter Federal.

Pero para poder tener una visión más clara y así obtener conclusiones más objetivas, veamos que dice el dictamen emitido por la Cámara de Diputados en su sesión extraordinaria del 5 de agosto de 1929. Las siguientes son algunas de las partes que son de gran interés para el mejor logro del objeto de nuestro estudio:

"El punto fundamental que se sujeta a nuestra consideración, estriba en saber si la facultad que se reserva a los Estados para legislar en materia de trabajo, conviene que corresponda en lo futuro al Poder Legislativo Federal.

".....En los Gobiernos Locales se ha cumplido a veces si y muchas no, con las obligaciones que les corresponden, entre las que debe contarse como principal, el que la vida moderna en sus complicadas manifestaciones y en su continuo desenvolvimiento, presenta como ineludible: La humana armonización de las diferentes clases socia--

les. Así ha sucedido que en muchos Estados de la República, se han dictado normas legales en las que se prevén conflictos, se aseguran derechos, se delimitan obligaciones y se detallan responsabilidades para un orden de trabajos y de actividades; en otros hasta encontramos serios ensayos de verdaderos Códigos en los que se comprenden o el Legislador pretendió comprender todas las actividades y trabajos de la región; para otros más, el establecimiento del orden jurídico es tan grave y trascendental cuestión social, no ha tenido importancia, o no han sido capaces de comprenderla y han dado lugar con ello a que se les pierda la subordinación conscientemente y limitada que solo existe de buen grado y en un estado de cosas tal y como la necesidad jurídica lo exige.

"Con esta modificación se logra la uniformidad jurídica en el fenómeno social más importante, uniformidad que acarreará beneficios a los trabajadores y aliento al capital, y éste y aquellos conocerán segura y fácilmente su situación legal, las obligaciones que corresponden, los derechos que les competen y las autoridades legítimas ante quienes deben controvertir sus conflictos en forma determinada y expedita, trayendo como consecuencia la seguridad de la industria y el comercio y-

la conservación de la vida nacional; y se logrará también que los órganos de la autoridad de los Estados, sigan teniendo fuerza y la misma responsabilidad asegurando así nuestro régimen institucional....."

En la anterior cita encontramos que es de la competencia de las autoridades locales la aplicación de la Legislación Laboral, más no su creación. Esto al parecer salva la fundamental razón por la que el constituyente de 1917 creyó necesaria la competencia de los Estados en la Legislación Laboral, que es: La mejor concretización, de acuerdo a las características y necesidades regionales, de lo estipulado por el Artículo 123 de la Constitución.

"Las consideraciones expuestas nos dan razón suficiente para federalizar función de tal naturaleza; además de que la diversidad de legislaciones traería como consecuencia la inestabilidad de las instituciones sociales que aparecerían imperfectas y variables de una localidad a otra. Y nuestra modificación evitará sin duda el que el engranaje burocrático no se complique ni sea mayor carga; dejando en cambio cierta libertad de acción a los Gobiernos Locales, asegurándose de éste modo la más fácil conformación a las exigencias locales". El ci

tado dictamen tuvo sin discusión alguna 144 votos en --  
pro y 8 votos en contra.

En la sesión extraordinaria celebrada, el 22 de agosto-  
de 1929, en la Cámara de Diputados se declaró reformado  
el Preámbulo y la Fracción XXIX del Artículo 123 Consti-  
tucional quedando en los siguientes términos:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases si-  
guientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las --  
cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados,  
domésticos y artesanos y de una manera general sobre to-  
do contrato de trabajo".

Fracción XXIX.- "Se considera de utilidad pública la --  
expedición de la Ley del Seguro Social,  
ella comprenderá seguros de invalidez,-  
de la vida, de cesación involuntaria --  
del trabajo, de enfermedades y acciden-  
tes y otras con fines análogos".

La reforma aprobada, se publicó en el Diario Oficial de  
la Federación del 6 de septiembre de 1929.

Es completamente clara la intención del legislador de -

1929, en el sentido de que sólo el Poder Legislativo Federal podría legislar en materia laboral.

Lo que no fué definido por el Legislador es en cuanto a la relación que se establecía entre el Estado y quienes le prestan sus servicios, no fué definida su intención-- debido a que en áquel entonces, esa relación no era regulada ni aún en el ámbito de los Poderes Federales.

La problemática ante tal situación vendría después, al-- empezarse a preguntar sobre quienes prestaban un servicio al Estado por el pago de un salario, tenían la misma calidad de trabajador, del que prestaba sus servicios a empresas particulares, con la única diferencia -- que el Poder del Patrón Estado era mucho mayor en el -- aspecto político, que el de cualquier otra empresa particular.

6.- LEGISLACIONES LOCALES SOBRE LOS SERVIDORES PUBLICOS:  
AGUASCALIENTES, CHIHUAHUA, PUEBLA Y CHIAPAS.

En la Constitución de 1917 se facultaba, para legislar en materia laboral, a las Legislaturas Locales, las cuales comprendían dentro de sus disposiciones a los Empleados Públicos.

Para el Maestro Alberto Trueba Urbina, no hicieron más que concretizar los principios o derechos sociales de los empleados públicos consignados en el Artículo 123 de la Constitución. Así nos dice el Maestro Trueba Urbina: "En el originario Artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917 se consignó la primera declaración de los derechos sociales de los empleados públicos en el mundo, pues quedaron comprendidos en la enunciación de sujetos de derecho del trabajo bajo la denominación genérica de empleados, que pueden ser públicos y privados o comerciales".

Continúa diciendo el mencionado maestro: "Las primeras Leyes de Trabajo expedidas por las Legislaturas de los Estados, en cumplimiento del Artículo 123 de la Constitución de 1917, confirman la teoría jurídico-social que antecede, como podrá verse más adelante". (8)

(8) Trueba Urbina Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". Ed. Porrúa. México 1970. Págs. 217 y ss.

Así es como surgen las primeras leyes reglamentarias -- del Artículo 123 Constitucional, reconociendo a los servidores públicos el carácter de trabajadores de los Gobiernos Locales, reconociendo esta relación laboral como una relación protegida por el derecho del Trabajo.

Así encontramos la Ley del Trabajo del Estado de Aguascalientes, del 6 de marzo de 1928, que establece en su Artículo 132: "Artículo 132.- Los cargos, empleos y -- servicios que dependan de los Poderes del Estado y del Municipio, constituyen formas especiales de trabajo y -- la protesta de la Ley rendida al aceptar un nombramiento cualquiera, tiene la fuerza de una sumisión expresada a la Ley Orgánica o Reglamento de la Oficina o cargo -- que va a desempeñar".

En el Estado de Chihuahua se expidió la Ley del Trabajo el 5 de julio de 1922, que establece:

Capítulo IV.- De los Empleados.

Artículo 37.- Son objeto de las disposiciones de éste -  
capítulo:

- I.- El empleado particular
- II.- El empleado público.

Artículo 38.- Se entiende por empleado particular, para los efectos de ésta Ley, el trabajador de uno u otro sexo, que presta al patrón su concurso intelectual y material, en una empresa, oficina o cualquier establecimiento de carácter lucrativo y por empleado público, el que presta igual concurso al Gobierno del Estado o a la Administración Municipal.

En el Código del Trabajo del Estado de Puebla de 14 de noviembre de 1921, se expresa lo siguiente, con respecto a los Servidores Públicos:

Artículo 76.- Son empleados públicos los trabajadores de uno u otro sexo que presten su concurso intelectual o material en las oficinas o Dependencias del Gobierno.

Tanto en la Constitución del Estado de Chiapas de 28 de febrero de 1927, párrafo primero del Artículo 4°. como en la Ley Reglamentaria del Artículo 123 se establece:

"DE LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES".

Artículo 108.- Para efecto de las indemnizaciones, los-

Poderes Federal, del Estado y Municipales-- serán considerados como patronos y todos -- sus servidores como trabajadores".

Es terminante la consideración en todas las Legislaciones citadas, de que el servidor público es un trabajador y por ello debe encontrarse protegido por lo establecido en el Artículo 123 Constitucional.

Es preciso hacer notar que las Legislaciones citadas anteriormente se expidieron antes de la Reforma Constitucional de 1929, pero a partir de ésta quedó en manos -- del Congreso de la Unión, como facultad exclusiva, el -- legislar en Materia Laboral.

Sin embargo el legislador de 1929 no previó expresamente la situación de los servidores de los Poderes Estatales y Municipales, es de deducirse que si éstos eran ya considerados como trabajadores y su relación considerada como laboral, para el legislador de 1929, las Leyes-- que los protegieran sólo pueden ser expedidas por el -- Congreso de la Unión. Podemos afirmar con toda propiedad que a partir de la Reforma de 1929 las leyes citadas anteriormente quedaron derogadas.

No obstante existen en algunos Estados leyes que regu--

las las relaciones con sus trabajadores a través del -- concepto de Servicio Civil, dándole a estas reglamentaciones el carácter de administrativas. Sin embargo, basándonos en el pensamiento del Maestro Trueba Urbina -- estas Leyes son Inconstitucionales, toda vez que no puede negarse el carácter laboral de la relación, y por -- que conforme "al Artículo 73 fracción X de la Constitución, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir las Leyes de Trabajo reglamentarias del Artículo-123, a partir de la Reforma Constitucional de 1929".

La conclusión a la que llegamos es que los Estados no pueden legislar sobre las relaciones con sus trabajadores, y que por tanto, éstos se encuentran protegidos por Leyes de carácter Federal.

#### CAPITULO IV

"LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO COMO PROTECTORA DE LOS SERVIDORES DE LOS PODERES LOCALES".

- 1.- LEGISLACIONES PRECEDENTES A LA LEGISLACION FEDERAL-  
DEL TRABAJO BUROCRATICO.
  
- 2.- CONCEPTOS LABORALES FUNDAMENTALES EN ESTA LEGISLA--  
CION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.
  
- 3.- SUJETOS PROTEGIDOS POR ESTA LEY.
  
- 4.- ¿DEBE PROTEGER A LOS SERVIDORES DE LOS ESTADOS LA -  
LEY FEDERAL DEL TRABAJO O LA LEGISLACION FEDERAL --  
DEL TRABAJO BUROCRATICO?.

## CAPITULO IV

**"LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO COMO PROTECTORA DE LOS SERVIDORES DE LOS PODERES LOCALES".****1.- LEGISLACIONES PRECEDENTES A LA LEGISLACION FEDERAL-  
DEL TRABAJO BUROCRATICO.**

Es cierto, como afirma el Maestro Trueba Urbina, que el primer antecedente de los Derechos Sociales de los Servidores Públicos se encuentra implícita en el original-Artículo 123 Constitucional, pero también hay que hacer notar, que las primeras legislaciones que ampararon --- dentro de sus disposiciones a estos miembros de la clase trabajadora, fueron del ámbito local.

Las legislaturas locales al expedir Leyes del Trabajo - fueron las primeras que hablaron de la relación del Estado y sus servidores, dándole a ésta relación el carácter laboral.

No obstante que estas leyes protegían a los trabajadores al servicio de algunos Poderes Locales, sin precisar claramente el concepto de 'trabajadores al servicio del Estado, podemos decir que fué hasta la expedición del Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, las relaciones entre el Estado y sus

servidores no se encontraban definidas.

Sin embargo, la tensión se dejaba sentir por la expedición de leyes que garantizaran la estabilidad del trabajador al servicio del Estado y que impidiera caprichos y arbitrariedades de las autoridades superiores.

Ante tal necesidad y la falta de datos experimentales - que permitieran dar realización a la Ley del Servicio Civil, se decretó el 9 de abril de 1934 un Acuerdo Presidencial estableciendo el Servicio Civil por un tiempo determinado.

En el contenido de dicho acuerdo, el ejecutivo se desprendía de su facultad discrecional para promover a los empleados del Poder Ejecutivo, y establecía para seguridad de los propios trabajadores, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, estableciendo sus derechos, obligaciones y recompensas y dando la garantía durante la vigencia del acuerdo, de que los funcionarios y empleados no podrían ser removidos sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que no estableció por medio del propio acuerdo presidencial -- no era firme garantía de los derechos de los trabajado-

res al servicio del Estado, así es como tiene su origen el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgado en el año de 1938 durante el régimen del General Lázaro Cárdenas.

Este Estatuto nace en medio de una gran ola de críticas en el sentido de que violaba algunos preceptos constitucionales como el Artículo 89 que establecía, para el -- Presidente de la República, la facultad de nombrar y remover libremente a los Empleados de la Unión; asimismo, que este Estatuto hacía fructranea la facultad que el - Artículo 74 en su fracción tercera daba a la Cámara de Diputados, para nombrar a los jefes y demás empleados - de la Contaduría Mayor.

El Artículo 97, es otro de los preceptos legales que -- se consideraba violado, que a la letra dice: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrará y removerá - libremente a su Secretario, y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la Ley. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, nombrarán y removerán a sus respectivos Secretarios y Empleados".

Pero a pesar de tan arduas críticas el Estatuto tuvo vida, porque se consideró que más que la letra de la Cong

titución de 1917 se había de respetar su espíritu simbolizado en la Justicia Social y que ello implica la protección de las personas que tan sólo tienen su fuerza - de trabajo para poder sobrevivir.

La Ley no puede ser respetada sino tiene ninguna aplicación práctica en la vida del ser humano, la Ley que no sirva para redimir pero si para explotar no tiene valor ético alguno y por tanto pierde su sentido, y la Constitución de 1917 se hizo para rescatar a quienes eran víctimas de un sistema de explotador, para liberar a los - Trabajadores y Campesinos. La dignidad de todo hombre - y por tanto del Trabajador al Servicio del Estado, es - una dignidad que debe ser respetada y protegida en donde ni el mismo Estado puede estar por encima de ella.

Pasemos a analizar los beneficios que en concreto obtuvieron los Trabajadores al Servicio del Estado a través del Estatuto. Como un primer punto proporciono las facilidades indispensables a los trabajadores para la obtención de habitaciones cómodas e higiénicas, beneficio no gozado todavía por la mayoría; otra garantía eran -- los servicios médicos y farmacéuticos obtenidos gratuitamente.

Se establecía como obligación del Estado el indemnizar-

a sus servidores en caso de separación injustificada, - accidentes o enfermedades profesionales, así como el -- cumplir con todos los servicios de higiene y prevención de accidentes a que están obligados, en general, todos los patronos.

Otro beneficio para el trabajador en este Estatuto, lo constituyó el Sistema escalafonario; y la que tal vez - fué la principal conquista, fue la inamovilidad.

Sin embargo, así como fué atacado de Inconstitucional, - durante su vigencia no se respetó en muchas ocasiones, - con el pretexto de la mencionada anticonstitucionalidad que la Suprema Corte parecía confirmar en sus Ejecuto-- rias, dado que ella misma era parte del patrón, surge - además la posición teórica de que las relaciones entre el Estado y sus servidores es de carácter administrativo y no de carácter laboral.

Ante el ataque de inconstitucionalidad y la propagación de las ideas de los teóricos del Derecho Administrativo la clase trabajadora al servicio del Estado buscó un ar-- ma con que luchar; y así surgió la idea de que la Constitución de 1917 había incluido en su espíritu protec-- cionista del trabajador, a los Servidores Públicos.

Era de gran importancia reconocer el rango Constitucional de los trabajadores al Servicio del Estado, para -- que no fueran pisoteados so pretexto de inconstitucionalidad de los Ordenamientos que los protegían o de las -- Teorías del Derecho Administrativo.

Ante tal situación así es como surge el apartado "B" -- del Artículo 123 Constitucional cuya Ley reglamentaria es la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

## 2.- CONCEPTOS LABORALES FUNDAMENTALES EN ESTA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

En todo Ordenamiento encontramos aspectos principales, - en nuestro estudio del Derecho del Trabajo lo es el concepto del Trabajador. A la lectura del Artículo tercero nos encontramos con la siguiente definición: "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".

En el análisis de la anterior definición encontramos: - como un primer elemento, a nuestra manera de ver, es el de PERSONA, concepto polémico, que se reduce al sujeto de derechos y obligaciones establecidos y señalados por la Ley. Es pues, sujeto de derecho, el trabajador al -- Servicio del Estado.

Como un segundo elemento encontramos LA PRESTACION DE - UN SERVICIO FISICO O INTELECTUAL O DE AMBOS GENEROS. Es decir, el que otro aproveche a su beneficio, la energía del trabajo humano.

Hasta el momento no hemos encontrado una diferencia específica entre el concepto de trabajador contenida en -

la Ley Federal del Trabajo que lo concibe como un sujeto de derecho que presta un servicio físico o intelectual a otro.

Lo que a nuestro parecer es el tercer elemento de esta definición implícita en el Artículo III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es: EL - NOMBRAMIENTO o lista de raya.

En la Teoría del Derecho Administrativo el Nombramiento es el medio creador de la relación entre el Estado y -- quien le presta un servicio. "Es la designación de un Funcionario o Empleado Público por una sola persona.(1)

Aunque en un principio en la naturaleza del nombramiento hay cierto desprecio de la voluntad del trabajador, -- toda vez, que el término "designación" parece indicarnos más a un acto unilateral que a un acuerdo de voluntades, es de suponerse que el trabajador elige al adherirse libremente a las condiciones establecidas por el nombramiento. Así aunque las condiciones no sean comprendidas por el trabajador, su acto de voluntad se ve en su adhesión a ellas. Además la relación nacida, de -

(1) Acosta Romero. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". Pág. 214

un acuerdo de voluntades entre el Estado y el Trabajador, no es sino pura formalización contemplada en el Nomenclario,

No creemos que este elemento sea la diferencia específica entre el trabajador al Servicio del Estado con respecto al trabajador que presta sus servicios a un patrón particular.

Aparentemente no existe razón suficiente para que se haya creado un apartado especial en el Artículo 123 Constitucional para proteger a los Servidores Públicos, por tanto, de una Ley Reglamentaria Especial. Parece que lo más lógico hubiera sido incorporar a este núcleo de clase trabajadora al Apartado "A" del mismo Artículo 123 de la Constitución y a su Ley reglamentaria, que es, la Ley Federal del Trabajo.

No obstante, es evidente que hubo razones esenciales, básicas y fundamentales para considerar la relación del Estado con sus Servidores como una relación especial. Para nosotros la razón se encuentra en la naturaleza del Estado como Patrón.

El Estado no tiene fines particulares concretos, por --

tanto, no puede ser considerado por la Ley Federal del Trabajo, como cualquier otro Patrón. Además de que se debe analizar determinadamente la relación en que el Estado resulta ser un Patrón más poderoso que el particular no solamente en el aspecto económico sino también en el político frente al trabajador.

Por eso creemos que el legislador ante esta última razón, quiso proteger en forma especial al trabajador al Servicio del Estado, y por esta misma razón, creemos -- que debería expresarse en la Ley ésta situación como -- elemento específico en el concepto de Trabajador al Servicio del Estado. La definición de Trabajador al Servicio del Estado debería darse en la Ley tomando como base el elemento esencial de la naturaleza del Patrón-Estado más que el de descansar en elementos formales como lo es el del nombramiento.

3.- SUJETOS PROTEGIDOS POR ESTA LEY.

Se ha visto como esta Ley define al trabajador, ahora - veamos a que tipo de trabajadores protege la misma a -- través de un análisis en su ámbito de validez personal.

El apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, cuya - Ley reglamentaria es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, nos dice en su inicio:

Artículo 123.- "El Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el Trabajo, las cuales regirán:

A.- . . . . .

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: .....

Y el Artículo 1°. de la Ley que analizamos dice:

Artículo 1°.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, y de -

las Instituciones que a continuación se enumeran: ...."

Aclarando más el Artículo octavo, lo siguiente:

Artículo 8°.- Quedan excluidos del régimen de esta Ley:  
 los empleados de confianza....."

Se establece claramente en la legislación burocrática - quienes son patronos, y que sujetos trabajadores al servicio de éstos se encuentran protegidos por esta Ley.

Es indudable el olvido del Legislador de 1960, de la -- Reforma Constitucional de 1929 en materia de legisla--- ción laboral, así como el de no haber dado un concepto claro y bien definido del trabajador al Servicio del Es tado.

No encontramos otra explicación al que se haya negado - la protección en esta Ley a los Trabajadores al Servi-- cio de los Poderes Locales, y se encuentre dirigida úni camente a los Trabajadores al Servicio de los Poderes - de la Unión.

A partir de 1929 sólo el Congreso de la Unión puede dic tar Leyes en Materia Laboral que protejan a todos aque-

llos ciudadanos que sólo cuentan, como único patrimonio, con su fuerza de trabajo, y los trabajadores al Servicio de los Poderes Locales, no son trabajadores cuyo único patrimonio es su fuerza de trabajo.

Por otra parte, como quedó manifestado anteriormente, en el concepto de trabajador al Servicio del Estado encontramos como elemento esencial la naturaleza del Patrón y no podemos negar que tanto en la Administración Local como en cualquier Secretaría de Estado, parten de una misma naturaleza que es el Ser Poder Público.

No encontramos una razón firme y verdaderamente convincente para que los servidores de los Poderes Locales no se queden comprendidos dentro de las disposiciones legales que protegen a los trabajadores al Servicio del Estado, ni el porque no queden encuadrados dentro del concepto de trabajador al Servicio del Estado.

Es inegable que ni el actual texto del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución así como su Ley reglamentaria no protegen a las personas que tienen como patrimonio único su fuerza de trabajo y que prestan sus servicios a los Poderes Locales.

4.- ¿DEBE PROTEGER A LOS SERVIDORES DE LOS ESTADOS LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO O LA LEGISLACION FEDERAL -- DEL TRABAJO BUROCRATICO?.

A los conflictos que se han venido presentando entre -- los trabajadores y los Gobiernos Estatales se han venido aplicando en forma supletoria y no muy clara, la Ley Federal del Trabajo, situación hasta cierto grado afortunada dada la condición de indefensión de este núcleo de la clase trabajadora.

El incansable defensor de la clase trabajadora, el Maestro Alberto Trueba Urbina, desde el punto de vista de su Teoría Integral expone la idea de que los Servidores de los Poderes Locales están protegidos por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal -- del Trabajo, "porque la Legislación Federal del Trabajo Burocrático no se les puede aplicar jurídicamente". (2)

Pasemos ahora a analizar el Apartado "A" del Artículo - 123 Constitucional que a la letra dice:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión sin contravenir- las bases siguientes, deberán expedir le

(2) Alberto Trueba Urbina. "NUEVO DERECHO PROCESAL DEL- TRABAJO". pág. 608. 1971

yes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo: .....

Es claro que no están señalados los Servidores de los Poderes Locales expresamente. Enfocando nuestra atención sobre la última frase de éste párrafo del Artículo 123 Constitucional, veremos que dice: "Todo contrato de Trabajo". Es decir, que cualquier tipo de relación de trabajo se encuentra protegida, o como nos dice el Maestro Trueba Urbina en la Introducción de la Nueva Ley Federal del Trabajo comentada: "Nuestro derecho del trabajo a partir del 1º. de mayo de 1917, es el Estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva sino por mandato constitucional que comprende: los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos ingenieros, etc. Todo aquél que preste un servicio personal a otro mediante una remuneración.

Es indiscutible que a través de los criterios revolucionarios como lo es el del Maestro Trueba Urbina, los

miembros de la clase trabajadora se han visto beneficiados y protegidos, dentro de estos podemos mencionar a los Servidores Públicos de los Poderes Locales.

Nosotros consideramos que debe regularizarse la situación jurídica de estos trabajadores, ya que no podemos negar que son trabajadores al Servicio del Estado, pues al Ente a quien prestan sus servicios es un Patrón con la característica de Poder Público, igual en naturaleza a cualquiera de los Poderes Federales.

La diferencia de competencias no es argumento o elemento suficiente para romper su naturaleza de identificación, y sí la relación del trabajo burocrático tiene su diferencia específica en la naturaleza del Patrón, no vemos la razón por la que la relación entre los Poderes Locales y quienes le prestan un servicio no sea considerado como una relación laboral burocrática.

Es pues de considerarse, que siendo trabajadores al Servicio del Estado con una misma situación de hecho que cualquier otro trabajador al Servicio de un Poder Federal, los Servidores de los Poderes Locales deben ser expresamente tutelados por la Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Es necesario que se termine con

esta indefensión de estos miembros de la clase trabajadora o es que acaso existe diferencia en aptitud y capacidad entre un archivista de los Poderes Locales y uno que preste sus servicios en los Poderes Federales. Es de sostenerse que no. Que tanto uno como otro presta -- sus servicios a patronos con identidad de naturaleza -- mediante la obtención de un salario o remuneración.

La Administración Pública en las Entidades Federativas -- es posible gracias al esfuerzo de quienes les prestan -- sus servicios por ello, justo es, que se les regule expresamente su situación jurídica. Es justo que se integre a este núcleo de la clase trabajadora, a las conquistas que se contienen en las normas protectoras y -- reivindicadoras de Justicia Social emanada de la Revolución de 1910.

CAPITULO V  
CONCLUSIONES.

CAPITULO V  
CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Los Servidores de los Poderes Locales, aparecen como miembros de la clase trabajadora al implantarse en la Constitución de 1824 la forma federal de gobierno.

SEGUNDA.- El original Artículo 123 de la Constitución de 1917 facultaba para que las Legislaturas Locales fueran quienes expidieran las Leyes de Trabajo que protegían a los Servidores de los Poderes Locales.

TERCERA.- Es a partir de la reforma Constitucional de 1929 en donde se faculta única y exclusivamente para legislar en materia laboral al Congreso de la Unión.

CUARTA.- Es eminentemente relación laboral la que existe entre los Estados de la Federación y Municipios y quienes les prestan un servicio personal subordinado y no de naturaleza administrativa; por ello su naturaleza es social y consecuentemente deben estar comprendidos bajo los preceptos establecidos por normas de trabajo única y exclusivamente.

QUINTA.- Los Servidores de los Poderes Locales y Municí-

píos, son personas que prestan un servicio personal mediante una remuneración, a un ente de Poder Público, por ello que son trabajadores al Servicio del Estado y por tanto su prestación de servicio es como el de cualquier otro trabajador que preste sus servicios dentro de los Poderes de la Unión.

SEXTA.- Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir Leyes en materia de Trabajo y siendo que los trabajadores de los Estados de la Federación y Municipios, prestan un servicio personal subordinado al Estado, por tanto deben quedar amparados dentro de los preceptos de la Ley Federal del Trabajo Burocrático.

SEPTIMA.- Es indispensable reformar y hacer adiciones a la Carta Magna de la Nación en cuanto a su Artículo 123 en su apartado B, para la mejor protección de los Servidores de los Estados de la Federación y Municipios y consecuentemente a las Leyes Reglamentarias que regulan el Artículo y apartado antes citado, reformas de las cuales desde un punto de vista muy personal, se proponen las siguientes:

a).- El párrafo primero del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional quedando en los siguientes términos:

"ART. 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- . . . . .

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, los Estados de la Federación y Municipios y en general, todo Órgano del Estado Mexicano, sea cual fuere su nivel competencial y sus trabajadores.

b).- La fracción XII del Apartado "B" del Artículo 123- Constitucional, como consecuencia necesaria de la reforma inmediata anterior, quedando en los términos siguientes:

"FRACCION XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y a los Tribunales Locales de Conciliación y Arbitraje que se establecerán en cada Estado de la República, según lo previsto en la Ley Reglamentaria.

c).- Asimismo es necesario reformar el Artículo Primero

de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, quedando en los siguientes términos:

ARTICULO 1°.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las Dependencias - de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito - Federal, de los Estados de la Federación y Municipios - y de manera general a todo Órgano del Poder Público.

d).- El Artículo Tercero de la Ley Reglamentaria citada anteriormente, en el sentido de establecer un concepto claro del trabajador al Servicio del Estado, de los Estados de la Federación y Municipios, quedando en los -- términos siguientes:

ARTICULO 3°.- Trabajador es toda persona que preste un servicio personal, sea físico, intelectual o de ambos - géneros, a un Órgano del Poder Público mediante una remuneración.

e).- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para una mejor - protección de los Servidores de las Entidades Federativas y Municipios, quedando de la forma siguiente:

ARTICULO 1°.- La presente Ley se aplicará:

I.- A los trabajadores del Servicio Civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, de las Entidades Federativas y Municipios y de manera general a todo servidor del Órgano del Poder Público.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Serra Rojas Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Edit. Porrúa, S.A. 1961. Pág. 462
- 2.- Trueba Urbina Alberto. "NUEVO DERECHO PROCESAL DEL-TRABAJO". Págs. 595 y 596. Ed. Porrúa, S.A. 1971
- 3.- Paz Octavio. "EL LABERINTO DE LA SOLEDAD". Pág. 28-F.C.E.
- 4.- Tena Ramírez Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Pág. 117. Ed. Porrúa, S.A. 1964.
- 5.- Lanz Duret Miguel. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" Pág. 32. Porgis Editores. 1959
- 6.- "DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO". Tomo IV, Tomo VIII. editado por el Congreso de la Unión.
- 7.- Trueba Urbina Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". Ed. Porrúa. México. 1970 Págs. 217 y ss.
- 8.- Acosta Romero.- "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". Pág. 214
- 9.- Trueba Urbina Alberto. "NUEVO DERECHO PROCESAL DEL-TRABAJO". Pág. 608. 1971

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

