



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ARAGON - U.N.A.M.

REFORMA AL ARTICULO OCTAVO DE LA
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO
BUROCRATICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUZ DEL CARMEN MONTERO GONZALEZ



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.

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

En el transcurso de los siglos las sociedades aparecen divididas, de una manera general, en dos grandes clases sociales: -- los poseedores del capital y los poseedores de la fuerza de trabajo. De este hecho dedujo Marx que la oposición entre los hombres determinó la gran Ley de la Historia, que es la lucha de -- clases, la cual, a su vez, reclamó la creación de un aparato de poder, al que entre otros se le dieron los nombres de principado, reino, imperio, república o estado, que permitiera a la clase poseedora de las riquezas materiales asegurar su dominio y obligar a los parias a respetar su propiedad. Desde entonces, quedaron -- frente a frente las dos clases sociales: el trabajo y el capital.

El trabajo aparece en el instante mismo en que nace el hombre. El trabajo que realiza el hombre para subsistir dentro de una agrupación de personas que en última instancia son semejantes a él, por serle característico, ya que todo ente racional posee en sí la necesidad imperiosa de trabajar para vivir, no es un derecho que provenga de las leyes naturales, o bien divinas, ni -- tampoco es un derecho que tenga sus raíces en la tradicional división del Derecho: público y privado, el trabajo por serle tan necesario al hombre en su calidad de persona humana, como la vida misma, para lograr el pleno desarrollo de todas y cada una de sus facultades, es un derecho y deber sociales.

No obstante, durante largo tiempo, las condiciones de trabajo fueron denigrantes. Las condiciones de trabajo se concebían -- como una forma del contrato de arrendamiento, de la misma manera que lo habían proclamado los jurisconsultos romanos, la cosa arrendada no era la persona como tal, sino su fuerza de trabajo, -- lo cual estaba regulado por las normas que regían los contratos -- y las obligaciones, y consecuentemente se dió el concepto de trabajo como mercancía.

Para llegar a la conclusión de que el trabajo no es una mercancía, un artículo de comercio, ni se encontraba en venta a la-

oferta del mejor postor, fué preciso vencer la teoría de la autonomía de la voluntad, como otro de los supuestamente inobjeta -- bles bastiones del derecho civil, con la nueva fórmula de la relación de trabajo, que se encuentra subsumida en la formidable -- declaración de los derechos sociales de 1917.

El 5 de Febrero de 1917 se promulga la Constitución Mexicana, la cual contiene todo un Título que finca derechos a favor -- de la clase asalariada, el Artículo 123 "Del Trabajo y de la Previsión Social", fruto de constituyentes tan brillantes como Cravioto y Macías, que forma la esencia del Derecho del Trabajo mexicano.

"Los hombres que en Querétaro se enfrentaron con la responsabilidad de modelar las instituciones del pueblo nuestro, hicieron magna obra de sinceridad y altos propósitos, rompiendo moldes y deshechando prejuicios, y así fué nuestra Constitución la primera que pudo incorporar problemas sociales de enorme trascendencia. Otros países han seguido después la misma trayectoria, -- pero nadie puede disputar a México el impulso primero sincerísimo. El tiempo hará su camino, pero el tiempo no podrá destruir -- las elevadas conquistas sociales de Querétaro, porque son fundamentos de la vida misma de los hombres" (diputado constituyente, Esteban Baca Calderón).

La grandiosidad del Artículo 123 de la Constitución de 1917 consiste, en que creó derechos sociales en favor no sólo de los obreros industriales en el campo de la producción económica, sino en favor de los trabajadores en general, es decir, de todos -- los prestadores de servicios en cualquier actividad laboral o -- profesional, ya que el mencionado precepto fundamental contempla a la sociedad en dos clases: explotados y explotadores. Nuestro -- Artículo 123 hizo extensivas sus normas a todos los trabajadores, ya sea que se les denomine "subordinados", "dependientes" o autó -- nomos. También son trabajadores los mandatarios, los profesionales, aquellos que desempeñan trabajos no sólo manuales, sino in -- telectuales o ambos, los que ejecutan labores de inspección, fis -- calización, administración o vigilancia, también son trabajado --

res, y consecuentemente deben de gozar de los mismos derechos -- que los trabajadores en general.

Mucho se ha hablado en el sentido de que los Trabajadores - de Confianza tienen una categoría especial y consecuentemente se encuadran dentro de los llamados Trabajos Especiales, pero ésta-especialidad es en cuanto a sus funciones, y no debe ser en cuanto a sus derechos.

El empleado público, como asalariado, constituye un factor- en la producción de la riqueza social a la que aporta su esfuer- zo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración -- que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tie- nen como patrimonio su capacidad de trabajo.

El servidor público, hasta antes de la expedición del Esta- tuto de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1938 por el - General Lázaro Cárdenas, había carecido por completo del mínimum de derechos que los trabajadores en general habían logrado con - quistar a través de intensas luchas. Esta desigualdad no se jus- tificaba por los caracteres diferentes que existen entre el fin- especulativo de la empresa privada y la función reguladora del - Estado, ya que tampoco el empleado público puede ser víctima de- las injusticias por parte de sus jefes con maltratos y ceses ar- bitrarios.

Los derechos individuales que fundamentalmente interesan a- los servidores del Estado, son idénticos en la forma y el conte- nido a los que se aseguran a la clase trabajadora en general y - no hay ni debe haber obstáculo para reconocérselos y garantizár- selos, por lo que, después de la expedición del referido Estatu- to y de su similar de 1941, se elevó a Norma Constitucional és - tos derechos en 1960 con la integración del Artículo 123 en dos- Apartados: el "A" para los trabajadores en general y el "B" para los servidores del Estado y éste último.

Posteriormente en 1963, se crea la Legislación Federal del- Trabajo Burocrático, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Mexicana.

Este Ordenamiento, ha tenido y tiene muchas omisiones, pero la fundamental, a mi juicio, y que es la finalidad del presente-trabajo el de señalarla y pugnar por su reforma, es en relación-con los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado. Dichos servidores del Estado tienen el carácter de trabajador por el sólo hecho de prestar un servicio y recibir a cambio de él una remuneración, la propia Ley Reglamentaria lo reconoce en su Artículo 4o., pero indebidamente e inconstitucionalmente en su Artículo 2o., les niega la existencia de la relación de trabajo con el Estado; no obstante que ésta queda establecida por el sólo hecho, repetimos, de prestar un servicio al Estado-patrón y recibir a cambio una remuneración, y aún más, el Artículo 8vo. del referido Ordenamiento los excluye expresamente del régimen de la misma, quedando fuera de cualquier protección, tanto sustantiva como -- procesal de que debieran gozar como trabajadores, excepción hecha de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, que les corresponden constitucionalmente.

De tal razonamiento, se deriva la inminente necesidad de reformar el numeral Octavo de la Ley Reglamentaria, ya que estando fuera del espíritu proteccionista, social y general del Artículo 123 Constitucional, en su Apartado "B", el Artículo Octavo resulta inconstitucional, ya que en ningún momento la Carta Magna hace exclusión expresa de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado de los beneficios de las normas protectoras del trabajo, ya que de ser así estaría faltando a los principios con que se constituyó el Derecho del Trabajo por los constituyentes de 1917, sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sí lo hace, dejando a los Trabajadores de Confianza en un total estado de indefensión ante las arbitrariedades de los Titulares de las Dependencias del Estado, de ahí la necesidad conforme a derecho de reformar el Artículo Octavo de la Ley Reglamentaria.

La Autora.

C A P I T U L O I

EL DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- La Revolución Mexicana de 1910.
- 2.- El Congreso Constituyente de 1916-1917.
- 3.- El Artículo 123.
- 4.- El Derecho del Trabajo parte del Derecho Social.
- 5.- El Artículo 123: Derecho del Trabajo y de la Previsión y Seguridad Sociales.

1.- LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.

"La historia del trabajo es, sin duda alguna, la historia - del hombre. No podemos concebir que el hombre pueda haber vivido en algún momento sin trabajar. Lo importante, sin embargo, es poner de manifiesto el valor tan diferente que se le ha dado al -- trabajo a través de la Historia" (1)

El trabajo nació desde el momento en que el hombre aparece sobre la superficie del globo terráqueo. La lucha por el imperio del Derecho del Trabajo empieza prácticamente desde el momento - en que se pronunció la sentencia bíblica: "Ganarás el pan con el sudor de tu frente".

Cuando el hombre vivía solo o cuando mucho con los miembros de su familia, el problema laboral de hecho no existía, a ésta e tapa se le conoce con el nombre de primitivismo. Luego, al unirse varias familias en los clanes o tribus, aparecen las primeras formas de trabajo llevado a cabo colectivamente. Este tipo de or ganizaciones no conocían el régimen de la propiedad privada.

Grecia y Roma despojaron al hombre trabajador de su calidad de persona humana, comparándolo a una bestia, ya que el trabajo es una actividad propia de los esclavos. El señor feudal aparece en la Edad Media, y con sus abundantes recursos materiales impone su Ley que es más inhumana que la de Grecia y Roma, juntas.

Turgot, autor del famoso edicto que lleva su nombre, de 12- de Marzo de 1776, predica la libertad de trabajo como un derecho natural del hombre.

A su vez, Carlos Marx compara al trabajo como una mercancía al señalar que "la fuerza de trabajo, es, pues, una mercancía, - ni más ni menos que el azúcar. Aquella se mide con el reloj, ésta con la balanza". (2)

(1) Néstor de Buen L. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. - Tomo I. México, 1977, p.17.

(2) Carlos Marx y Federico Engels. "Trabajo Asalariado y Capital" Obras Escogidas. Moscú 1951, p. 68.

Marx dedujo que la lucha de clases es la Ley de la Historia. Así se perfiló la concepción dialéctica general del Marxismo: la pre-historia es la Tesis, la etapa en que la tierra y sus frutos, los instrumentos de la caza y las piezas cobradas son de todos - para beneficios de todos; la historia es la Antítesis, pues en ella, la tierra, los instrumentos materiales de la producción y - aún los hombres y los bienes producidos, son propiedad de los amos, de los señores o de los empresarios. La Síntesis será el mundo del mañana, la gran utopía de nuestro siglo, la utopía de una sociedad en la que cesará la explotación del hombre por el - hombre, será entonces cuando el hombre actualmente enajenado en su trabajo a otro, capture su libertad y viva para usarla según sus propias inclinaciones.

La historia del Derecho del Trabajo es uno de los episodios más dramáticos de la lucha de clases, por su profundo sentido de reivindicación de los valores humanos, tal vez el más hondo de todos, porque es la lucha por la dignificación del hombre en su integridad, por la liberación del trabajo.

En el mes de Febrero de 1848, se publicó en Londres el "Manifiesto Comunista", al que pertenece el título del documento -- del siglo, porque es la palabra que despertó de su sueño al proletariado y porque su publicación determinó el curso de la Historia. En París, en el mismo mes de Febrero, la euforia republicana, la influencia del socialismo utópico y sobre todo la fuerza de convicción del Manifiesto Comunista llevaron al movimiento obrero a proponer un conjunto de principios en los que se plasmó en todo su esplendor la idea del Derecho del Trabajo: si el Liberalismo económico facilitó la explotación del proletariado, el Derecho del Trabajo sería la barrera puesta por la clase trabajadora para atemperarla.

La esencia de la política social consistió en la promoción del bienestar de los trabajadores a cuyo fin se promulgó en 1869 "Die Gewerbeordnung", primera ley reglamentaria de las relaciones de trabajo del siglo XIX. El movimiento obrero guiado por una -- honda convicción socialista, crecía continuamente, en vista de --

éstos acontecimientos lanzó Bismarck la Ley antisocialista de -- 1878, que prohibió la formación de asociaciones que tendieran a la transformación del régimen social, económico y político, pero al contemplar la inquietud obrera, en un mensaje del Emperador -- Guillermo I de 1881, anunció la institución de los seguros sociales.

La Constitución de Weimar es la primera en Europa que dedicó un Capítulo a los derechos del trabajo, los cuales --nuestra -- Constitución se había anticipado dos años-- se elevaron por ese -- hecho a la categoría de los viejos derechos del hombre.

Por otra parte, el Liberalismo tuvo a veces resultados contraproducentes, por ejemplo, en México, donde las Leyes de Reforma dejaron a los indios --al tratarlos como ciudadanos iguales a los demás--, sin ninguna protección y víctima inevitable de los -- grandes hacendados.

El maestro Mario de la Cueva nos dice respecto al Derecho -- del Trabajo en México: "El Derecho Mexicano del Trabajo es un estatuto impuesto por la vida, un grito de los hombres que sólo sabían de explotación y que ignoraban el significado del término: -- mis derechos como ser humano. Nació en la primera revolución social del siglo XX y encontró en la Constitución de 1917 su más -- bella cristalización histórica....." (3).

En la época de la Colonia, España creó las leyes de Indias, cuya inspiración se encuentra en el pensamiento de la Reina Isabel la Católica, que estaban destinadas a proteger al indio de América de la explotación despiadada que llevaban a cabo los encomenderos. No existen en los cuatro tomos de que se compone la recopilación, disposiciones que tiendan a la igualdad de derechos -- entre el indio y el amo, sino que son más bien medidas de misericordia, actos píos determinados por el remordor de las conciencias, concesiones graciosas a una raza vencida que era cruelmente explotada.

El siglo XIX en México, no conoció el Derecho del Trabajo,--

(3) Mario de la Cueva. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". -- Editorial Porrúa. México, 1977. p, 38

a pesar del pensamiento hondamente social de hombres como Don José María Morelos y Pavón, el cual podemos apreciar en el párrafo de los "Sentimientos de la Nación", presentados por él en el Congreso de Anáhuac reunido en la Ciudad de Chilpancingo en el año de 1813:

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicta nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

La mayor parte de los historiadores comienzan la historia de la Revolución Mexicana con una síntesis del régimen del General Porfirio Díaz, la mayor parte de los relatos generales de la Revolución se basan en las interpretaciones de hombres que se opusieron al antiguo régimen.

En efecto, las causas que dieron origen a la Revolución Mexicana de 1910 las encontramos en la situación en que se encontraba el pueblo mexicano durante el régimen de Díaz.

Los obreros de la industria sufrían muchos atropellos en la época de Don Porfirio Díaz, la jornada de trabajo en las fábricas y minas comenzaba antes del alba y terminaba después de la puesta del sol. El obrero textil llegaba a la fábrica a las seis de la mañana y no salía hasta las ocho o nueve de la noche. Tenían dos períodos de descanso de cuarenta y cinco minutos, uno para el almuerzo y otro para la comida. Los empresarios no permitían que los trabajadores tuvieran más descansos que éstos, de manera que en total, pasaban en la fábrica catorce horas diarias. Además, los patronos les hacían descuentos para pagar los gastos de diversas fiestas civiles y religiosas, les imponían arbitrariamente multas si su rendimiento era insatisfactorio, y les cobraban una suma para comprar las lanzaderas y husos consumidos en el trabajo.

"En la estimación de los norteamericanos, amigos de Díaz, la pereza es el vicio cardinal del mexicano: la pereza ha sido siempre un vicio terrible a los ojos de los explotadores del pobre. Los hacendados norteamericanos en realidad esperan que el mexicano se mate trabajando por amor al arte. ¿O acaso esperan que trabaje por amor a su amo? ¿O por la dignidad del trabajo?"

"Pero el mexicano no aprecia tales cosas; como no recibe nada más tangible a cambio de su trabajo, flojea en su tarea, o sea que no sólo es perezoso sino estúpido y, por lo tanto se le debe llevar al campo a garrotazos; debe dársele caza, mantenerlo en cuadrillas de enganchados, encerrarlo de noche y dejarlo morir de hambre". (4)

El día primero de Julio del año trágico de 1906, el Partido Liberal cuyo presidente era Ricardo Flores Magón, publicó un Manifiesto y Programa que contiene el documento pre-revolucionario más importante en favor del Derecho del Trabajo: "El Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano", suscrito en San Luis Missouri. El documento analiza la situación del país y las condiciones de la clase campesina y obrera, y concluye proponiendo reformas trascendentales. El documento dice:

21. Establecer máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: un peso para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que éste salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

23. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del trabajo máximo y salario mínimo.

24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.

25. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etcétera, a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

26. Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.

27. Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes del trabajo.

28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros del campo para con los amos.

29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

30. Obligar a los arrendadores de campos y casas a que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.

(4) John Kenneth Turner. "México Bárbaro". Editorial Epoca, S.A. México 13, D. F. p. 292

31. Prohibir a los patronos, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea dinero en efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

32. Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados o trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que los trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma -- que a los extranjeros.

33. Hacer obligatorio el descanso dominical.

La Doctrina Liberal puede ser estudiada en las páginas del periódico "Regeneración", que los hermanos Flores Magón fundaron en México en Agosto de 1900. Los Flores Magón y su partido son los únicos que no se limitaron a la propaganda en la oposición a Don Porfirio Díaz. Organizan Clubes Liberales, reúnen Congresos, participan en luchas armadas y van a dar con frecuencia a la cárcel.

En una comparación entre el Programa del Partido Liberal, publicado en 1906 y la Constitución Mexicana de 1917, se demuestra que aquél sentó las bases de ésta.

La inquietud social y política creció a partir de 1900. La Huelga de Cananea, que se produjo muy cerca de la línea fronteriza con los Estados Unidos, es acaso la única de la que los norteamericanos en general, de esa época tuvieron noticias. Cananea era una ciudad productora de cobre del Estado de Sonora. En estas minas de cobre estaban empleados seis mil obreros mexicanos y unos seiscientos norteamericanos, W. C. Greene quien la fundó, pagaba a los primeros la mitad, no porque desempeñaran la mitad del trabajo, sino porque podía conseguirlos a ese precio. Los mexicanos obtenían buena paga... \$3.00 al día, la mayor parte de ellos. Pero, desde luego no estaban conformes y organizaron un -- sindicato con el propósito de obtener de Greene mejores condiciones de trabajo.

Cualquiera que haya sido el motivo inmediato, los trabajadores del turno de la noche de la Cananea Consolidated Cooper Com-

pany, fueron los primeros en suspender las labores el 31 de Mayo de 1906. Los huelguistas recorrieron las propiedades de la empresa e hicieron salir a todos los hombres que trabajaban en los -- distintos departamentos. Las dificultades empezaron en el último lugar que visitaron: el aserradero de la empresa, a donde la manifestación llegó en la madrugada. En ese lugar, el gerente de apellido Metcalfe, bañó con una manguera a los obreros de las primeras filas, los huelguistas contestaron con piedras; Metcalfe y su hermano salieron con rifles; cayeron algunos huelguistas y en la batalla que siguió murieron ambos Metcalfe. Los mineros, desarmados se dispersaron; pero se disparó sobre ellos cuando corrían. Uno de los dirigentes acudió al jefe de la policía en demanda de armas para que los mineros pudieran defenderse, pero -- fué bárbaramente golpeado por éste, quien puso todas sus fuerzas al servicio de la Compañía.

Mediante su falsa presentación de los hechos, Greene pudo -- lograr una fuerza de 300 norteamericanos compuesto de guardias, -- mineros, ganaderos, vaqueros y otros procedentes de Bisbee, Douglas y otras ciudades. El Gobernador Izábal de Sonora, siempre -- entregado a Greene recibió a éste grupo de hombres en Naco y los condujo a través de la frontera, Izábal llevaba una orden firmada por el General Díaz que permitía la invasión. Al llegar a Cananea en la tarde del segundo día, descubrieron que Greene los -- había engañado diciendo que invadían México para salvar a mujeres y niños norteamericanos, y regresaron, no sucedió lo mismo con los rurales mexicanos que llegaron a Cananea, quienes se dedicaron a matar como les ordenaron Izábal, Greene y Corral. Al llegar a Cananea las fuerzas de Torres, los huelguistas que se habían atrincherado en los montes, se rindieron sin intentar resistencia. Manuel M. Diéguez, Esteban B. Calderón y Manuel Ibarra, -- miembros del Comité Ejecutivo del sindicato, fueron sentenciados a pasar cuatro años en la cárcel.

El evento terminó en que los huelguistas, completamente desintegrados por la violencia homicida del Gobierno, no fueron capaces de reagrupar sus fuerzas. Se rompió la Huelga y los mine --

ros supervivientes volvieron al trabajo poco después, en condiciones menos satisfactorias que antes.

Los obreros de Río Blanco no estaban contentos tampoco. El poder de la Compañía se cernía sobre ellos como una montaña; detrás y por encima de la empresa estaba el Gobierno. En apoyo de la Compañía estaba el propio Díaz. Los obreros se prepararon a luchar. Organizaron en secreto un sindicato, el "Círculo de Obreros"; efectuaban sus reuniones no en masa, sino en pequeños grupos en sus hogares, con el objeto de que las autoridades no pudieran enterarse de sus propósitos. Pero ésta Huelga corrió la misma suerte que la de Cananea, el General Rosalino Martínez en cumplimiento de órdenes presidenciales asesinó a los obreros fusilándolos. Después de los asesinatos colectivos el orden fue restablecido; días después se realizaron aprehensiones de obreros para ser deportados a Quintana Roo.

El Porfiriato, con sus brutales principios políticos, propició el advenimiento de la Revolución Mexicana.

El 5 de Octubre de 1910, Francisco I. Madero expidió el Plan de San Luis, desconociendo al régimen porfirista y convocando al pueblo al restablecimiento de la Constitución y a la introducción del principio "Sufragio Efectivo, No Reelección". Por otra parte invitaba al movimiento armado contra la Dictadura Porfirista. Sabemos que esa Revolución fue la que dió fin a la dictadura de más de tres décadas del General Porfirio Díaz.

Al triunfo de la causa revolucionaria, en elecciones verdaderamente democráticas, fue electo Presidente de la República el señor Francisco I. Madero. Como primer paso social se expidió a iniciativa suya el Decreto del Congreso de la Unión de 13 de Diciembre de 1911, que crea la Oficina del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, para intervenir en los conflictos entre el capital y el trabajo.

El 22 de Febrero de 1913 es asesinado el Presidente Francisco I. Madero y el Vicepresidente Pino Suárez. Tal hecho produjo el alzamiento de Francisco Villa, José María Maytorena, Carranza y otros muchos que se unieron al movimiento que se llamó Consti-

tucionalista, en contra del traidor Victoriano Huerta.

El "Plan de Guadalupe", lanzado por Don Venustiano Carranza el 26 de Marzo de 1913, textualmente dice:

1o. Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República.

2o. Se desconoce también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

3o. Se desconoce a los Gobernadores de los Estados que aún reconocan a los Poderes Federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación del Plan.

4o. Para la organización del Plan, el Ejército encargado de hacer cumplir nuestro propósito, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará Constitucionalista al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila.

5o. Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México, se ocupará interinamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército, o quien lo hubiere sustituido en el mismo.

6o. El Presidente interino de la República convocará a elecciones federales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el poder al ciudadano que haya sido electo.

7o. El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército -- Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubiesen desconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después de que hayan tomado posesión de su cargo los ciudadanos que hayan sido electos para desempeñar los altos poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

Después de una cruenta lucha triunfó la Revolución Constitucionalista, derrocando al usurpador Victoriano Huerta. La participación de la clase obrera en el movimiento revolucionario tuvo su origen en el Documento suscrito entre el Gobierno Constitucionalista y la gran organización obrera denominada "Casa del Obrero Mundial", el trascendental Documento dice:

1o. El Gobierno Constitucionalista reitera su resolución, expresada por Decreto del 12 de Diciembre del año próximo pasado, de mejorar, por medio de leyes apropiadas, las condiciones de los trabajadores, expidiendo durante la lucha todas las leyes que sean necesarias para cumplir aquella resolución.

2o. Los obreros de la "Casa del Obrero Mundial", con el fin de acelerar el triunfo de la Revolución Constitucionalista e intensificar sus ideales en lo que afecta a las reformas sociales, evitando en lo posible el derramamiento de sangre, hacen constar la resolución que han tomado de colaborar, de una manera efectiva y práctica, por el triunfo de la Revolución, tomando las armas, ya para guarnecer las poblaciones que estén en poder del Gobierno Constitucionalista, ya para combatir la reacción.

3o. Para llevar a cabo las disposiciones contenidas en las dos cláusulas anteriores, el Gobierno Constitucionalista atenderá, con la solicitud que hasta hoy ha empleado, las justas reclamaciones de los obreros en los conflictos que puedan suscitarse entre ellos y los patrones, como consecuencia del contrato de -- trabajo.

4o. En las poblaciones ocupadas por el Ejército Constitucionalista, y a fin de que éste quede expedito para atender las necesidades de la campaña, los obreros se organizarán de acuerdo -- con el comandante militar de cada plaza para el resguardo de la misma y la conservación del orden.

En caso de desocupación de poblaciones, el Gobierno Constitucionalista, por medio del comandante militar respectivo, avisará a los obreros su resolución, proporcionándoles toda clase de facilidades para que se reconcentren en los lugares ocupados por las fuerzas constitucionalistas.

El Gobierno Constitucionalista, en los casos de reconcentración, auxiliará a los obreros, ya sea como remuneración de los -- trabajos que ejecuten, ya sea a título de ayuda solidaria, mientras no se les proporcione trabajo, con el objeto de que puedan atender las principales necesidades de subsistencia.

5o. Los obreros de la "Casa del Obrero Mundial" formarán -- listas en cada una de las poblaciones en que se encuentren organizados, y desde luego en la Ciudad de México, incluyendo en ellas los nombres de todos los compañeros que protesten cumplir -- con lo que dispone la cláusula 2a. Las listas serán enviadas, in -- mediatamente que estén concluidas, a la primera Jefatura del E -- jército Constitucionalista, a fin de que ésta tenga conocimiento del número de obreros que están dispuestos a tomar las armas.

6a. Los obreros de la "Casa del Obrero Mundial" harán una -- propaganda activa para ganar la simpatía de todos los obreros de la República y del obrero mundial, hacia la Revolución Constitucionalista, demostrando a todos los trabajadores mexicanos las -- ventajas de unirse a la Revolución, ya que ésta hará efectivo, -- para las clases trabajadoras, el mejoramiento que persiguen por medio de sus agrupaciones.

7o. Los obreros establecerán centros y comités revolucionarios en todos los lugares que juzguen conveniente hacerlo. Los -- comités, además de la labor de propaganda, velarán por la organi -- zación de las agrupaciones obreras y por su colaboración en fa -- vor de la causa constitucionalista.

8o. Los obreros que tomen las armas en el Ejército Constitu -- cionalista y los obreros que presten servicios de atención o cu -- ración de heridos u otros semejantes, llevarán una sola denomina -- ción, ya sea que estén organizados en compañías, batallones, re -- gimientos, brigadas o divisiones. Todos tendrán la denominación -- de "rojos".

Constitución y Reforma, Salud y Revolución Social. H. Vera -- cruz, 17 de Febrero de 1915. Firmado: Rafael Zubarán Company (Se -- cretario de Gobernación en representación del Primer Jefe) -Ra -- fael Quintero-Carlos M. Rincón-Rosendo Salazar-Juan Tudó-Salva -- dor Gonzalo Garcá-Rodolfo Aguirre-Roberto Valdéz-Celestino Gas -- ca (en representación de la "Casa del Obrero Mundial").- Rúbri -- cas.

La participación de la clase obrera en el movimiento revolucionario constitucionalista, es punto de partida para la culminación de la Revolución Mexicana de 1910.

2.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917.

"Nació nuestra Declaración de Derechos Sociales, fuente del Derecho Agrario y del Derecho del Trabajo, como un grito de rebeldía del hombre que sufría injusticias en el campo, en las minas, en las fábricas y en el taller. Fué el mismo grito de guerra de Independencia, el que resonó también en los campos de batalla de la guerra de Reforma. Brotó de la tragedia y del dolor de un pueblo y fué creación natural, genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la Revolución". (5)

El 15 de Julio de 1914, el General Huerta abandonó el poder, cediendo el triunfo a la Revolución. Casi inmediatamente después los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron la creación del Derecho del Trabajo: el 8 de Agosto se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción de los salarios. El 15 de Septiembre se dictó en San Luis Potosí un Decreto fijando los salarios mínimos. Cuatro días más tarde se fijaron en el Estado de Tabasco los salarios mínimos, se redujo a ocho horas la jornada de trabajo y se cancelaron las deudas de los campesinos. Mayor importancia tuvo el movimiento creador del Derecho del Trabajo en los Estados de Jalisco y Veracruz. El 4 de Octubre de 1914 se impuso el descanso semanal en el Estado de Veracruz y el 19 del mismo mes, Cándido Aguilar expidió la Ley del Trabajo del Estado, cuya resonancia fué muy grande en toda la República. En 1915 el general Salvador Alvarado se propuso reformar el orden social y económico del Estado de Yucatán, a cuyo efecto expidió las leyes que se conocen con el nombre de las cinco hermanas: agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo. La Ley del Trabajo reconoció y declaró-

(5) Mario de la Cueva. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo".- Editorial Porrúa. México, 1977. p. 44

algunos de los principios básicos que más tarde integrarían el Artículo 123 de la Constitución Mexicana. El Estado de Coahuila en 1916 emite un decreto en el mes de Septiembre donde creó dentro de los departamentos gubernamentales una sección de trabajo.

La fuerza creciente del movimiento social decidió a Don Venustiano Carranza a anunciar el 12 de Diciembre de 1914, la adopción de las medidas adecuadas legislativas para dar satisfacción al pensamiento nuevo y a las esperanzas del pueblo:

"Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disuelvan los latifundios y restituyan a los pueblos las tierras de que fueron injustamente despojados; legislación para mejorar las condiciones del trabajador rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; revisión de los Códigos civil, penal y de comercio".

Algún tiempo después, el 14 de Septiembre de 1916, convocó Carranza al pueblo para que eligiera representantes a una Asamblea Constituyente que determinara el contenido futuro de la Constitución.

La gran aventura Constitucional de Querétaro fué iniciada por el Primer Jefe con el ánimo de reformar la Constitución de 1857, sin que existiera realmente, el ánimo de hacer una nueva.

Félix F. Palavicini sostuvo que "la integración de un Congreso Constituyente, exclusivamente dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo, aparte de aquél para el cual fué exclusivamente convocado, asegurará la fácil aprobación de las reformas, la conciente comprensión de las mismas, y así quedarán resueltos todos los problemas actualmente planteados...." (6)

El 19 de Septiembre, el Primer Jefe convocó a elecciones para el Congreso Constituyente señalando que éste habría de verificarse en la Ciudad de Querétaro, a partir del día primero de Diciembre y con una duración máxima de dos meses.

En el Congreso se pusieron de manifiesto dos tendencias. La progresista o avanzada, algunas veces denominada jacobina, era -

(6) Palavicini, Félix F. "Historia de la Constitución de 1917" . México, 1937.

sensiblemente apoyada por el Secretario de Guerra, general Alvaro Obregón. La Conservadora representaba al grupo adicto al Primer Jefe y de ella formaban parte entre otros, los autores del Proyecto de Reformas, Luis M. Rojas, Félix Palavicini. José Natividad Macías y Alfonso Cravioto.

En la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro de primero de Diciembre de 1916, el C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, pronunció importante discurso y entregó el Proyecto de Constitución al Supremo Parlamento de la Revolución Mexicana.

El Primer Jefe estuvo acompañado del Ing. Pastor Rouaix, Secretario de Fomento; Roque Estrada, de Justicia; General Federico Montes, Gobernador de Querétaro y otros elementos del Gobierno.

Según las críticas de la época, el Proyecto de Constitución produjo una profunda decepción en la Asamblea, pues ninguna de las grandes reformas sociales quedó debidamente asegurada: el Artículo 27 remitía la reforma agraria a la legislación ordinaria y la fracción X del Artículo 73 se limitaba a autorizar al Poder Legislativo para regular la materia del trabajo. En el Artículo 50., los redactores del Proyecto agregaron un párrafo al precepto correlativo de la vieja Constitución, limitando a un año la obligatoriedad del Contrato de Trabajo.

En el mes de Diciembre de 1916, las diputaciones de Vera Cruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reforma al citado Artículo, en las que propusieron algunas normas concretas en favor de los trabajadores. La Comisión encargada de dictaminar sobre el Proyecto del Artículo 50., incluyó en él el principio de la jornada máxima de ocho horas, prohibió el trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y consiguió el descanso hebdomadario.

Catorce oradores se inscribieron en contra del Dictámen, habiendo iniciado el debate el que fuera ilustre Director y Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, Don Fernando Lizar

di. Precisamente, en la sesión del 26 de Diciembre de 1916, comienza a dibujarse la transformación constitucional con el ataque certero a la teoría política clásica, cuando los diputados jacobinos reclaman la inclusión de la reforma social en la Constitución que propició la formulación del Artículo 123 de la misma. - El profesor de Derecho Público, Fernando Lizardi, levanta la voz diciendo:

"Señores diputados: Por la lista de los diputados inscritos cuya lectura acabáis de oír, habéis tenido conocimiento de que catorce diputados se han inscrito en contra del dictámen de la Comisión.... El dictámen lo encuentro defectuoso en varios de sus puntos.... sobra el inciso de que la ley perseguirá la vagancia porque no se trata de legislar sobre delitos, sino de garantizar una libertad; sobre la obligación que se impone del servicio judicial obligatorio, y no sólo sobra; sino que resulta un verdadero desastre....., y sobra completamente en éste Artículo, todo el párrafo final, que no es sino un conjunto de muy buenos deseos que encontrarán un lugar muy adecuado en el Artículo 72 del Proyecto como bases generales que se den al Congreso de la Unión, para legislar sobre trabajo". (7)

Fueron los debates en torno al Artículo 5o., los que llevaron a la convicción de crear un Capítulo dedicado a las relaciones obrero-patronales. Al ponerse a discusión el dictámen sobre éste precepto, algunos congresistas, para darle mayor amplitud a la materia de trabajo, presentaron una moción suspensiva:

"Los suscritos, diputados del Congreso Constituyente, pedimos se digno hacer del conocimiento de esta honorable Asamblea, la solicitud que hacemos para que sea retirado por la Comisión de Reformas a la Constitución, el dictámen relativo al Artículo 5o., de las que según entendemos no tendría inconveniente en ocuparse si se le dá el tiempo necesario para ello". (8)

La idea de un Capítulo especial para la materia laboral, se va abriendo paso. Cuando un diputado propone, al discutirse el Artículo 5o., mayores seguridades sobre libertad de reunión, Múgica contesta que éstas existen, incluso para los obreros y aún para la huelga.

En la sesión del 26 de Diciembre, después de discutirse la cuestión sobre soberanía y los Artículos 39, 40 y 41, se vuelve-

(7) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I .
p. 980

(8) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I .
p. 981.

al dictámen del Artículo 5o., al que atacan los partidarios del Proyecto del Primer Jefe. Victoria, el brillante diputado por Yucatán, el Estado socialista donde el general Alvarado había puesto en vigor la Ley del Trabajo, tomó después la palabra en contra del dictámen porque le parecía insuficiente. Pidió rechazarlo y crear unas bases constitucionales que permitieran legislar en materia del trabajo, comprendiendo lo siguiente: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y a los niños, accidentes, seguros e indemnizaciones, etc.

Zavala intervino después para defender el dictámen, por lo que hacía a las cuestiones laborales y propuso se votara por partes. Von Versen se produjo en contra, en virtud de que consideraba inconveniente para los trabajadores el año de duración fijado al contrato de trabajo.

En la misma sesión inicial, tomó la palabra Manjarréz. Habló de la diferencia entre revolución política y revolución social. Mencionó que, en un principio se había peleado sólo por un cambio de Gobierno, pero que, al incorporarse a las fuerzas de la revolución los obreros, los humildes, la raza, los indios, los yaquis, los tlaxcaltecas, los de la Sierra de Puebla, la lucha se había convertido en una revolución social. Puso el ejemplo de la Ley Sonorense que creó la Cámara de Trabajo, y pidió que se dictara no sólo un Artículo "sino todo un Capítulo, todo un Título de la Carta Magna". (9)

En ese momento, en la conjunción de la preocupación social de Jara y de Múgica, éste como miembro de la Comisión; de Victoria, al establecer el contenido; y de Manjarréz, al sugerir la forma, se concibió nuestro Artículo 123. Después Gracidas, con su encendida defensa al sindicalismo, de la participación de utilidades y del derecho de huelga; Cravioto, renovador y anarquista, al insistir brillantemente en la necesidad de dictar un Artí

(9) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I p. 986.

culo especial para los trabajadores, y José Natividad Macías, al abogar por el contenido preciso del Artículo propuesto, que habría de inspirarse en la legislación obrera que preparó por instrucciones de Carranza, y proponer que Pastor Rouaix estableciera las bases generales del nuevo proyecto, tanto de dicho Artículo, como de otro en favor de los trabajadores.

El 28 se presenta una proposición concreta, en el sentido de que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo. La Comisión retira el dictámen y bien afirma Múgica que la cuestión se ha resuelto. Así lo relató un cronista del Congreso: "Quedó perfectamente preparado el ambiente para que surgiera una de las primeras columnas básicas de la Constitución de 1917, el ya famoso Artículo 123, que trata "Del Trabajo y de la Previsión Social".

3.- EL ARTICULO 123.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, Alfonso Cravioto pronunció uno de los más brillantes y serenos discursos del trascendental debate. De él procede la idea del Derecho Constitucional del Trabajo como los nuevos derechos de la persona obrera, - paralelos a los viejos derechos del hombre:

"Insinúo la conveniencia de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, todas las cuestiones obreras que incluyó en el Artículo Quinto, a fin de que, con toda amplitud, presentemos un Artículo especial que será el más hermoso de nuestros trabajos; pues así como Francia, después de la revolución, ha tenido el alto honor de consignar en la primera de sus Cartas Magnas -- los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana -- tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros". (10)

De inmediato se formó una Comisión redactora que, presidida por Pastor Rouaix, Secretario de Fomento del Primer Jefe, estaba además, integrada por Victorio E. Góngora, Esteban Baca Calderón,

(10) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. p. 716.

uno de los dirigentes de la Huelga de Cananea, Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, — Silvestre Dorado y Jesús de la Torre. Participó también en los trabajos el general y licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección de Trabajo en la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Según dice el mismo Ing. Rouaix, se le encomendó al diputado Macías la redacción de la exposición de motivos que fundamentaría el proyecto de bases constitucionales en materia del trabajo. En dos puntos sobresale el criterio del abogado guanajuatense en el mencionado documento:

"Uno en lo relativo a que las bases deberían regir el trabajo económico, o sea, el de los obreros para la tutela de éstos, — y el otro, en cuanto a la precisión de los fines de la legislación del trabajo para la reivindicación de los derechos proletarios, de acuerdo con el pensamiento marxista expuesto por él en la XXVI Legislatura, en que se refirió a la socialización del capital, de manera que el proyecto se fundó principalmente en las teorías de la lucha de clases, plusvalía, valor-trabajo y la reivindicación de los derechos del proletariado, para recuperar con los bienes de la producción la explotación secular de los trabajadores" (11)

En la sesión del 13 de Enero de 1917 se presentó el Proyecto del Artículo 123, y al ser conocido por todos los diputados, — estalló el júbilo porque nació el nuevo derecho social de los — trabajadores mexicanos.

El 23 de Enero de 1917 se presentó un Proyecto de Dictámen, con el que prácticamente las líneas del Artículo 123 quedaron — trazadas.

En cuanto a la Tesis del Proyecto en el sentido de que la — legislación debía versar sólo sobre el trabajo económico, fué modificada substancialmente por el Dictámen de la Comisión de la — Constitución, redactado por el general Francisco J. Múgica, para proteger toda actividad laboral, comprendiendo no sólo el trabajo económico, sino el trabajo en general, pero sin modificar las finalidades de la propia legislación del trabajo para la reivindicación de los derechos proletarios.

(11) Trueba Urbina Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977. p. 89

El originario Artículo 123 quedó plasmado en nuestra Constitución político-social, en los siguientes términos:

Título VI

"DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL"

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:

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y a otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;
- III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis años tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;
- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos;
- V. Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosa mente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;
- VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las necesidades de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;
- VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;
- VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;
- IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;

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

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario deberá exceder de tres horas diarias, ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

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

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

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

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

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones, las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizar los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores --

dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del -- trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos -- contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que -- dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de ésta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

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

XX. Las diferencias o los conflictos entre el Capital y el Trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los o -- breros y de los patrones y uno del Gobierno;

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

XXII. El patrón que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador a cumplir el contrato o a indemnizarlo con -- el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrón o por recibir de él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de ésta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos de los obreros que se les adeuden por -- salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros, en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patrones, de sus asociados, familiares o dependientes, -- sólo será responsable el mismo trabajador y, en ningún caso y -- por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del -- sueldo del trabajador en un mes;

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

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano -- y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a --

donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

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

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago de salario, cuando no se trate de empleados de éstos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

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

XXIX. Se considerarán de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán de fomentar la organización de instituciones de ésta índole para infundir e inculcar la previsión popular;

XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados."

TRANSITORIO:

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

Sala de Comisiones.- Querétaro de Arteaga, 23 de Enero de 1917.- Francisco J. Múgica.- Enrique Recio.- Enrique Colunga.- Alberto Román.- L. G. Monzón. (12)

(12) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II . p. 602.

El Dictámen del Artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, que rompió los moldes de las constituciones políticas del pasado y que creó un estatuto protector de todos los trabajadores y a la vez reivindicador de los derechos del proletariado, - fué presentado, discutido y aprobado en la sesión del 23 de Enero de 1917.

Los nuevos estatutos sociales transformaron el Estado moderno partiéndolo en dos: El Estado propiamente político, con funciones públicas y sociales inherentes al Estado burgués, y el Estado de Derecho Social, con atribuciones exclusivamente sociales provenientes del poder social del Artículo 123. Las normas del Artículo 123 Constitucional, constituyen los siguientes principios:

1o. El Trabajo no es mercancía ni artículo de comercio, es actividad humana protegida y tutelada por el poder social y por el poder político, constitutivos de la doble personalidad del Estado moderno, como persona de derecho público y como persona de derecho social, con facultades expresas en la Constitución.

2o. El Derecho del Trabajo sustantivo y procesal, se integra por normas proteccionistas y reivindicadoras de los trabajadores y de la clase obrera; consiguientemente es derecho de lucha de clases.

3o. Los trabajadores y los empresarios o patronos son desiguales en la vida, ante la legislación social y en el proceso laboral con motivo de sus conflictos.

4o. Los órganos del poder social, Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades y Juntas de Conciliación y Arbitraje, están obligados a materializar la protección y la reivindicación de los trabajadores, a través de sus funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

5o. La intervención del Estado político o burgués en las relaciones entre Trabajo y Capital, debe sujetarse al ideario y -- normas del Artículo 123, en concordancia con las atribuciones sociales que le encomiendan los Artículos 73, 89 y 107 de la Constitución Política.

6o. El Derecho del Trabajo es aplicable en el campo de la producción económica y fuera de él: a todo aquél que presta un servicio a otro, en condiciones de igualdad, sin subordinar al obrero frente al patrono.

7o. El Estado burgués en ejercicio de sus atribuciones crea en unión de las clases sociales, Trabajo y Capital, en las Comisiones de los Salarios Mínimos y del Reparto de Utilidades, derechos objetivos mínimos en cuanto a salarios y porcentaje de utilidades para los trabajadores.

8o. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, siguiendo el ideario proteccionista del Artículo 123, están obligadas a redi -

mir a los trabajadores para cuyo efecto deben tutelarlos en el -- proceso laboral en el que impera el principio de desigualdad de las partes con todas sus consecuencias sociales.

9o. El derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas, es reivindicatorio en cuanto obtienen -- un mínimo insignificante de la plusvalía.

10o. Los derechos sociales de asociación profesional obrera y huelga, en su libre ejercicio, son esencialmente reivindicatorias porque tienen por objeto transformar el régimen capitalista mediante el cambio de las estructuras económicas, socializando -- los bienes de la producción. (13)

El Artículo 123 es eminentemente revolucionario y constituye la primera Carta Constitucional del Trabajo en el mundo y única con contenido reivindicatorio.

Las estructuras ideológicas, jurídicas y sociales del Artículo 123, revelan claramente que éste precepto está fundado en -- los principios revolucionarios del marxismo, en el principio de lucha de clases y otras teorías.

Cuando el Artículo 123 enfrenta a los factores de la producción, Trabajo y Capital, reconoce la división de la sociedad mexicana en dos clases: los trabajadores y los propietarios de los bienes de producción, o sea, explotados y explotadores. El Artículo 123 es un derecho de clase o instrumento de lucha, el Artículo 123 también lleva la Teoría del Valor que consistirá en que sólo el trabajo produce el valor de las cosas, asimismo el maestro Trueba Urbina admite la tesis de la plusvalía (al limitar la jornada de trabajo y al establecer condiciones favorables para -- los trabajadores con garantías mínimas de salarios y salarios remuneradores), condena a la propiedad privada y lleva, por último al humanismo marxista que "conduce al bienestar económico de todos los componentes de la colectividad y a la desaparición de -- las clases.

El Maestro Néstor de Buen L. nos dice en su texto que: "Ponemos en tela de juicio que a través de la limitación de la jornada de trabajo recoja el principio de la plusvalía, el cual, -- sin embargo, reconocemos que está presente en el problema de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Negamos en forma radical que el Artículo 123 condene a la --

(13) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1980. pp. 108-109.

propiedad privada. Aceptamos, que los preceptos que lo integran, puedan coincidir con el humanismo marxista. No estamos, en absoluto de acuerdo en que nuestra huelga profesional, destinada a equilibrar los factores de la producción "armonizando los derechos del trabajo con los del capital" pueda ser considerado como el instrumento de transformación de la sociedad, para provocar el advenimiento de una sociedad socialista." (14)

4.- EL DERECHO DEL TRABAJO PARTE DEL DERECHO SOCIAL.

El Derecho del Trabajo, parte integrante del Derecho Social Positivo, se identifica y conjuga con éste en el Artículo 123 de nuestra Constitución de 1917, la primera Ley fundamental del mundo que creó un régimen de garantías individuales y de garantías sociales con autonomía unas de otras, es así como el Derecho del Trabajo se elevó a norma social de la más alta jerarquía jurídica, en estatuto constitucional protector y reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera y de punto de partida para hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres; porque nuestra Constitución originó una nueva idea del Derecho y del Estado, estableciendo las bases fundamentales no sólo del Estado político, sino del Estado de Derecho Social, en un solo cuerpo de leyes que integran conjuntamente la Constitución política y la Constitución social.

La Constitución político-social se caracteriza porque su sistemática jurídica comprende derechos individuales (públicos) y derechos sociales, reglas especiales en favor de los individuos vinculados socialmente o bien de los grupos humanos que constituyen las clases económicamente débiles.

En el correr de su historia y no obstante algunas doctrinas que hablan todavía de su escisión, consecuencia de la creencia de que sus normas e instituciones pertenecen, parte del derecho privado y parte al derecho público, el derecho del trabajo ha ve

(14) Néstor de Buen L. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977. p, 326.

nido a un instituto unitario, una congerie de principios que proceden de un mismo fundamento, que son las necesidades materiales y espirituales de la clase trabajadora y de sus miembros y una finalidad que es siempre la misma: la justicia social que ama para todos los trabajadores una existencia digna de la persona humana.

En el caso de México, su revolución de 1910, fué la que produjo el Derecho Social, tal y como ahora se le conoce, merced a las investigaciones científicas que al efecto se han practicado, pero al margen del Derecho y aún en contra del Derecho que invocaron los constituyentes de 1916-1917 al elaborar la Constitución de Querétaro con el fin de contrarrestar los efectos del derecho revolucionario -cambio radical de un derecho viejo por uno nuevo y no de un sistema de derechos más o menos bueno por otro- de derechos también más o menos bueno-, que concibió el Derecho Social en todo el esplendor de sus magníficas consecuencias: una de ellas, principalísima, la reivindicación de los económicamente débiles. (15)

El panagerista del Artículo 123, Alberto Trueba Urbina, hace derivar de dicho precepto, tanto al Derecho Social como al Derecho del Trabajo, y para apoyar su teoría que él llama integral.

"México es en América, la nación que marcha a la vanguardia de los nuevos derechos sociales en relación con la propiedad.... Como podrá observarse, la Constitución de México es la más avanzada en lo que respecta a los nuevos derechos sociales, la cuestión agraria a sido elevada a normas constitucionales,.... Ninguna otra Constitución de América consigna entre sus normas tales avances y es por ello que constituye una revolución en el derecho de tipo eminentemente socialista". (16)

La Teoría del Artículo 123 de la Constitución de Querétaro, que si bien no tuvo la importancia de la Carta de Weimar, en cambio, es más avanzada que ésta; lo fué en su tiempo y lo sigue --siendo en el presente y en el porvenir. El Artículo 123 en sus dos concepciones que constituyen la base y esencia de sus normas fundamentales: la protección y la reivindicación de los trabajadores, como resultado de la integración del Derecho Social en el

(15) Delgado Moya Rubén. "El Derecho Social del Presente" . Editorial Porrúa. México, 1977. p. 240.

(16) Ob. cit., p. 374.

Derecho del Trabajo.

La contratación que privaba en el Derecho Laboral antiguo y que daba lugar a la intervención de la subordinación y dependencia, en la actualidad, dentro del Derecho del Trabajo que proviene del Derecho Social, se ha transformado en el pacto laboral social, en el que no tienen cabida dichos vocablos, porque lo que en realidad existe es la coordinación que da origen al mencionado pacto, que no es un simple convenio entre los que intervienen en él, sino algo más que eso: es, como su nombre lo indica, una coordinación de intereses dirigidos hacia un mismo fin, que no puede ser otro que el de la producción, distribución y consumo de riquezas en común.

5.- EL ARTICULO 123: DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION Y SEGURIDAD SOCIALES.

El Derecho Social Positivo, como ciencia social del Derecho nació con la Constitución Mexicana de 1917. Nuestras normas constitucionales del trabajo, sustantivas y procesales, no son simplemente proteccionistas y equilibradoras o niveladoras en función de la socialización del derecho, sino reivindicatorias de la clase obrera; no son estatutos reguladores entre las dos clases sociales en pugna, sino que tienen por finalidad imponer la justicia social, reivindicando los derechos del proletariado a efecto de que se recupere con los bienes de la producción lo que justamente le corresponde por la explotación secular del trabajo humano desde la Colonia a nuestros días.

El Derecho Social es norma fundamental en la Constitución: en el Artículo 123 se convierte en Derecho del Trabajo a través de estatutos, preceptos o normas protectoras o reivindicatorias para los trabajadores exclusivamente.

"Nuestro Artículo 123, más precisamente el Derecho Mexicano del Trabajo y de la Previsión Social, se introdujo en el Tratado de Paz de Versalles de 1919; desde entonces se universalizó, por que en el tratado se recogieron muchos de sus principios". (17)

(17) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1980. p. 148

El Derecho de o a la Seguridad Social es, como el Derecho - del Trabajo, una rama del Derecho Social, que con sus peculiares normas realiza los fines que por serle propios le han sido encomendados por el mencionado Derecho Social.

"Las normas de previsión social de nuestro Artículo 123, -- son puntos de partida para extender la seguridad social a todos los económicamente débiles; sólo así habrá cumplido su destino -- el derecho del trabajo, porque hasta ahora el derecho de seguridad forma parte de éste, con tendencia a conquistar autonomía -- dentro del campo del Derecho Social". (18)

Para el maestro Trueba Urbina, la Seguridad Social forma -- parte del Derecho Laboral, en tanto, para maestros como Rubén -- Delgado Moya siempre ha existido una autonomía entre el Derecho del Trabajo y los derechos de la Seguridad Social:

"Otra de las notas distintivas que encontramos para diferenciar al derecho del trabajo del derecho de seguridad social, es la consistente en que mientras que las normas del derecho laboral son de fácil interpretación para la mayoría de las personas, las del derecho a la seguridad social, no. En el caso del Derecho -- del Trabajo todo mundo sabe lo que es la jornada máxima de labores, el salario mínimo, los descansos obligatorios y, ya para no seguir, los "veinte días por año"; en cambio en el caso del derecho de seguridad social, no cualquiera puede señalar las tres -- partes esenciales que comprende un plan integral de seguridad, -- las cuales son: un programa completo de seguros sociales en prestaciones de dinero; un sistema general de subsidios para jóvenes e infantes, independientemente de que sus progenitores ganen dinero o no y un plan general que tienda a la preservación de la salud de todos en todos sus aspectos para que proteja y mejore a la especie humana....." (19)

De éstos dos derechos integradores del Derecho Social (entiéndase Artículo 123), el más efectivo en cuanto a la reivindicación de los económicamente débiles, es el de la seguridad social, porque en tanto el derecho del trabajo se preocupa, principalmente, por la reivindicación del hombre trabajador, el derecho a la seguridad social pretende reivindicar al hombre-hombre.

La Seguridad Social, materializa a tal grado los principios y las instituciones del Derecho del Trabajo, que de hecho y de derecho, socializa la vida en sí, bien sea la del trabajador o -

(18) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo." Editorial Porrúa. México, 1980. p. 211

(19) Delgado Moya Rubén. "El Derecho Social del Presente". Editorial Porrúa. México, 1977. p. 136.

la de los miembros que integran su familia. La Seguridad Social abarca todos los aspectos de la vida social del hombre que trabaja, los riesgos, las enfermedades y las incapacidades de trabajo, por virtud del derecho a la Seguridad Social a que todo ser tiene acceso, de hecho han desaparecido. El derecho a la Seguridad Social, como el derecho al Trabajo, es para todos en general, y de nadie en especial o particular.

C A P I T U L O II

LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO DE 1963

- 1.- Antecedentes.
- 2.- La lucha de la Burocracia.
- 3.- El Apartado "B" del Artículo 123 para los trabajadores al Servicio del Estado.
- 4.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.
 - 4.1 La Naturaleza de la Ley Burocrática.

1.- ANTECEDENTES.

En cumplimiento del originario Artículo 123 Constitucional, en todos los Estados de la República se expidieron Leyes del Trabajo con el objeto de proteger y tutelar a la clase trabajadora, reglamentando en su beneficio las diversas especialidades del -- trabajo: de los obreros, agrícolas, mineros, domésticos, de empleados privados y públicos, el contrato de trabajo individual y colectivo, de los menores, la jornada y descansos legales, salarios, participación de utilidades, higiene y prevención de accidentes, Juntas de Conciliación y Arbitraje, etc. Algunas Leyes Locales consignan derechos sociales en favor de los empleados públicos, como por ejemplo:

"Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes de 6 de - Marzo de 1928. En el Artículo 132 declara que los cargos, empleos y servicios que dependan de los poderes del Estado y del Municipio, constituyen formas especiales de trabajo; establece las mismas jornadas y descansos para empleados particulares y públicos, en su Artículo 134, pero declara ilícitas las huelgas de empleados públicos (Art. 138)".

"Ley Reglamentaria del Artículo 123 y párrafo primero del - Artículo 4o. Constitucional del Estado de Chiapas de 5 de Marzo de 1927. Para los efectos de las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, considera como patronos a los Poderes Federales del Estado y Municipales y sus servidores como trabajadores (Art. 108)".

"Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua de 5 de Julio de - 1922. Hace partícipe de los beneficios de la Ley a todo trabajador que ejecute una labor material o intelectual como dependiente de cualquier ramo del Poder Público del Estado o de la Administración Municipal, considerándose a éstos como patronos (Art. lo., inciso 1), y clasifica como sujetos de ésta Ley en el Artículo 37, al empleado particular y al empleado público y consigna derechos en favor de éstos últimos en el Artículo 42. Pero les -

niega el derecho de formar sindicatos y el de huelga (Art. 197)"

"Ley del Descanso Dominical del Estado de Hidalgo de 21 de Abril de 1925. Concede un día de descanso cuando menos por cada seis de trabajo, en todo negocio agrícola, industrial, minero, - comercial, de transportes, en establecimientos y oficinas públicas y privadas, etc."

"Código del Trabajo del Estado de Puebla de 14 de Noviembre de 1921. Define como empleados públicos a los trabajadores de uno y otro sexo que prestan su concurso intelectual o material en las oficinas o dependencias del Gobierno (Art. 76), consignando en favor de aquéllos la jornada de ocho horas, así como gratificación por competencia y vacaciones (Arts. 77 a 80)".

Otras Leyes excluyeron expresamente a los empleados públicos de la legislación del Trabajo:

"Ley del Estado de Tabasco de 18 de Octubre de 1926. Exceptúa como patrones a los Poderes Públicos del Estado y los Municipios (Art. 5o., fracción III)".

"Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 14 de Enero de 1918. Excluye de la Ley los contratos que se refieren al trabajo de empleados y funcionarios de la administración y Poderes del Estado (Art. 8o., fracción I)".

"Código del Trabajo del Estado de Yucatán de 16 de Diciembre de 1918. Excluye como patrones a los Poderes Públicos del Estado y los Municipios (Art. 4o., fracción III)". (20)

Las Leyes Reglamentarias del Trabajo y de la Previsión Social de todas las entidades de la República fueron compiladas -- por la extinta Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en el año de 1928 con el título de "Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos".

El no uso de la facultad que le otorgaba el preámbulo del Artículo 123 al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el trabajo, sino sólo por las Legislaturas de los Estados, originó que cada entidad tuviera una legislación diversa a las demás en-

(20) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1980. p. 159-160.

tidades, siendo muchas de las mismas contradictorias.

Como consecuencia de lo anterior, se reforma la fracción X, del Artículo 73 Constitucional y el preámbulo del Artículo 123 y fracción XXIX del mismo, en los términos siguientes:

"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; 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 Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias".

"ARTICULO 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo:

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición 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".

A partir de la mencionada reforma constitucional se originó la Federalización de la legislación del trabajo en nuestro país.

Posteriormente, se expidió la Ley Federal del Trabajo de -- 1931 por el Congreso de la Unión y promulgada por el Presidente de la República el 18 de Agosto del mencionado año, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes. En el Artículo 14 transitorio se declararon derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de -- los Estados y por el Congreso de la Unión en materia de trabajo, ésta Ley estuvo en vigor hasta el 30 de Abril de 1970.

Originariamente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el Derecho Administrativo y especialmente -- por las leyes del servicio civil.

En la Declaración de Derechos Sociales del Artículo 123 de la Constitución de 1917 estaban incluidos los derechos de los --

trabajadores al servicio del Estado, eran normas aplicables a todos los trabajadores sin exclusión. Los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios eran más amplios, pues comprendían todos los que se consignaban en las treinta fracciones del Artículo 123 Constitucional, ésta teoría fué recogida por las Leyes Locales del Trabajo, pero a partir de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del Derecho Administrativo, sin embargo, ésta Ley fué modificada por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgado el 27 de Noviembre de 1938 por el Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial el 5 de Diciembre del mismo año.

Dicho Estatuto se expidió para proteger los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, creándose en favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los términos del mencionado Estatuto.

Independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon en favor de éstos los derechos de asociación profesional y huelga. El mencionado Estatuto, compuesto de 115 Artículos y 12 transitorios, quedó estructurado en los siguientes términos:

Título Primero. Disposiciones Generales; Título Segundo. Derechos y Obligaciones de los trabajadores; Título Tercero. De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; Título Cuarto. De los Riesgos Profesionales y de las enfermedades profesionales; Título Quinto. De las Prescripciones; Título Sexto. Del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado; Título Séptimo. De las sanciones por infracciones a la ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje. (21)

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, sigue los mismos principios sociales del Estatuto anterior, excepto en lo relativo a empleados de confianza, cuya nómina fué aumentada; sin embargo se conserva la línea revolucionaria del anterior Estatuto.

(21) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1980. p. 175-176.

Las principales disposiciones procesales del Estatuto de -- los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, pasaron a formar parte del Estatuto Burocrático de 1941.

Los anteriores Estatutos constituyen uno de los anteceden -- tes más importantes de la Legislación Federal del Trabajo Buro -- crático de 1963.

2.- LA LUCHA DE LA BUROCRACIA.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 en el Artículo 20., esta -- blece expresamente que las relaciones entre el Estado y sus ser -- vidores se regirán por las leyes del servicio civil. El primer -- reglamento al respecto fué expedido por el Presidente de la Repú -- blica Abelardo L. Rodríguez el 12 de Abril de 1934, con disposi -- ciones favorables a los empleados públicos; pero no fué sino has -- ta que se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio -- del Estado de 27 de Septiembre de 1938, durante el régimen revo -- lucionario del Presidente Lázaro Cárdenas, cuando se estableció -- por primera vez un nuevo derecho de carácter laboral en favor de -- los empleados públicos, creándose además, un régimen procesal -- con procedimientos especiales y un Tribunal de Arbitraje, encar -- gado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores.

El originario Artículo 123 de la Constitución de 1917, al -- referirse a los sujetos del derecho del trabajo, denominados em -- pleados, comprendió dentro de éste concepto tanto a los emplea -- dos particulares, como a los empleados del Estado, incluyendo -- los de los municipios, porque unos y otros son empleados públi -- cos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la -- clase obrera.

La lucha política de los burócratas originó que el menciona -- do Estatuto Cardenista se elevara en lo esencial a la categoría -- de norma escrita en la Constitución, y así, sus principios sus -- tantivos y procesales se incorporaron al Artículo 123 por refor --

ma constitucional de 21 de Octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de Diciembre del mismo año, -- quedando integrado el propio Artículo por dos Apartados: El Apartado "A" para los trabajadores en general y el Apartado "B" para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Así tenemos que, las garantías sociales mínimas de los empleados públicos son los derechos sociales establecidos en su favor por el Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución. Por el sólo hecho de estar reglamentadas las relaciones jurídicas de trabajo entre el Estado y sus servidores en dicho Artículo, dentro del Título denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", la relación entre el Estado y sus trabajadores constituye una relación de derecho laboral.

3.- EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Los Derechos Sociales contenidos en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, son exclusivos para la burocracia.

Esta adición, es la más importante que se ha hecho al Artículo 123, ya que incorporó a dicho precepto a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal y territorios. Como consecuencia de ello, el texto original se convirtió en inciso "A" por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, a todo contrato de trabajo. El Apartado "B" con catorce fracciones, se refiere a los empleados del Gobierno; su texto, antes de que fuera modificado era así:

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

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

B) Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo 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 que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados por los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

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

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

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

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

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reingresación en 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 Ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste 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; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros --

dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, - para amamantar a sus hijos, además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y - del servicio de guarderías infantiles.

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

e) Se establecerán centros de vacaciones y para recupera -- ción, así como tiendas económicas para beneficio de los trabaja -- dores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones bara -- tas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamen -- te aprobados;

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindica -- les serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbi -- traje, 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 Nación;

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

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

Este texto ha sido modificado con posterioridad, en los tér -- minos de las reformas siguientes:

-Decreto de 6 de Octubre de 1961, publicado en el Diario O -- ficial de la Federación de 27 de Noviembre de 1961. Esta reforma, en realidad una adición, vino solamente a aclarar el sentido de -- la fracción IV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, "porque se consideró que había una discrepancia entre el texto -- publicado y el que existía en la minuta que el Congreso de la U -- nió n envió para su publicación al Ejecutivo". Fue propuesta por -- un grupo de senadores durante la presidencia de Adolfo López Ma -- teos.

-Decreto de 8 de Noviembre de 1972, publicado en el Diario -- Oficial de la Federación de 10 de Noviembre de 1972, en vigor al día siguiente de su publicación. Consistió en la reforma que se -- hizo al inciso f) de la fracción XI del Apartado "B" y en la adi -- ción que se hizo de una segunda parte a la fracción XIII del pro --

pio Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Sus textos son los siguientes:

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

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente a probados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por éstos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley, y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en los términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

-Decreto del 7 de Octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Octubre del mismo año. Modifica el texto del párrafo inicial del Apartado "B" del Artículo 123, circunscribiéndolo, en lo conducente, al Gobierno del Distrito Federal; ya no así a los Gobiernos de los Territorios Federales, que dejaron de existir como tales para convertirse en Estados de la Federación (Quintana Roo y Baja California Sur).

-Decreto del 27 de Diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del mismo año. Abarca las reformas que se hicieron a las fracciones VIII y XI, inciso c), del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Los nuevos textos de dichas fracciones se encuentran redactados así:

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

Esta reforma es una adición. Se agregó una segunda parte al primitivo texto, con lo cual se quebranta el principio de igualdad de condiciones para el trabajo.

XI.....

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos - que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente - de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente - para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo de trabajo. En el - período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por - día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de - ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Esta reforma es superior a la que se efectuó en beneficio - de las trabajadoras en general, misma que se contiene en la fracción V del Apartado "A" del propio Artículo 123 Constitucional.
(22)

4.- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

4.1 LA NATURALEZA DE LA LEY BUROCRÁTICA.

Las normas sustantivas y procesales burocráticas, por ser - parte integrante del Artículo 123 de la Constitución, tienen un carácter eminentemente social, tanto proteccionista como reivindicatorio de los derechos de los empleados públicos que, como -- los obreros en general, también han sido objeto de explotación y en ocasiones de muchas vejaciones.

La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fué publicada en el Diario Oficial de 28 de Diciembre de -

- (22) Néstor de Buen L. "Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. - México, 1977. pp. 326-329.
Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1980. p. 181.
Rubén Delgado Moya. "El Derecho Social del Presente". Editorial Porrúa. México, 1977. pp. 203-226.

1963 y sigue los lineamientos del Estatuto Cardenista, mejorándolo en su técnica legislativa; sin embargo, no se protegen debidamente los derechos de la burocracia y la ejecución de sus laudos es ineficaz, pues las multas a los titulares y la carabina de Ambrosio es lo mismo. (23)

El Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado forma parte del Derecho del Trabajo, por lo que las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, independientemente de la función pública del Estado, que frente a sus trabajadores representa al Estado de derecho social.

La Legislación Federal del Trabajo Burocrático de 1963, -- constituye la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo -- 123 Constitucional, parte integrante del Derecho Social, dicho Apartado actualmente se encuentra integrado de la siguiente manera:

"ARTICULO 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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 y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo 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 que nunca serán menores de veinte días al año;

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

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

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deduccio -

(23) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo" Edito -- rial Porrúa. México, 1980. p. 189.

nes o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas, que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de 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. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en 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 Ley;

X. Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera sistemática y general los derechos que éste 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; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar 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 proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito ba

rato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones - cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por éstos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

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

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

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

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consta de 165 Artículos en diez títulos, como sigue:

Título Primero. Disposiciones Generales; Título Segundo. De derechos y Obligaciones de los trabajadores y de los titulares; Título Tercero. Del Escalafón; Título Cuarto. De la Organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales del trabajo; Título Quinto. De los Riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales; Título Sexto. De las Prescripciones; Título Séptimo. Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo; Título Octavo. De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos; Título Noveno. De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores; Título Décimo. De las correcciones disciplinarias y de las sanciones.

En cuanto a la jurisprudencia interpretativa de la Ley Burócrata, se puede dividir en dos partes: la sustantiva y la procesal.

En materia sustantiva, la Suprema Corte de Justicia ha establecido diversas tesis, distinguiendo entre trabajadores de base y de confianza a efecto de que la Ley Burocrática sólo se aplique a los primeros; en relación con los cambios de adscripción de los empleados públicos, los titulares de las unidades burocráticas están facultados para cambiar de adscripción a sus subordinados sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, por razones de buen servicio, y siempre que en el nombramiento no se haya precisado el lugar donde prestará aquéllos el trabajador del Estado; en cuanto al cese de los trabajadores, existen precedentes muy importantes, en el sentido de que cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese o por que semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal. Respecto a las compensaciones que reciben los empleados públicos, cuando se les otorgue en forma permanente, -- constituyen parte del sueldo percibido; asimismo existen otras tesis jurisprudenciales sobre faltas de asistencia, incumplimiento del contrato de trabajo, inamovilidad de los trabajadores, -- que son de singular importancia por cuanto que tienen por objeto reafirmar la relación laboral social que existe entre los empleados públicos y el Estado.

Por lo que se refiere a la doctrina procesal judicial, se ha precisado la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para determinar las diversas situaciones jurídicas entre los trabajadores y el Estado, esto es, si son de base o de confianza; en caso de ser de base, la competencia se ha basado en las disposiciones expresas de la ley; asimismo en los juicios laborales sólo se han considerado partes al empleado público y al Estado, aún cuando en el motivo del conflicto aparecieran personas extrañas; en materia de prueba, se han considerado en general los documentos como pruebas testimoniales escritas, por lo que se refiere que el signatario de un documento sea presentado ante el Tribunal a ratificar el mismo, a efecto de que la parte-

contraria pueda repreguntarlo; en cuanto a la prueba de confesión de los titulares, se ha adoptado el sistema de llevarla a cabo - por medio de oficio dirigido a los mismos; en cuanto a los laudos, se ha mantenido firme la tesis de la congruencia de éstos, - así como la apreciación en conciencia de las pruebas. (24)

En la legislación social de nuestro país, la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reafirmó los principios de los Estatutos que le precedieron respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, como derecho - social, estableciendo la inamovilidad de los empleados de base y consignando las garantías sociales mínimas en favor de los burócratas establecidas por el Artículo 123, reconociendo al mismo - tiempo el derecho de asociación profesional y limitando de tal - manera el derecho de huelga que resulta imposible su realización práctica.

Y cosa curiosa: a los trabajadores del Estado se les reconoce, en la fracción IX del Apartado "B", del Artículo 123, el derecho absoluto de optar por la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente en los casos de despido injustificado; en tanto que a los trabajadores sujetos de derecho laboral a que se refiere el Apartado "A", se les niega ese derecho en la reforma de 1962.

El Derecho procesal de la burocracia sigue el mismo sistema de procedimientos de los estatutos anteriores, pero divide la jurisdicción burocrática, para los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y para los del Poder Judicial y sus servidores, y consiguientemente establece dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En algunas entidades federativas se han expedido estatutos-jurídicos de los trabajadores al servicio de los Poderes de los Estados, entre otros, Tlaxcala en 1957, Durango en 1967 y el Estado de México en 1939, incluyendo a los Municipios; pero dichos Estatutos son inconstitucionales, porque sólo el Congreso Federal tiene facultades para expedir las leyes reglamentarias del Artículo 123 Constitucional. En consecuencia, las legislaturas -

(24) Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. "Legislación-Federal del Trabajo Burocrático". Segunda Edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

locales, a partir de la reforma constitucional de 1929, que otorgó la atribución de legislar en materia del trabajo al Congreso de la Unión, no tienen facultad de dictar leyes del trabajo.

C A P I T U L O III

TRABAJADORES DE CONFIANZA

- 1.- Los Trabajadores de Confianza se encuadran dentro de los llamados Trabajos Especiales.
- 2.- Características de los Trabajadores de Confianza.
- 3.- Los Trabajadores de Confianza en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático.
 - 3.1 Sujetos de la relación jurídica de trabajo.
 - 3.2 Quiénes son Trabajadores de Confianza.
 - 3.3 Fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Solamente la Ley puede determinar qué cargos o empleos son de confianza.

1.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA SE ENCUADRAN DENTRO DE LOS LLAMADOS TRABAJOS ESPECIALES.

De acuerdo al pensamiento de Barassi, el Derecho Especial se refiere a una determinada categoría de personas y sus normas son particulares, si bien, no contrastan con el derecho común. -- Federico de Castro denomina Derecho Especial "al que contiene -- normas sólo sobre una institución o una serie de relaciones de -- terminadas, o sea, cuyo fin es una regulación parcial" (25)

No debe pensarse que el derecho especial constituye un régimen jurídico privilegiado. Por el contrario, la tendencia es sustraer a determinadas categorías de sujetos a las reglas generales a veces en su perjuicio. En el caso de los Trabajadores de -- Confianza que pueden ser despedidos no sólo por las causales previstas en la ley reglamentaria, sino además, cuando exista un motivo razonable de pérdida de la confianza.

El maestro Mario de la Cueva nos dice: "Con el nombre de -- Trabajos Especiales se conocen diversas actividades que si bien -- dan nacimiento a relaciones que revisten los caracteres fundamen -- tales de la relación de trabajo, presentan, sin embargo, algunas características especiales que exigen normas adecuadas para su -- mejor desenvolvimiento". (26)

Trueba Urbina nos dice al respecto: "Es pertinente aclarar -- que la reglamentación especial no proviene de la llamada natura -- leza expansiva del derecho del trabajo (tesis del maestro Néstor de Buen L.), sino de las diversas disposiciones del Artículo 123 Constitucional, que deben de aplicarse por su naturaleza social -- a todos los que presten servicios personales en beneficio de -- quienes se aprovechan de tales beneficios. El régimen particular de trabajos especiales, por ningún motivo puede interpretarse en el sentido de que implique modificación a los principios socia -- les del mencionado texto constitucional y de los principios de -- justicia social que del mismo emanan, en función de proteger, tu

(25) Derecho Civil de España. Parte General. Tomo I, 3a. Edición Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955. p. 111.

(26) Mario de la Cueva. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa, México, 1977. p.320.

telar y reivindicar a todos los trabajadores, por sí y como integrantes de la clase obrera". (27)

En los Trabajos Especiales se han establecido excepciones - en relación con el principio de que a trabajo igual, salario igual, tomando en cuenta la categoría; así como causales específicas de despido o rescisión, por la naturaleza especial de dichos trabajos, pero una y otra contrarían el espíritu y texto de la - fracción VII del Artículo 123 en su función revolucionaria y reivindicadora.

En el derecho mexicano del trabajo prevalece la tesis de -- que debe aplicarse la norma que sea más favorable al trabajador. Por otra parte no pueden alterarse, en perjuicio de los trabajadores, las condiciones mínimas contenidas en el Artículo 123 - - Constitucional. En virtud de ello, los derechos especiales deben planearse cuidadosamente, de tal manera que las condiciones particulares de las actividades reglamentadas en forma distinta, no contradigan el catálogo de garantías mínimas.

"La inclusión de determinados trabajos o de determinadas actividades como motivo de especial tratamiento no obedece, en la ley, a un criterio uniforme. En realidad nos parece que la clasificación legal es deficiente. En nuestro concepto, los trabajadores de confianza no constituyen una categoría especial, independientemente de que se dicten para ellos unas normas particulares" (28)

Como antecedentes de legislación sobre Trabajadores de Confianza, tenemos los siguientes:

En la Ley Federal del Trabajo de 1931 aparecen varias veces mencionados; en el Artículo 4o., después de hacer la definición del patrón, se mencionaba a sus representantes, con facultad de obligarlo, citando a los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan actos de administración, sin que ello pueda considerarse como una verdadera definición de éste tipo de trabajos. El Artículo 48 también hace una cita, al mencionar a - aquellos que es posible de exceptuar de la aplicación del Contrato Colectivo de Trabajo, mencionando además de los que realizan-

(27) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, México 1980. p. 320.

(28) Néstor de Buen L. "Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa, - México 1977. v. 325.

labores de dirección y administración, a aquellos que tienen a su cargo labores personales del patrón dentro de la empresa.

Por otro lado, cuando aquella Ley señalaba las causas de -- terminación del Contrato de Trabajo, en su Artículo 126 fracción X, establecía la pérdida de la confianza cuando se tratara de -- quienes realizan labores de dirección, fiscalización y vigilancia, citándolos como "cargos de confianza". Por último el Artículo 237 establecía la imposibilidad de los "representantes del patrón" para ingresar en el sindicato de los demás trabajadores.

Se debe concluir pues, que aún cuando la Ley no daba una definición concreta de empleados de confianza, debería entenderse que eran aquéllos que, siendo representantes del patrón, como tales llevaban a cabo actos de dirección, administración, fiscalización y vigilancia, incluyéndose además a quienes por su trabajo, realizaban servicios personales del patrón dentro de la empresa.

Para el tratadista J. Jesús Castorena, la relación entre la empresa o patrón y su personal de confianza configura un mandato y no un contrato de trabajo, tomando en consideración que los actos de servicio que lleva a cabo el mandatario, sirven al objeto del contrato, mientras que los del trabajador son el objeto de la relación jurídica.

En la propia Ley de 1931 se encuentra la justificación de que sí son trabajadores los de confianza, si vemos que la terminación de sus contratos está contenida en el Artículo 126, fracción X, lo que es un reconocimiento tácito de tal calidad. (29)

2.- CARACTERISTICAS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

El concepto de Trabajador de Confianza no se ha podido dar de una manera satisfactoria para todos. La Ley de 1931 no daba --

(29) Miguel Canton Moller. "Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana". Primera Edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México 15, D. F., 1977. pp. 17-19.

un concepto preciso a pesar de que la condición de confianza excluía a los trabajadores así considerados, de beneficios importantes.

La disposición que más se aproximaba a una definición estaba contenida en el Artículo 48, relativo a los Contratos Colectivos de trabajo, y decía lo siguiente:

"ARTICULO 48. Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de ésta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa".

Al proyectarse la nueva Ley, el problema de los empleados de confianza fué uno de los más controvertidos, participando en la polémica tanto los miembros de la Comisión redactora, como los representantes de los sectores. Ello motivó que se modificara reiteradamente el texto del proyecto.

En el primer ante-proyecto se utilizó una doble fórmula: — por una parte se precisó que la categoría del empleado de confianza depende de las funciones y no de la designación que se le dé al puesto. Después se hizo una enunciación de los principales puestos de confianza, dando entrada por último, a la analogía y otorgando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje una facultad de decisión.

"Una fórmula bastante difundida expresa que los trabajadores de confianza son aquéllos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida de la empresa, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administrativa y vigilancia general; ésta fórmula y las disposiciones de la ley vigente interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permitieron determinar las dos características siguientes: Primeramente, la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones; en segundo lugar, las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón" (30)

(30) Néstor de Buen L. "Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. — México, 1977. p. 328.

El maestro Jesús Castorena sostiene "que el trabajador de confianza es la persona física a quien el patrón confía el despacho de sus negocios y lo enviste, total o parcialmente, de facultades generales respecto del personal de la empresa, de dirección, administración, inspección, vigilancia y fiscalización". (31)

Se ha llegado a discutir por algunos tratadistas, si los altos empleados de una empresa están ligados a la misma por un contrato de trabajo, o si es distinta su relación jurídica.

A semejanza de lo que ocurrió con los profesionales, en un principio los tribunales y los tratadistas negaron el carácter laboral de la relación jurídica de esas personas con el patrón, pero más tarde ha habido rectificaciones que han venido a estructurar tesis perfectamente fundadas, en las que se sostiene que los altos empleados de una empresa sí están ligados a la misma por virtud de un contrato de trabajo.

La cuestión resulta perfectamente obvia, si se considera -- que el alto empleado, aunque sea representante del patrón, ante los demás trabajadores, no es el patrón mismo.

El empleado de confianza, también actúa en este sentido de representación, aún cuando no obliga al patrón en la forma que lo hace el representante. (32)

La Ley Federal del Trabajo en su Artículo 9o. nos dice a éste respecto:

"ARTICULO 9o. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de 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".

El primer párrafo del Artículo Noveno, encierra una verdad incontrovertible: la naturaleza de una determinada institución jurídica depende de su estructura y no del nombre que se le dé. Este principio no expresado antes en el Derecho Laboral, tiene una importancia excepcional y sirve de base para que se eliminen fórmulas fáciles de fraude legal, que consistían en clasificar -

(31) J. Jesús Castorena. "Manual de Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1977. p. 181.

(32) Euquerio Guerrero. "Manual de Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977. p. 63.

como de confianza a ciertos trabajadores para sustraerlos de la sindicalización o para privarles, indebidamente, del derecho a la estabilidad en el empleo.

La segunda parte del Artículo Noveno, ha producido un mar de dudas respecto al requisito de la generalidad.

Euquerio Guerrero dice a éste propósito que: "La ley incluye una característica que ha sido objetada por los grupos empresariales cuando se dispone que las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización deben tener carácter general, pues se manifestó que con ello se introduce elemento de duda y conflicto".

El propósito que tuvo el legislador fué el de referirse a esas categorías superiores de empleados para no incluir a todos aquellos que ejerzan, así sea accidentalmente, alguna de tales funciones.

El maestro Trueba Urbina nos dice respecto a los Trabajadores de Confianza: "En general son trabajadores de confianza todos los que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, con carácter general y que por lo mismo comprenden a todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, ya que el ejercicio de las mismas actividades en forma específica o concreta, en el taller, en la fábrica, en departamentos u oficinas, no le dan a tales funciones el carácter de confianza, según se desprende del Artículo Noveno de la Ley, a no ser que se trate de trabajadores que realicen trabajos personales o íntimos del patrón. En consecuencia, las condiciones de trabajo y las normas de la reglamentación especial, en ningún caso privan a los trabajadores de confianza de los derechos que a su favor concede la Ley, incluyendo prima de antigüedad, aguinaldo pago de horas extras y otras prerrogativas establecidas en la Legislación laboral". (33)

La tendencia del legislador ha sido la de limitar los derechos de los empleados de confianza. En otros tiempos se llegó al extremo de negarles la condición de trabajadores porque se supo-

(33) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1977. p. 320.

nía su vinculación a los resultados de las empresas. Hoy no tiene mayor valor ese punto de vista, pero sin demasiada justificación, la ley crea en su perjuicio un sistema discriminatorio que carece de apoyo constitucional. Pueden señalarse las siguientes limitaciones legales:

a) No tienen derecho a la estabilidad en el empleo (Artículo 49-III).

b) Cuando son además representantes del patrón (directores, administradores y gerentes generales de las empresas), no participan en las utilidades (Artículo 127-I).

c) Si se trata de empleados de confianza que no representen al patrón, participarán limitadamente en las utilidades, ya que si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador que no sea de confianza de más alto salario en la empresa, se considerará este salario aumentado en un veinte por ciento, - como salario máximo (Artículo 127-II).

d) No podrán formar parte de los sindicatos de los demás -- trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga (Artículo 183).

e) No podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de la Ley (Artículo 183).

f) Podrán quedar excluidos de las condiciones de trabajo -- contenidas en el contrato colectivo que rija el establecimiento o la empresa (Artículo 184).

g) El patrón podrá rescindirles la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no se coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el Artículo 47 (Artículo 185).

h) Durante los conflictos de huelga de los demás trabajadores no tendrán derecho al cobro de salarios caídos, salvo que éstos les sean otorgados graciosamente por el patrón, o que sea a cargo de éste la responsabilidad del conflicto. (34)

(34) Néstor de Buen L. "Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. - México, 1977. pp. 331-332.

3.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

3.1 SUJETOS DE LA RELACION JURIDICA DE TRABAJO.

Conforme al Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, relativa a los trabajadores en general, es decir, reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, encontramos la definición de relación de trabajo:

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

De acuerdo a ésta definición podemos destacar los siguientes elementos:

a) Elementos subjetivos:

Trabajador.

Patrón.

b) Elementos objetivos:

Prestación de un trabajo personal subordinado.

Pago de un salario.

Asimismo en su Artículo 21 se dispone que: "se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe".

La intención del precepto es obvia. Se trata de conceder a quien presta un servicio personal una ventaja; salvo que el patrón demuestre lo contrario, toda prestación de servicio será la boral. Ello significa que presuntivamente el prestador del servicio tendrá derecho a que se le aplique el estatuto laboral, siempre mucho más generoso que cualquiera de los otros que en la etapa actual del derecho regulan las prestaciones de servicio" (35)

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza de las relaciones del trabajo burocrático, el maestro Trueba Urbina nos dice:

"La doctrina y las legislaciones extranjeras están acordes en que las relaciones entre el Estado y sus empleados o funciona

(35) Néstor de Buen L. "Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. - México 1977. p. 44.

rios son de derecho público y por lo mismo no están en el ámbito del Derecho del Trabajo, sino del Derecho Administrativo. Toda -- vía más, se habla de obligaciones del empleado público frente a la colectividad, al grado de identificarlo con el Estado: no trabaja para el Estado, sino que es el Estado"

También se admite por algunos que los funcionarios del Estado son asimilables a los empleados de las empresas privadas y -- que por lo tanto deben estar sujetos a la legislación del trabajo, porque los vínculos que se crean entre ellos, son jurídicos y contractuales, y porque tienen los mismos derechos colectivos de asociación y huelga, así como los individuales consignados en favor de los asalariados.

Por otra parte, afirma Mazzoni, que hay tres tipos de relación de trabajo: una individual (entre empleados y empleador), -- una pública (entre el Estado y el empleado u operario dependiente del mismo) y una colectiva (cuando por lo menos uno de los sujetos fuera asociación sindical).

"En la doctrina extranjera predomina la opinión del carácter público de la función que desempeñan los servidores del Estado, cuyas relaciones se consideran de derecho administrativo. En consecuencia: La naturaleza administrativa de la relación burocrática la proclaman los tratadistas extranjeros de derecho administrativo e incomprensiblemente los siguen los nuestros". (36)

Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del primero de Mayo de 1917, 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.

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 y reivindicación en el Artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de ésta relación con la función pública que realiza el Estado, y sus servidores frente a los particulares.

(36) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1977. p. 596.

"Por virtud de la evolución social, se ha reconocido ya la dignidad de la persona humana del burócrata, como sujeto de derecho laboral, de manera que dentro de las ficciones de la vida política y social, existen estatutos que, aunque sea románticamente, proclaman esa dignidad del servidor público y limitan en algo las arbitrariedades de los que detentan el poder, hasta que - algún día, tal vez no muy lejano, los estatutos se cumplan en toda su integridad, más es de justicia dejar constancia escrita de que se respetan muchos derechos del burócrata y que el Gobierno se preocupa por su seguridad social dentro de las modalidades típicas del Estado mexicano: cuando los titulares quieren cumplir la Ley a su modo y cuando no, no hay quien los obligue..." (37)

Los empleados de base son inamovibles, deben de ser de nacionalidad mexicana y sus derechos son irrenunciables y están escritos en la Constitución y en la Ley, en efecto:

Los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, están escritos en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional: jornada máxima de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, salario mínimo, igualdad de salario a trabajo igual, protección del salario, escalafón, ascensos y antigüedad, inamovilidad de sus empleos, asociación y huelga, seguridad social y jurisdicción especial para sus conflictos.

Estos derechos se reglamentan en la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero sólo comprenden a la burocracia federal, es decir, a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión del Estado Federal y Distrito Federal; quedando marginados los empleados públicos de los Estados miembros y de los Municipios.

Ahora bien, el Artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece quiénes son los sujetos de la relación jurídica del trabajo burocrático:

"ARTICULO 2o. Para los efectos de ésta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo, las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

(37) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1977. p. 598.

Como se puede apreciar, se determina claramente que dicha - relación sólo comprende a los empleados de base, no considerando a los empleados de confianza como sujetos de la relación jurídica del trabajo burocrático.

En lo relativo a ésta cuestión, podemos decir que los trabajadores de confianza cumplen con los requisitos necesarios para que se les considere como sujetos de la relación de trabajo burocrático, puesto que prestan un servicio y reciben a cambio un salario; no obstante, se podría objetar que, aún cuando se les considere dentro de los llamados Trabajos Especiales, éstos tendrían su propia reglamentación especial, como la tienen los trabajadores de los buques, los empleados domésticos, Ejército, Armada, - etc., pero no siendo éste el caso, resulta inconstitucional el - hecho de que no exista una reglamentación para ellos (ya que no se les considera sujetos de la relación jurídica laboral burocrática), aún cuando gocen de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

En efecto, existe una gran laguna en la Legislación del Trabajo Burocrático, al no considerar a los trabajadores de confianza en la relación jurídica laboral y al no existir ninguna reglamentación especial para ellos. Aquí cabe preguntar si el Derecho del Trabajo no es general para todos los trabajadores, porque de ser así, se estaría violando el principio de Igualdad ante el derecho del Trabajo.

Por último, el maestro Trueba Urbina nos dice: "Los trabajadores de confianza son sujetos de derecho del trabajo, aún cuando por razón de sus labores no sientan las inquietudes y anhelos de la clase obrera, por cuyo motivo se les considera de "cuello-alto"; sin embargo, frente a los propietarios o patronos, son -- trabajadores y tienen derecho de gozar de los privilegios que la legislación laboral establece en favor de los trabajadores en general, salvo las excepciones que consigna la ley, por la naturaleza de los cargos que desempeñan". (38)

(38) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1977. p. 321

3.2 QUIENES SON TRABAJADORES DE CONFIANZA.

El Artículo 4o. de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático establece:

"ARTICULO 4o. Los Trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base"

Asimismo, el Artículo 5o. del referido Ordenamiento Legal, nos dice quienes son expresamente trabajadores de confianza:

"ARTICULO 5o. Son Trabajadores de Confianza:

I. Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. En el Poder Ejecutivo: Los Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamento o Instituto; Tesoreros y Subtesoreros; Cajeros Generales; Contralores; Contadores y Subcontadores Generales; Procuradores y Subprocuradores Fiscales; Gerentes y Subgerentes; Intendentes; encargados directos de adquisiciones y compras; Inspectores de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de servicios públicos no educativos; Inspectores y personal técnico adscrito a los Departamentos de Inspección y Auditorias; Auditores y Subauditores Generales; Jueces y Arbitros; Investigadores Científicos; Consultores y Asesores Técnicos; Vocales; Consejeros Agrarios; Presidentes y Oficiales Mayores de Consejos, Juntas y Comisiones; Secretarios de Juntas, Comisiones o Asambleas; Directores Industriales; Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Conciliadores e Inspectores de Trabajo; Delegados; miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales; Secretarios Particulares en todas sus categorías; los que integran la planta de la Secretaría de la Presidencia; empleados de las Secretarías -- particulares o Ayudantías autorizadas por el Presupuesto; Jefes y empleados de Servicios Federales; Empleados de Servicios Auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altos funcionarios de confianza; Director de la Colonia Penal de Islas Marías; Director de los Tribunales y de los Centros de Investigación para menores; Jefe de la Oficina Documentadora de Trabajadores Emigrantes; Jefe de la Oficina del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Agentes de los Servicios de Información Política y Social; Jefes, Subjefes y Empleados de Servicios Federales encargados de Agencias del Servicio de Población; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda; Administradores y Visitadores de Aduanas; Comandantes del Resguardo Aduanal; Agentes Hacendarios; Investigadores de Crédito; Directores y Subdirectores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios; Directores Médicos y Asistenciales; Agentes Generales de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio; Visitadores Generales;

Procuradores Agrarios y Auxiliares de Procurador Agrario; Gerentes y Superintendentes de Primera a Cuarta en obras de Riego; Capitanes de Embarcación o Draga; Patronos o sobrecargos que están presupuestalmente destinados a unidades; Capitanes de Puerto; Directores y Subdirectores de las Escuelas Normales del Distrito Federal y del Instituto Politécnico Nacional.

En los Departamentos de Estado y en las Procuradurías de Justicia, también: Jefes y Subjefes de Oficina; Supervisores de Obras y Agentes del Ministerio Público.

Todos los miembros de los servicios policíacos y de tránsito, exceptuando a los que desempeñen funciones administrativas;

III. En el Poder Legislativo: En la Cámara de Diputados: El Oficial Mayor, El Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador Mayor, el Oficial Mayor de la Contaduría, los Auditores y el Pagador General.

En la Cámara de Senadores; Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV. En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

V. En las Instituciones a que se refiere el Artículo 10.:

a) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; miembros de la Junta Directiva; Director General; Subdirectores; Auditor General y Subauditor; Contador General; Coordinador; miembros de la Comisión Nacional de los Servicios Médicos; Representantes Foráneos del Instituto; Jefes de Departamento; Cajeros Generales y Jefes de Servicio Generales; Procuradores; Auditores y Subauditores; Secretarios Particulares y Auxiliares, así como Consejeros; Asesores Técnicos y Personal Administrativo y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos para la atención directa y personal de los miembros de la Junta Directiva, Director General, Auditores Generales y Subdirectores.

En la Subdirección Administrativa y sus Dependencias, además: Jefes de Inventario, de Archivo General, de Almacén General y de Auxiliares de compras; Administradores de Multifamiliares; Agentes Foráneos; personal destinado a los servicios de seguridad y vigilancia; en los Hoteles: Administradores, Ecónomas, Jefes de Comedor y Cajeros.

En la Subdirección Médica y sus dependencias, además: Secretarios y Taquígrafos particulares; Directores y Subdirectores de Hospital, de Clínica de Especialidades; Cajero General; Pagadores; Contralores; Contadores y Subcontadores; Directores, Subdirectores y Administradores de Zona; el personal del servicio jurídico; el personal técnico de la Contraloría, la Contaduría y la Auditoría; Jefe y Subjefe de Departamento de Personal; Consultores Técnicos; el Director del Centro de Capacitación; Adminis-

tradores Generales; Supervisores; Agentes Foráneos; Administradores de Hoteles, de Multifamiliares y de Centros, Hospitales y Unidades Médicas; Jefes y Encargados de los Almacenes y el Personal encargado de los Servicios de Vigilancia.

b) Juntas Federales de Mejoras Materiales: Presidentes y Secretarios Generales de las Juntas; Secretarios Particulares; Contralores; Cajeros Generales; Jefes y Subjefes de Departamento; Directores y Subdirectores Técnicos; Asesores Técnicos; Administradores; Agentes; Delegados; Jefes de Servicios Federales; Intendentes e Inspectores.

c) En el Instituto Nacional de la Vivienda: Consejeros; Director; Secretario General; Oficial Mayor; Coordinador General de Obras; Secretarios Particulares; Jefes de Departamento; Contralor General; Asesores Técnicos; Supervisores de Obras; Administradores de Unidades Habitación; Intendentes; Jefes e Inspectores de Zona de Recuperación; Visitadores Especiales; Cajeros y Contador General.

d) En la Lotería Nacional: Miembros del Consejo de Administración; Gerente y Subgerente Generales; Contralor y Subcontralor; Personal del Departamento de Caja General, de la Oficina Expendidora y del Expendio Principal; Jefes y Subjefes de Departamento y sus Ayudantes; Jefes de Inspectores de Mantenimiento, de Reparto, de Sección, de Revisión y de Vigilancia; los Secretarios Particulares y Privados; ayudantes y empleados administrativos y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos de manera personal y directa al Gerente y Subgerente Generales; los Abogados, Inspectores y Auditores y Supervisores y sus pasantes, ayudantes o auxiliares; el personal destinado a la seguridad y vigilancia, bodegueros y almacenistas y promotores; y en general, todos los que manejan fondos y valores.

e) En el Instituto Nacional de Protección a la Infancia: Miembros del Patronato; Director General; Directores; Asesores de la Dirección General y de los Directores; personal de las Secretarías Particulares y Ayudantías, Jefes de Departamento y Oficinas.

f) En el Instituto Nacional Indigenista: Director y Subdirector General; Secretario General y Tesorero; Jefe de la Comisión Técnica; Directores, Subdirectores; Jefes de Departamento; personal adscrito a las Secretarías Particulares; Intendente General; Administrador y Cajero del Centro Coordinador Indigenista; Vocal Ejecutivo y Administrador del Patronato de Artes e Industrias Populares.

g) En la Comisión Nacional Bancaria: Directores y Subdirectores de Inspecciones; Jefes y Subjefes de Departamento; Visitadores, Jefes de Sección e Inspectores; Contador y Peritos Valuadores.

h) En la Comisión Nacional de Seguros: Directores, Auditores, Visitadores e Inspectores; Jefes y Subjefes de Departamento y Jefes de Sección, e Inspectores; Contador y Peritos Valuadores e Ingeniero Auxiliar.

i) En la Comisión Nacional de Valores: Jefes y Subjefes de Departamento; Inspectores; Auditor Externo y asesores.

j) En la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas: Miembros

del Consejo Directivo; Auxiliares Técnicos del Consejo Directivo; Secretario General; Jefes de Departamento y Oficina; Jefes del Departamento Jurídico y personal de las Secretarías Particulares y Ayudantías.

k) En el Centro Materno-Infantil, General Maximino Avila Camacho: Director; Asesores; Superintendente; Jefe de Personal; -- Contador General y Auxiliares de Contabilidad; Personal de las Secretarías Particulares; Jefes de Servicios; Encargado de Laboratorio; Directora de Guardería y Encargado de Almacén e Intendente.

l) En el Hospital Infantil: Director; Subdirector; Superintendente; Administrador de Servicios; Contador; Cajero General; Jefe del Departamento Jurídico e Intendente. "

Como consecuencia de la clasificación anterior, serán empleados de base, aquéllos que no se encuentren contenidos en el precepto anterior:

"ARTICULO 6o. Son Trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente".

Los Trabajadores de Confianza expresamente señalados en el Artículo 5o. de la Legislación Burocrática, quedan excluidos expresamente del régimen de la misma, por virtud del numeral Octavo; asimismo, los miembros del Ejército y Armada Nacionales, -- con excepción del personal militarizado o que se militarice legalmente; los Miembros del Servicio Exterior mexicano; el personal de vigilancia y de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

3.3 FRACCION XIV DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. SOLAMENTE LA LEY PUEDE DETERMINAR QUE CARGOS O EMPLEOS SON DE CONFIANZA.

La fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, reza textualmente:

"ARTICULO 123.....

B).....

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

Conforme a lo preceptuado por la fracción XIV, del Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional, solamente la Ley puede determinar qué cargos o empleos se deben considerar de confianza; por tanto, para que un trabajo sea considerado de confianza se requiere que así se establezca por la disposición legal, es decir, por una norma jurídica emanada del Poder Legislativo. No obstante lo anterior, tomando en consideración que el Artículo 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, le otorga facultades al Ejecutivo Federal para crear por Decreto Organismos Descentralizados, en éstos casos, en dicho Decreto se deben precisar los cargos que serán considerados de confianza.

En relación a que solamente la Ley puede determinar los cargos o empleos de confianza, podemos citar las siguientes tesis jurisprudenciales:

"Trabajadores al Servicio del Estado. Empleados de Confianza. Inspectores que no lo son. (Arts. 5o. y 6o.) Para que pueda considerarse que un inspector de determinada dependencia del Poder Público es empleado de confianza, cuando no lo es de impuestos, derechos y servicios, tiene que demostrarse la analogía entre sus funciones y la de los inspectores de dichas ramas, pues es evidente que no puede darse por cierto que existe tal analogía sólo porque así lo afirme el titular de la dependencia, cuyo dicho tiene el mismo valor que el de su contraparte en el juicio. (Ejecutorias: B. I. J., No. 91, p. 28, de lo. de Febrero de 1955. A. D. 4789/1953. Secretario de Marina Nacional. R. el 19 de Febrero de 1955)."

"Empleados de confianza. (Art. 5o.) El principio general que rige el estatuto jurídico, es el que los trabajadores al servicio del Estado deban ser protegidos por el mismo, de manera que los empleos de confianza que están fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general, consiguiendo los preceptos que determinan cuales empleos de confianza son limitativos, en tal virtud para que un empleo pueda catalogarse

garse como tal, debe estar perfectamente determinado en dichos preceptos con la designación que los Presupuestos de Egresos o las leyes y reglamentos que rige a cada dependencia le hayan dado, pues de lo contrario deben estimarse como de base. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 54.- A. D. 2050/51. Jefe del Departamento del Distrito Federal VS. Tribunal de Arbitraje)".

"Empleados de Confianza. (Art. 5o.) Al no estar comprendido un empleo en la enumeración que hace la fracción II del Artículo 5o. del Estatuto, para poder establecer que el mismo es de confianza, es necesario que el Titular demuestre en forma indubitable la similitud de funciones del empleado en cuestión y uno de los clasificados como de confianza. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 54. A. D. 6400/51, - 3020/51, Agustín Castro VS. Tribunal de Arbitraje. Exp. No. 227/50)".

"Empleados de confianza. Los jefes y empleados de Servicios Federales tienen el carácter de. (Art. 5o.) Las plazas de Jefes y Empleados de Servicios Federales fueron creados por una ley expedida por el Poder Legislativo, promulgada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de Enero de 1958, ahora bien; como el texto de la ley que las creó, de él se desprende que las mismas son de confianza, resulta indudable que el actor al demandar su reinstalación en la plaza de empleado "Q" de Servicios Federales, reclama una plaza de confianza, no estando por lo mismo tutelado por el estatuto jurídico, y en tal virtud, éste Tribunal de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 4o. y 5o. estatuarios, resulta incompetente para conocer de éste conflicto. (Laudo: Exp. No. 27/63.- Domingo Diego Ramírez VS. Jefe del Departamento de Turismo)". -- (39)

(39) Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. México, 1955. Vol. II.

C A P I T U L O IV

EL ARTICULO OCTAVO DE LA LEGISLACION
FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO

- 1.- Los Trabajadores de Confianza quedan excluidos expresamente del régimen de la Ley.
- 2.- Los Trabajadores de Confianza gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.
- 3.- El Nombramiento.
- 4.- Duración de las relaciones de trabajo. Carácter del Nombramiento.
 - 4.1 Inamovilidad de los empleados de base.
 - 4.2 Cese justificado y cese injustificado.
 - 4.3 La pérdida de la confianza.
- 5.- Reinstalación y pago de salarios caídos.
 - 5.1 Indemnización por separación injustificada.
- 6.- Del Escalafón.
- 7.- Organización Colectiva de los trabajadores.

1.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA QUEDAN EXCLUIDOS EXPRESAMENTE DEL REGIMEN DE LA LEY.

El Artículo Octavo de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, hace una exclusión expresa de los Trabajadores de Confianza del régimen de la Ley, esto es, que la reglamentación en cuestión no se aplica a dichos trabajadores, por lo que quedan marginados de los beneficios del Derecho del Trabajo. El mencionado precepto, junto con el Artículo Segundo, que no considera sujetos de la relación de trabajo a los repetidos trabajadores de Confianza y los numerales Cuarto y Quinto del mismo Ordenamiento, complementan éste desacierto de la Legislación Burocrática.

Analicemos la relación de trabajo para poder determinar si ésta existe entre los Trabajadores de Confianza y los Titulares de las Dependencias (Estado), ya que de existir la misma resulta inconcebible que no sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en virtud de que, no existe, como en el caso de los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc., aún cuando quedan excluidos de la Ley, un estatuto especial que los reglamenta.

El Artículo Octavo textualmente dice:

"ARTICULO 8o. Quedan excluidos del régimen de ésta Ley: los empleados de confianza; los miembros del Ejército y Armada nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria militar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios".

Comencemos por analizar qué se entiende por Relación de Trabajo: La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva, que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales de la Ley —

del Trabajo, de los Convenios internacionales, de los Contratos-
Colectivos y Contratos-Ley y de sus normas supletorias.

"De ésta que es más una descripción del fenómeno que una de
finición, se deducen algunas consecuencias: a) El hecho constitu-
tivo de la relación es la prestación de un trabajo subordinado;-
b) La prestación de trabajo, por el hecho de su iniciación se des-
prende el acto o causa que le dió origen, y provoca, por sí mis-
ma, la realización de los efectos que derivan de las normas de -
trabajo, esto es, deviene una fuerza productora de beneficios pa-
ra el trabajador; c) La prestación del trabajo determina inevita-
blemente la aplicación del derecho del trabajo, porque se trata-
de un estatuto imperativo cuya vigencia y efectividad no depen-
den de la voluntad del trabajador y del patrono, sino, exclusiva-
mente, de la prestación del trabajo; d) La prestación del traba-
jo crea una situación jurídica objetiva que no existe con ante-
rioridad, a la que se le dá el nombre de relación de trabajo: en
el contrato, el nacimiento de los derechos y obligaciones de ca-
da una de las partes depende del acuerdo de voluntades, mientras
que en la relación de trabajo, iniciada la actividad del trabaja-
dor, se aplica automática e imperativamente el derecho objetivo.
....." (40).

El Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo define la rela-
ción jurídica de trabajo de la siguiente manera:

"ARTICULO 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquie-
ra que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo
personal subordinado a una persona".

Precepto del que se desprende la idea: Donde hay una presta-
ción de trabajo subordinado, ahí hay una relación de trabajo, pe-
ro tomando en consideración que la Ley Federal del Trabajo es su-
pletoria de la Legislación Burocrática (Art. 11), y que ésta no-
nos dá una definición de lo que se entiende por relación de tra-
bajo, podemos tomar como válido lo preceptuado por el ordenamien-
to mencionado...en primer término, considerando entonces que, don-
de hay una relación de trabajo, ahí se aplica el estatuto labo-
ral.

En el segundo párrafo del Artículo 20 se dice lo siguiente:
"Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o -

(40) Mario de la Cueva. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo".
Editorial Porrúa, México 1977. pp. 187-188.

denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

De este precepto debemos desprender, fundamentalmente, las siguientes conclusiones:

"a) Que no importará el nombre que las partes le den al contrato que celebren, y éste será contrato de trabajo (en lugar de contrato de comisión mercantil o de servicios profesionales), si de todas maneras se producen, por una parte, la obligación de -- prestar un servicio personal subordinado y, por otra, la de pagar un salario (aún cuando al salario se le denomine a su vez, -- de manera diferente, comisión u honorario).

b) Que el contrato es, simplemente, un acuerdo de voluntades, siendo intrascendente para que surta todas las consecuencias legales que se inicie o no la prestación del servicio. Precisamente, reforzando ésta consideración, en el párrafo final del Artículo 20 se precisa que "la prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos". Esto significa que tendría las mismas consecuencias la violación de una relación efectiva de trabajo, que el incumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo de voluntades, aún cuando éste no haya generado aún la relación". (41)

Ahora bien, una vez establecido qué se entiende por relación de trabajo, cabe señalar los sujetos de la misma. El Artículo Segundo de la Legislación Burocrática señala:

"ARTICULO 20. Para los efectos de ésta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio....."

El numeral citado, también excluye a los Trabajadores de Confianza de la relación jurídica de trabajo, pero, para poder determinar con precisión si aquéllos son o no sujetos de dicha relación, cabe precisar los sujetos de la misma, en base a lo que se entiende por trabajador en general y por trabajador de confianza.

(41) Néstor de Buen L. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977. pp. 45-46.

1.- El Derecho del Trabajo nació para proteger la actividad del hombre, por lo que todas sus normas e instituciones presuponen la presencia de la persona humana: la limitación de la jornada, los días de descanso y las vacaciones, el salario, cuya finalidad, más que constituir una contraprestación por el trabajo, - se propone asegurar al hombre una existencia decorosa, o la protección contra los riesgos de trabajo, son principios que no se conciben sino en función de la persona física; de ahí que dijéramos en una ocasión que el hombre-trabajador es el eje en torno del cual gira el estatuto laboral.

Por esas consideraciones, la Ley clausuró un debate que sostuvo nuestra Doctrina en torno a una extranjera, acerca de las personas jurídicas como sujetos de una prestación de trabajo. La Ley de 1931 no resolvió la duda, pues su Artículo 3o. decía que: "un trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo". La Ley dice en su Artículo Octavo que "trabajador - es la persona física que presta a otra física o jurídica, un trabajo personal subordinado.....".

2.- La legislación nueva se apartó de su predecesora - en tres aspectos, que corresponden a otras tantas ideas de las normas vigentes: a) El precepto de 1931 exigía que la prestación de servicios se efectuara en virtud de un contrato de trabajo, - lo que era consecuencia de la concepción contractualista que prevalecía en aquella legislación. En cambio, para la ley nueva, es suficiente el hecho de la prestación del trabajo, para que se aplique automáticamente e imperativamente el estatuto laboral. Como un simple anticipo a la exposición de la doctrina de la relación de trabajo, diremos que la Ley de 1970 está constituida sobre el principio de que "el sólo hecho de la prestación de un trabajo subordinado forma una relación jurídica entre el trabajador y la empresa, que es independiente del acto o causa que dió origen a la prestación del trabajo; b) En segundo lugar, la ley vieja habló de una prestación de servicios bajo a la dirección y dependencia del patrono, dos términos que dieron lugar a enconados debates. La Ley de 1970 se refiere a un trabajo subordinado, térmi

no éste que también propusimos desde 1938 y c) Finalmente, dentro del profundo respeto a la dignidad humana, la ley se apartó de la idea tradicional según la cual, la persona presta el trabajo bajo la dirección y dependencia del empresario, y la substituyó por el pensamiento nuevo, armónico con la teoría de la relación de trabajo, que consiste en que no es el trabajador el que se subordina al patrono, sino que, en la pluralidad de las formas de prestación de trabajo, la Ley se ocupó solamente del trabajo subordinado.....

3.- La Ley de 1931 empleó la fórmula "empleado de confianza" la que fué sustituida en la Ley Nueva por el término "trabajador de confianza". Las razones del cambio, no expresadas en la Exposición de Motivos por haberse considerado que no constituían un tema que exigiera una consideración especial, consistieron en — que la legislación del trabajo es unitaria y no admite ninguna diferencia entre los prestadores de trabajo. La Ley Nueva parte del principio de que no existen dos categorías de personas: trabajadores y empleados, sino una sola, a las que se aplican sus disposiciones con armonía, con las características de las distintas actividades:

A. La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la Declaración de Derechos Sociales, pero no creemos — que su aceptación en la Ley del Trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del Artículo 123, con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios, derivadas de la naturaleza de sus funciones. Esta consideración explica — que se trate de una categoría de excepción, que solamente se justifica en razón de la naturaleza de las funciones; por lo cual, — todos los problemas que surjan en materia de interpretación, existirá la presunción juris tantum de que la función no es de — confianza, en forma tal que será indispensable probar que, de — conformidad con la naturaleza de las funciones, se dan los caracteres de la excepción.

B. Como un efecto de la tesis sustentada en el apartado an-

terior, resulta que los trabajadores de confianza son trabajadores que constituyen uno de los trabajos especiales..... (42)

Al referirse el maestro De la Cueva que los trabajadores de confianza gozan de todos los beneficios del Artículo 123, cabe señalar que si los trabajadores de confianza al servicio del Estado quedan excluidos expresamente del régimen de la Ley, y únicamente gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, lógicamente no sólo no gozando de todos los beneficios del Artículo 123 de la Constitución, sino que además quedan desprotegidos en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el Artículo Tercero de la Legislación Burocrática, nos dice en su texto:

"ARTICULO 3o. Trabajador es toda persona que preste 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".

A su vez, el Artículo 4o., dice: "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

Con la lectura de los textos legales, así como con los conceptos que nos dá la Doctrina de lo que es un trabajador, se puede deducir que el trabajador de confianza no tiene por que ser excluido de la aplicación de la legislación burocrática, ya que también es sujeto de la relación jurídica de trabajo, es un trabajador y como tal se le debe de aplicar el principio de Igualdad ante la Ley.

En relación a éste tema el maestro Euquerio Guerrero nos dice lo siguiente:

"Los servicios de un director o jefe del departamento de una empresa se contratan para que, de acuerdo con las instrucciones del patrón, lo represente y dirija las labores en la negociación, habiendo una clara subordinación jurídica, pues no digamos tratándose de el mandatario (mandato tácito laboral), que hemos sostenido que existe en el caso de los representantes patronales,

(42) Mario de la Cueva. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo"- Editorial Porrúa, México 1977. pp. 153, 154-156.

sino aún en el caso de apoderados generales, nombrados de acuerdo con la Ley Civil, ni éstos ni aquéllos pueden transgredir los términos de las instrucciones dadas por el poderdante o patrón.

Los altos empleados tienen jornada de trabajo, sueldo o salario y una situación general que en nada se diferencia, desde el punto de vista de la relación laboral, con la que tiene el resto de los trabajadores de una empresa. Solamente se trata de diversos peldaños en cuanto ve a la subordinación jurídica, pues los altos empleados la tienen sólo respecto del patrón, como con los altos empleados (en su calidad de representantes del patrón) y con el patrón la tienen los demás trabajadores.

"..... en ocasiones se acostumbra nombrar varios gerentes para las distintas ramas de la administración, pues éstos, aún cuando pudieran ser accionistas, en sus funciones de gerentes actúan como empleados de la sociedad, caucionan su manejo y están subordinados jurídicamente al Consejo de Administración. Con mayor razón los funcionarios que están abajo de ellos jerárquicamente, que no son el patrón, sino que actúan en su nombre y le están subordinados, prestándole su fuerza de trabajo para el mejor logro de los fines de la negociación." (43)

Algunas ejecutorias de la Corte a éste respecto, son las que se transcriben a continuación:

"El hecho de que el actor fuera presidente del Consejo de Administración de la negociación demandada, no lo priva de su carácter de asalariado". D/9540/42/2a. Casa Honold, S. A. 6 de Julio de 1946.

"Gerentes, cuando deben ser considerados como trabajadores. Los gerentes deben ser considerados como trabajadores sólo cuando no sean parte integrante de la empresa y no estén vinculados a los resultados económicos de la actividad de la misma, pues en éste caso, incuestionablemente, tienen el carácter de patronos". (55 años de Jurisprudencia mexicana. Tomo IV. Pág. 194).

Por último, debemos afirmar que los trabajadores de confianza sí son sujetos de la relación de trabajo, de acuerdo a lo anteriormente expuesto y tomando en consideración que la Ley Federal del Trabajo sí los reglamenta, aún cuando sea para imponer -

(43) Euquerio Guerrero. "Manual de Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977. pp. 63-64.

les restricciones (como vimos en el capítulo anterior), pero por lo menos los considera sujetos de la relación de trabajo; en cambio la Legislación Federal del Trabajo Burocrático los excluye expresamente, no considerándolos además sujetos (repetimos) de la relación de trabajo. Resulta, incluso risible que el legislador se haya tomado la molestia de hacer una enumeración tan larga de quiénes son trabajadores de confianza, sólo con el fin de decir en el precepto octavo que quedan excluidos del régimen de la Ley sin más.

2.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA GOZAN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCION AL SALARIO Y DE LOS BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

No obstante que los empleados de confianza están excluidos del régimen de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, sin embargo, gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, por disposición expresa de la fracción XIV, Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

En lo que respecta al salario, la Ley Burocrática lo consigna en el Capítulo III, siendo su reglamentación y sus medidas protectoras las siguientes:

"ARTICULO 32. El salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados"

"ARTICULO 33. El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores y será fijado en los presupuestos de egresos respectivos".

"ARTICULO 34. La cuantía del salario uniforme fijado en los términos del artículo anterior no podrá ser disminuída durante la vigencia del presupuesto de egresos a que corresponda".

De ser posible se establecerán aumentos periódicos de salario por años de servicios, de conformidad con la capacidad económica del Estado.

"ARTICULO 35. La uniformidad de los salarios correspondientes a las distintas categorías de trabajadores será fija, pero para compensar las diferencias que resulten del distinto costo de la vida en diversas zonas económicas de la República, se crearán partidas destinadas al pago de sobresueldos, determinándose-

previamente las zonas en que deban cubrirse y que serán iguales para cada categoría.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, escuchando a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, realizará y someterá, a las autoridades que corresponda, los estudios técnicos pertinentes para la fijación de sobresueldos según las zonas en que éstos deban regir".

"ARTICULO 36. Se crearán también partidas específicas denominadas "compensaciones adicionales por servicios especiales" -- que se destinarán a cubrir a los trabajadores cantidades que se agregarán a su sueldo presupuestal y sobresueldo y cuyo otorgamiento por parte del Estado será discrecional en cuanto a su monto y duración, de acuerdo con las responsabilidades o trabajos extraordinarios inherentes al cargo o por servicios especiales -- que desempeñen".

"ARTICULO 37. Los pagos se efectuarán en el lugar en que -- los trabajadores presten sus servicios y se harán precisamente -- en moneda de curso legal o en cheques".

"ARTICULO 38. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, cuando se trate:

I. De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas -- debidamente comprobados;

II. Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, -- siempre que el trabajador hubiere manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad;

III. De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

IV. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fuesen exigidos al trabajador;

V. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las -- que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto, y

VI. Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes -- del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa-habitación o al pago de pasivos adquiridos por éstos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este Artículo".

"ARTICULO 39. Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las ho --

ras de jornada ordinaria".

"ARTICULO 40. En los días de descanso obligatorio y en las vacaciones a que se refieren los artículos del 27 al 30, los trabajadores recibirán salario íntegro; cuando el salario se pague por unidad de obra, se promediará el salario del último mes.

Los trabajadores que presten servicios durante el día domingo, tendrán derecho a un pago adicional de un veinticinco por ciento sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo.

Los trabajadores que en los términos del Artículo 30 de esta ley disfruten de uno o de los dos períodos de diez días hábiles de vacaciones, percibirán una prima adicional de un veinticinco por ciento, sobre el sueldo presupuestal que les corresponda durante dichos períodos".

"ARTICULO 41. El salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo, fuera de lo establecido en el Artículo --38".

"ARTICULO 42. Es nula la cesión de salarios en favor de tercera persona".

"ARTICULO 42 BIS. Los trabajadores tendrán derecho a un "aguinaldo" anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, que deberá pagarse antes del día quince de Diciembre y que será equivalente a un mes de salario, cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año".

El hecho de que por disposición constitucional los Trabajadores de Confianza gocen de las medidas de protección al salario (así como de los beneficios de la seguridad social), es lo menos que podía otorgárseles como derecho social, aún cuando es insuficiente.

Rouast et Durand, estudia las diferencias que existen entre los trabajadores en general y los empleados superiores o trabajadores de confianza y nos dice: "Sin duda, de hecho, estos empleados no reclaman siempre el beneficio de las disposiciones protectoras del trabajo; pero, no existe, jurídicamente, disposición alguna que los excluya de la aplicación de las leyes sociales".

Es verdad la afirmación anterior, si por derechos sociales entendemos solamente los beneficios que les otorga en éste caso-

a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, la fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, pero debemos recordar que no solamente éstos son derechos sociales, - sino también aquéllos preceptos proteccionistas de las relaciones de trabajo -de los cuales quedan expresamente excluidos por virtud del Artículo Octavo de la Ley de la materia-, se encuadrarán dentro de los mínimos sociales de que debe gozar todo trabajador.

Además, si los mínimos sociales (todos) se le deben de aplicar a todo trabajador, no existe razón alguna para que no sea así, específicamente en lo que respecta a los Trabajadores de Confianza, que aún cuando realizan funciones de administración, vigilancia, inspección y fiscalización, están prestando un servicio personal mediante el pago de una remuneración, y consecuentemente son trabajadores. El hecho de que a algunos tratadistas -- les repugne aplicar el mismo tratamiento legal en todos sus detalles a los trabajadores de confianza, cuya función principal es dirigir y administrar, dando para ello las órdenes pertinentes -- al resto del personal que desempeña, más bien labores de operación, no significa que los primeros no sean trabajadores, simplemente la naturaleza de sus funciones (de unos y otros) es diferente.

El segundo beneficio que otorga la fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, a los trabajadores al servicio del Estado considerados de confianza, es el de la Seguridad Social.

En la Doctrina se debaten los conceptos de previsión y seguridad sociales, como ramas independientes del Derecho del Trabajo o bien como partes de éste, por la íntima relación que hay entre el trabajo y la protección del mismo en las relaciones laborales y en todo aquello que concierne a la salud, a la vida y al porvenir de los trabajadores y sus familiares.

En nuestro régimen constitucional, el derecho del trabajo y el derecho de la previsión social están enlazados de tal manera que no podríamos hacer abstracción uno del otro, al estar cobija

dos bajo el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social"; de tal manera que en el mismo precepto nos encontramos derechos de los trabajadores en cuanto a jornada, salario, etc., y derechos de los mismos para protegerlos, prohibiendo labores insalubres y peligrosas para mujeres y menores, así como el trabajo de menores de catorce años, prohibiendo la realización de esfuerzo de las mujeres antes del parto y con sus correspondientes descansos; -- también obliga a los patronos a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, a crear mercados y servicios públicos, a establecer escuelas, asimismo los obliga a garantizar la higiene y la seguridad en los centros de trabajo, a prevenir y reparar riesgos profesionales, creándose los seguros de invalidez, vejez, muerte, etc., todo lo cual puede verse en los diversos derechos que se consignan en el Artículo 123, en sus dos apartados, así como las correspondientes responsabilidades de los empresarios y del Estado-patrón.

Gustavo Arce Cano en su obra nos dá su concepto de Seguridad Social:

"Es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patronos, los obreros, y el Estado o algunos de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancias para su sostenimiento y el de su familia". (44)

El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional establece los siguientes beneficios de la Seguridad Social para la burocracia:

"ARTICULO 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

A).....

(44) Gustavo Arce Cano. "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social". México, 1972. p. 723.

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

XI. La Seguridad Social se organizará de acuerdo a las siguientes bases mínimas:

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

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutará de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por éstos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dichos fondos serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento, conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

El Organismo encargado de la Seguridad Social, en éste caso es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que es un órgano descentralizado del poder social y cuyos servicios de previsión social se les imparte a los trabajadores del Estado federal, tanto de base como de confianza. Las relaciones entre el Estado y sus trabajadores no forman parte de la función pública, sino que integran con apoyo en el Artí

culo 123 las relaciones sociales entre aquéllos.

Los beneficios de la seguridad social y servicios sociales, los consigna la Legislación Federal del Trabajo Burocrático en - el Capítulo IV, Artículo 43, fracción VI.:

"ARTICULO 43. Son obligaciones de los titulares a que se re fiere el Artículo lo. de ésta ley:

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

a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.

c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

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

e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recupe ración, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajado res puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos con forme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud pro fessional.

g) Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones- baratas.

h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores - con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para inte grar un fondo de vivienda a fin de establecer sistemas de finan ciamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficien te para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones có modas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado res del Estado, cuya ley regulará los procedimientos y forma con forme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos co -- rrespondientes.

VII. Proporcionar a los trabajadores que no estén incorpora dos al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios- Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones socia les a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor".

"Las relaciones entre los órganos descentralizados del po - der político social y sus trabajadores, se rigen por diversos eg

tatutos: los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, y los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Ambos organismos se concretan a impartir la prevención social a la clase trabajadora, en la cual están incluidos no sólo los obreros, empleados, jornaleros, técnicos, abogados, artistas, etc., sino también los trabajadores al servicio del Estado, de modo que sus relaciones sociales se rigen por el derecho del trabajo y sus disciplinas procesales consignadas en las leyes invocadas en líneas anteriores.

Por consiguiente, es competente para conocer de los conflictos laborales entre.... el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los que le prestan servicios, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la burocracia." (45)

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es una institución de previsión social, que tiene su raíz en el originario Artículo 123. Posteriormente, al integrarse el mencionado precepto constitucional en el año 1960 con el Apartado "B", la seguridad social quedó plasmada en la -- fracción XI de dicho Apartado.

Tomando en cuenta la antigua Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de Agosto de 1925, así como las de 30 de Diciembre de 1957 y 1959, se expidió la Ley vigente que creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, -- la cual regula no sólo las funciones de éste Instituto de previsión social, sino también los derechos de los trabajadores federales al servicio del Estado.

La Ley que creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, consigna el siguiente régimen jurídico:

(45) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo". Editorial Porrúa, México 1977. Tomo II, p. 952.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. De los Sueldos, cuotas y aportaciones.

Capítulo III. Del Seguro de enfermedades no profesionales y de Maternidad.

Capítulo IV. Del seguro de enfermedades profesionales y de accidentes del trabajo.

Capítulo V. De las prestaciones sociales.

Capítulo VI. De las habitaciones para trabajadores, de los préstamos hipotecarios y del fondo de la vivienda.

Capítulo VII. De los préstamos a corto plazo.

Capítulo VIII. De la jubilación y de las pensiones por vejez, invalidez y muerte.

Capítulo IX. De la indemnización global.

Capítulo X. De la prescripción.

Capítulo XI. De las funciones y organización del instituto.

Capítulo XII. Del patrimonio e inversiones del Instituto.

Capítulo XIII. De las responsabilidades y sanciones.

Capítulo XIV. Disposiciones varias.

Transitorios.

En lo que respecta a las viviendas baratas para la burocracia, podemos decir que, por pertenecer a la clase obrera (entiéndase trabajadores), también la burocracia tiene derecho de obtener del Estado, en propiedad o arrendamiento, casas cómodas e higiénicas; y en concordancia con la reforma social de 21 de Marzo de 1972 que hizo extensivo el derecho habitacional a todos los trabajadores, se adicionó el inciso f) del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, conforme al texto del Decreto publicado el 10 de Noviembre del mismo año de 1972, incluido en los términos siguientes:

"Decreto por el que se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona con el párrafo segundo la fracción XIII, del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO UNICO. Se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona con el párrafo segundo la fracción XIII, del Aparta-

do "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 123.:.....

B).....

XI.....

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII.....

XIII.....

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de éste Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones, y

XIV.....

TRANSITORIO.

UNICO. La presente reforma y adición entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

En lo referente a las habitaciones para los trabajadores de la burocracia, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, consigna éste derecho en su Capítulo VI, denominado "De las habitaciones para trabajadores y de los Préstamos Hipotecarios". Sección Primera. Habitaciones para trabajadores.

Ahora bien, una vez que hemos hecho una breve relación de los beneficios de la seguridad social que constitucionalmente se les otorga a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, y en los cuales hacen hincapié la mayoría de los tratadistas, como si con el hecho de otorgárselos se les estuviera haciendo una distinción, o bien, que aquéllos deberían estar agradecidos por la benevolencia de otorgárseles dichos beneficios (quizá hacen referencia tan insistente por ser los únicos que se les otorgan, junto con las medidas de protección al salario), cabe hacer mención que, los miembros de cualquier comunidad (todos), tienen que estar sujetos a la seguridad social, por principio, ya que el derecho que reglamenta a tan importante materia (Derecho Social), tiene como objetivos básicos proteger a todos, en sus personas y en sus bienes, y ésto solamente se consigue sujetándolos al referido sistema de seguridad social, por lo tanto, apun sin ser trabajadores tendrían derecho a la seguridad social, si bien algunos preceptos en especial no, como es el caso de las viviendas baratas, que para obtenerlas sí se necesita ser trabajador.

En la actualidad, el régimen de la seguridad social ha extendido su dominio a todos los confines de la patria. Ya no hay una sola persona que no deba encontrarse sujeta a la seguridad social, entendida ésta como derecho y no como simple institución: trabajador, patrono, doméstico, trabajador a domicilio, agente de ventas, no asalariado, campesino, empleado público, jóvenes, menores; hombres y mujeres ¡Todos!.

3.- EL NOMBRAMIENTO.

Con anterioridad a la expedición del primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo Federal, nombraban y removían libremente al personal de la Administración Pública mexicana.

El Artículo 89, fracción II de la Constitución, entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, le otorga una amplia facultad para nombrar y remover a los altos funcionarios, a las funcionarios superiores de la Administración y "nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes".

Como no existían disposiciones en contrario en la Constitución, ni se disponía de una ley del servicio civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta.

Cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación -- creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notoria injusticia.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo del año 1931, excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan" (Art. 2o.)

Finalmente, la Suprema Corte declaró en varias ocasiones -- que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el Artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a "buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen". (S. J. de la F., T. XXV, pág. 918).

Sintiéndose la necesidad de limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus-

empleados y ante la falta de datos experimentales que permitieran dar cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil, se expidió durante el régimen del Presidente Abelardo L. Rodríguez, el 9 de Abril de 1934 un acuerdo presidencial estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado.

En dicho acuerdo, el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatufa como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficiencia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció.

Este acuerdo acentuó la tendencia que venía de tiempo atrás formándose, que reclamaba la expedición de medidas más eficaces que garantizarán la estabilidad de la situación del servidor público y que impidieran que esa situación estuviera sujeta al capricho y arbitrariedad de las autoridades superiores.

Se llegó a pensar que dentro de la facultad del Ejecutivo para nombrar libremente a todos los empleados y funcionarios públicos no cabría el establecimiento del estatuto que definiera y garantizara los derechos del servidor público, es decir, de una legislación del Servicio Civil con las debidas protecciones para aquél, pues se pensaba que ninguna garantía tiene efectos serios y apreciables, si discrecionalmente el Ejecutivo puede remover al empleado.

La objeción así presentada carecía de toda fuerza, pues el mismo precepto que autoriza al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a sus empleados sólo concede facultad discrecional absoluta para ese nombramiento y para esa remoción, con respecto a los altos empleados o altos funcionarios públicos (Secretarios del Despacho, Procurador General de la República y del Distrito Federal y otros), pero respecto a los demás empleados, la facul-

tad de nombrar y remover libremente se otorga siempre que el nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la -- Constitución o en las leyes.

Dado que la Constitución siempre que habla de la Ley se refiere a la que lo es formalmente, la restricción a la facultad de nombrar y remover libremente, no puede conseguirse por medio de un reglamento. Además, debe tenerse en cuenta que el reglamento es más fácilmente modificable y que siendo obra de la misma autoridad facultada para nombrar, y remover, existe el riesgo de que ella haga modificaciones inspiradas en motivos circunstanciales o personales, y que, por lo mismo a pesar de la generalidad de la disposición no pudiera evitarse la arbitrariedad.

Toda ésta etapa de imprecisión concluyó al ser expedido el cinco de Noviembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se define en forma detallada el régimen al que se sujetan los empleados públicos.

Ese estatuto fué sustituido por el de 4 de Abril de 1941, - el Congreso de la Unión examinó y aprobó un proyecto de reformas y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos - del Estatuto vigente.

La revisión del estatuto se convirtió en un tema político, - dada la fuerza de la organización burocrática mexicana, y se desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de Ley Constitucional, y en los mismos términos que la primera parte del Artículo 123 Constitucional, base de la legislación del - trabajo.

Este proceso político culminó con la adición del Artículo - 123 de la Constitución Federal de 21 de Octubre de 1960 y publicada el 5 de Diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación. Luego se promulgó y publicó la nueva "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Diario Oficial de la - Federación de 28 de Diciembre de 1963.

De acuerdo con ésta última Ley, después de que ella define al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que pres

te un servicio físico, intelectual o de ambos géneros....", establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza, que son los que específicamente se ennumeran en la ley, y los cuales por no estar sometidos al régimen de ésta (Art. 8vo.), pueden ser nombrados y removidos libremente, y la de empleados de base sujetos en todo a las prescripciones de la nueva Ley y que son todos los no incluidos en la enumeración referida (Arts. 3o., 4o., 5o., 6o. y 8o.).

Los Artículos 3o. y 12 de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático disponen que el empleado público presta sus servicios en virtud de nombramiento o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo, y que el nombramiento deberá contener no todo el régimen a que estará sujeto el empleado, sino únicamente los datos siguientes: el nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deben prestarse; el carácter definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada -- del nombramiento; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y demás prestaciones y el lugar en que han de prestarse los servicios.

La designación de un funcionario o empleado público supone: el Nombramiento de la Administración Pública y la aceptación del nombrado. Para Gastón Jeze la designación aparece como un acto - condición.

Entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República (Art. 89, fracc. II de la Constitución), está la de nombrar a los altos funcionarios de la Administración Pública y también la de nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Por lo que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado, la ley reglamentaria determina las normas para el nombramiento o remoción de los mismos.

Respecto al ingreso a la función pública, debemos distinguir las siguientes situaciones:

a) Nombramiento de empleados de confianza, que son los que ennumera el Artículo 5o. de la Ley. Estos pueden ser nombrados o removidos libremente por el Ejecutivo.

Existen Tesis Jurisprudenciales del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respecto a trabajadores al servicio del Estado que, aún sin estar expresamente considerados en el Artículo 5o. de la Ley, se les considera empleados de confianza:

"Empleados de confianza. (Art. 5o.) Cuando el titular de la plaza de revisor "J" de la Dirección de Aguas y Saneamiento del Departamento del Distrito Federal, realice funciones de inspección, tal empleado y plaza deben estimarse como de confianza. -- (Laudo: Exp. No. 108/60. Rafael Vázquez del Castillo VS. Jefe -- del Departamento del Distrito Federal)".

"Empleados de confianza. (Art. 5o.) El Tribunal de Arbitraje ha sostenido invariablemente que el personal de las policías es de confianza, sólo cuando realiza precisamente esas funciones, y por la misma razón, considera como de base al personal administrativo que realiza las mismas funciones que las equivalentes de esa categoría en las distintas unidades burocráticas. (Laudo: -- Exp. No. 400/49. Gabriel Hernández González VS. Procurador de -- Justicia del Distrito y Territorios Federales)".

"Empleados de confianza. (Art. 5o.) La plaza de Inspector -- Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje Número 28 de la Ciudad de Tuxpan, Ver., es de confianza, en atención al nombramiento mismo y a las funciones propias del cargo. (Laudo: Exp. No. 287/959. Luciano Castillo Quintero VS. Srio. de Trabajo y Previsión Social)".

b) Respecto al Nombramiento de empleados supernumerarios, -- debemos decir que legalmente se encuentran en el mismo caso que los empleados de confianza, si bien se cubren sus salarios con -- cargos a una partida global que existe en cada una de las Dependencias del Ejecutivo. Durante Gobiernos anteriores se manifestó que éstos gozarían de los mismos derechos que los empleados de -- base, pero ésta determinación no tiene base legal y no debe interferir en el ejercicio de los trabajadores amparados en la Ley. La aplicación de aquellas medidas ha originado algunos problemas que se han subsanado con arreglos, de los sindicatos de las de -- pendencias y las Comisiones Mixtas de escalafón. En algunas de ellas sólo se toman en cuenta los supernumerarios que tienen más--

de cinco años de servicios. En relación con ésta categoría de -- trabajadores, citamos las siguientes Tesis:

"Empleados de confianza. Los trabajadores supernumerarios - por este solo hecho, no son empleados de. (Arts. 5o. y 6o.) Se - ha resuelto ya invariablemente que los trabajadores supernumerarios, por el sólo hecho de tener éste carácter, no son de con - fianza; es necesario que la naturaleza de la plaza esté determi - nada como de confianza en el artículo 4o. del Estatuto Jurídico - o que a su vez, el Titular pudiese probar ante el Tribunal que - la función de la plaza desempeñada por el actor, era análoga a - las funciones de los trabajadores considerados como de confianza, en la enumeración limitativa del estatuto. (Laudo: Exp. No. 96/ 56. Florentino Carbajal Pintado VS. Srio. de Hacienda y Crédito - Público)".

"Nombramiento de supernumerarios. No se puede condenar a la reinstalación, ya que el contrato fenece el 31 de Diciembre del - año en cuestión, a menos que el quejoso hubiese reclamado y obte - nido la prórroga de los efectos del contrato, situación que debe ser materia del juicio y en caso contrario, procede sólo el pago de salarios hasta la fecha en que el actor tenía vigente su nom - bramiento cuyo cumplimiento demandó. (Ejecutoria: A. D. 4406/54. Jefe del Departamento del Distrito Federal VS. Tribunal de Arbitraje)".

c) En cuanto al nombramiento de empleados de base, debemos - expresar que como adquirieron derecho de inamovilidad, ésta cate - goría sólo se refiere a los de último ingreso, una vez corridos - todos los escalafones. Artículo 62 de la Ley: "Las plazas de úl - tima categoría disponibles en cada grupo, una vez recorridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrie - sen, serán cubiertas libremente por el titular". Transcurridos - seis meses serán inamovibles de acuerdo con el Artículo 6o. de - la Ley.

"Empleados públicos. Trabajadores de base. (Arts. 4o. y 6o.) Del Artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión no se desprende que para que un trabaja - dor de base sea considerado como tal, cuando es de nuevo ingreso, debe laborar durante seis meses en el mismo puesto en que ingre - só al servicio, y no tener nota desfavorable en su expediente, - pues lo único que se requiere es que labore durante ese lapso, - sea cual fuere el cargo que desempeñe, siempre y cuando el o los empleados que ocupe sean de base. (Ejecutoria: B. I. J., No. 103 pág. 103)".

Las leyes de 1938, 1941 y la actual de 1963, establecieron la inamovilidad de los empleados del Estado. El Artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa que son trabajadores de base los no incluidos como trabajadores de confianza, y que, por ello, serán inamovibles.

Como consecuencia de lo anterior los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado pueden ser removidos de su puesto libremente por el Estado, por lo que no gozan de estabilidad en el empleo, no obstante el hecho de ser trabajadores, de prestar un servicio y recibir por él una remuneración, de existir una relación jurídica de trabajo con el Estado-patrón (entiéndase sus titulares), y por tal virtud se viola constitucionalmente uno de los derechos mínimos consagrados en favor de los trabajadores al servicio del Estado, consignado en la fracción IX del Artículo 123 Constitucional:

"ARTICULO 123.....

A).....

B).....

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley".

En efecto, los Trabajadores de Confianza son cesados o removidos de su empleo por la libre voluntad del Estado, sin que sea necesario la existencia de una causa justificada, consecuencia lógica de lo estipulado en el Artículo Octavo de la Ley Burocrática, que los excluye expresamente del régimen de la ley, artículo en el que reside la causa de que se encuentren totalmente desprotegidos los repetidos Trabajadores de Confianza, al no otorgárles ninguno de los derechos mínimos de los cuales debe gozar todo trabajador (con excepción hecha de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social), lo cual, a la luz del Derecho es inconstitucional, toda vez que en el precepto Constitucional relativo al Trabajo y la Previsión Social, en su Apartado "B", en ningún momento se faculta a la Ley Regla-

mentaria a excluir de su régimen a los Trabajadores de Confianza, señalando únicamente en su fracción XIV, que: "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza....", pero, en ningún momento dice que los mismos quedarán excluidos del régimen de la ley, y mucho menos que los Poderes de la Unión están facultados para nombrar y remover arbitrariamente a los Trabajadores de Confianza. De ahí se deriva una de las causas de la imperiosa necesidad de reformar el Artículo Octavo de la Ley Burocrática, - en el sentido de incluir dentro de su régimen a los repetidos — trabajadores, estableciendo una reglamentación para los mismos.

Por último el Artículo 12o. de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, expresa en relación al Nombramiento:

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

El Semanario Judicial de la Federación, nos da el siguiente concepto del Nombramiento:

"El Nombramiento es el Documento público que contiene el acto de voluntad del Estado, que crea la relación de servicio, la protesta de Ley, la categoría, sueldo y partida afectada; por el sólo hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. No se necesita ni siquiera un nombramiento con determinados requisitos, sino sólo la inclusión del nombre en cualquier lista de raya". R. del Trib. Arb. Exp. No. 512/042. (46)

Con respecto a ésta resolución del Tribunal de Arbitraje, - cabe hacer notar la naturaleza que se le confiere al Nombramiento: la de un documento público, y no como contrato de trabajo o equiparación al mismo, asimismo como el hecho de que contiene — "el acto de voluntad del Estado", que crea la relación de trabajo. Lo considero importante porque sacando una conclusión de la misma podemos ver que la Ley Reglamentaria de los servidores del Estado es en gran parte deficiente y contraria al Artículo 123, - en virtud de que se considera la relación del Estado con sus servidores como un acto administrativo y no como un contrato de tra

(46) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXIX. pág. 458. V Epcca.

bajo en la realidad, además, basta hacer una breve comparación - con la Ley Federal del Trabajo y la Ley Burocrática, para darnos cuenta de la pobreza de la misma en cuanto a los derechos que en realidad tiene el trabajador. El hecho mismo de que el Artículo-123 de la Constitución contenga dos Apartados "A" y "B", revela que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de -- sus servidores con las demás relaciones obrero-patronales. Juzgo interesantes las siguientes ejecutorias de la Suprema Corte de - Justicia de la Nación:

"Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las -- prerrogativas que para los trabajadores consignó el Artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a buscar un equilibrio en tre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen".

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajado res en general con sus respectivos patrones, es de distinta natu raleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, - puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o - de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para insti tuciones de interés general, constituyéndose en íntimos colabora dores en el ejercicio de la función pública. Pero también es - - cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser - siempre legalmente tutelado". (47)

"No es correcta la tesis de que como los trabajadores del - Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, - deban aplicarse a aquéllos las disposiciones que rigen para és - tos, pues si es verdad que desde el punto de vista gramatical, - la palabra trabajador comprende a todo aquel que desarrolla una actividad física o intelectual, a cambio de una retribución con venida, también lo es que en los trabajadores al servicio del Es tado se celebra un contrato de trabajo de naturaleza sui géneris, que entraña en realidad un acto administrativo, y es por ello -- que el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo establece que los servicios públicos no son sujetos de derecho obrero, sino -- que sus relaciones para con el Estado, deben regirse por una ley especial, como lo es actualmente el estatuto jurídico". (48)

"Aún cuando es cierto que en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, tam bién lo es que ésta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nues-

(47) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV. pág. 918.

(48) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXVIII, pág. 3835.

tra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas; lo que no sucederá tratándose del poder público y de sus empleados, atenta la organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. - Es por ello que no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de un verdadero contrato de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado" (49)

Al hacer un breve análisis de las citadas ejecutorias, no podemos dar cuenta de que no se considera que exista una auténtica relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, no obstante que sí son trabajadores, no solamente en el sentido gramatical como sostiene la Corte, sino por reunirse los elementos jurídicos necesarios para considerarlos como tales y para considerar que existe relación de trabajo. Al parecer la Corte no tomó en cuenta que el Derecho del Trabajo debe de tutelar, no solamente el trabajo económico (que es en lo que se apoyan las citadas resoluciones), sino que se extiende en su función social, ya que es una rama del Derecho Social, a todos los prestadores de servicios sin distinciones de ninguna especie.

4.- DURACION DE LAS RELACIONES DE TRABAJO. CARACTER DEL NOMBRAMIENTO.

El Artículo 12 de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, nos dice: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

(49) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXVIII. pág. 2196.

Por su parte el Artículo 15, en su fracción III, expresa: -
 "Los Nombramientos deberán contener: Fracc. III: El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada".

En relación al carácter del nombramiento citaremos las siguientes tesis del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

"Nombramientos. Naturaleza de los. (Art. 15-III) El Nombramiento que se expide sin especificar que es provisional, interino o a tiempo fijo, se considerará en forma definitiva en propiedad. (Laudo: Exp. No. 123/48. C. Valentín Lozano Ceniceros VS. Srio. de Educación Pública)".

"Nombramientos. Naturaleza de los. (Art. 7o.) Cuando la Ley o decreto autoriza la creación de una plaza con el carácter de permanente o definitiva, no deben los Tribunales dar a las mismas el carácter de supernumerarias, en consecuencia, los trabajadores que las ocupan crean derechos de inamovilidad en las mismas, máxime si se prueba que las funciones de ésta plaza son continuas y que los establecimientos en que las desarrollan son permanentes. (Laudo: Exp. No. 369/46. Juan Porras Gaytán VS. Srio. de Salubridad y Asistencia Pública)".

"Nombramientos o contratos de trabajo por tiempo fijo. (Art. 15-III) Cuando los servicios prestados son transitorios, el nombramiento o contrato de trabajo deberá ser por tiempo fijo. (Laudo: Exp. No. 721/60 y 733/60. José Vicente Cruz Castillo VS. Secretario de Hacienda y Crédito Público)".

"Nombramientos o contratos de trabajo por tiempo indefinido. (Art. 15-III) En los casos en que los servicios prestados por un trabajador son o deban ser permanentes, les corresponderá un nombramiento o contrato de trabajo por tiempo indefinido. (Laudo: Exp. No. 721/60 y 733/60. José Vicente Cruz Castillo VS. Secretario de Hacienda y Crédito Público)".

"Nombramiento o contrato de trabajo por obra determinada. - (Arts. 15-III y 46-II) Si los servicios prestados son con el fin de realizar una obra concreta, perfectamente definida, el contrato será por obra determinada. (Laudo: Exp. No. 721/60 y 733/60. José Vicente Cruz Castillo VS. Secretario de Hacienda y Crédito Público)".

"Nombramiento. Trabajadores al servicio del Estado. (Art. 15-III) Cuando el nombramiento de un trabajador al servicio del Estado se acuerda sin ninguna modalidad respecto al término de su vigencia, debe entenderse que es definitivo, por tratarse de una situación análoga a la de los trabajadores en general, estos, que cuando no se precisa la duración de un contrato, se entiende que es indefinido, y tratándose de trabajadores al servi-

cio del Estado, las características de la relación se determinan y fijan en sus propios nombramientos. (Ejecutoria: B. I. J. No. 89, pág. 514, de 3 de Noviembre de 1954. A. D. 7198/1947. Mario-Barona Lobato. R. el 8 de Octubre de 1954)".

"Prórroga a los contratos de trabajo de los empleados super numerarios. (Art. 15-III y 46-II) Se entiende por prorrogado el contrato de trabajo de un empleado supernumerario, cuando el titular respectivo utiliza los servicios de aquél durante la primera quincena del año siguiente a la fecha de vencimiento de su contrato y le son pagados los salarios correspondientes al trabajador. (Laudos: Exp. No. 79/961. C. Salvador Verduzco Padilla VS. Srio. de Obras Públicas)".

"Trabajadores al servicio del Estado. Prórroga del Nombramiento por tiempo fijo. (Arts. 15-III y 46-II) El Artículo 12 del Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión en esencia contiene iguales disposiciones que el Art. 39 de la Ley Federal del Trabajo; pero como el Artículo 12, en su fracción II, es omiso respecto de nombramientos por tiempo fijo, cuando fenecido el término de éstos subsistan las causas que les dieron origen y la materia del trabajo, en estos casos procede aplicar supletoriamente el artículo 39 de la Ley laboral que complementa al artículo 12, fracción III de la Estatuaria, y, en consecuencia deben prorrogarse los efectos del nombramiento por todo el tiempo que perduren las circunstancias anotadas. (Ejecutoria: B. I. J., No. 90, pág. 587, del 10 de Diciembre de 1954. A. D. 34/1954. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. R. el 5 de Noviembre de 1954)".

"Empleados Interinos. Ocupación de los. (Arts. 15-III y 46-II) El hecho de que un trabajador ocupe una plaza de base en forma interina, no lo invalida para ocurrir ante este Tribunal en defensa de sus intereses, pues esta circunstancia, en manera alguna lo convierte en trabajador de confianza, porque una plaza de base puede ser ocupada en forma provisional, interina, supernumeraria o de planta y de todas maneras la categoría del puesto no varía. (Laudos: Exp. No. 21/59. C. Timoteo Castro González VS. Srio. del Trabajo y Previsión Social)".

"Empleados Provisionales. (Arts. 15-III, 63 y 64) El trabajador ascendido provisionalmente a una plaza inmediata superior, no adquiere derecho a la base de la misma, por la sola circunstancia de que las Comisiones de Escalafón retarden la emisión del dictámen respectivo. (Laudos: Exp. No. 385/49. Leonardo Montiel Albarán VS. Srio. de Educación Pública. Exp. No. 694/46. Esther Sánchez Vallejo VS. Srio. de Educación Pública)".

"Plazas provisionales. Su naturaleza jurídica. (Arts. 15-III 63 y 64) Es cierto que existen plazas en propiedad o interinas, de planta o supernumerarias, definitivas o provisionales, pero todos esos extremos antitéticos corresponden a los diferentes —

puntos de vista en que pueden ser consideradas las plazas y las características de quien las desempeña, y se cometería un grave error al confundir esas clasificaciones, con la que cataloga de base y de confianza a los puestos, para fundar en el carácter de provisional la excepción de incompetencia por considerar que una plaza provisional es necesariamente de confianza. (Laudos: Exp. - No. 285/953. Consuelo Fregoso Zamora VS. Srio. de Bienes Nacionales)".

"Trabajadores al servicio del Estado, supernumerarios, funciones que pueden desarrollar los. (Arts. 4o. y 5o.) En virtud de que los empleados llamados supernumerarios, son aquellos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren, y que los gastos que éste personal origina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores que se encargan de tales labores, dichos empleados pueden ser contratados para desarrollar cualquier clase de servicio que desempeñen los trabajadores de planta. (Jurisprudencia: Apéndice 1975, 5a. parte, Cuarta Sala, Tesis 279, p. 262)".

"Trabajadores supernumerarios. Carácter de los. (Arts. 3o., 4o., y 12) Los trabajadores supernumerarios pueden ser de base o de confianza, pues el carácter de supernumerario se deriva de una situación o necesidad presupuestal que limita la vigencia de los nombramientos de ese género para el año fiscal que se expidan (Laudos: Exp. No. 359/61. Eduardo Xavier Rocha Martínez VS. Srio. de Recursos Hidráulicos)".

De la lectura de las anteriores tesis y resoluciones, podemos desprender las características que revisten las diversas modalidades del nombramiento, o sea su carácter. Por lo que hace a los Trabajadores de Confianza, se expresará en el mismo éste carácter. El Artículo 7o. de la Ley, nos dice: "Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el Artículo 5o., la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación".

Esto es, como ya se vió anteriormente, porque solamente la Ley puede determinar qué cargos o empleos son de confianza, es decir, por una norma jurídica emanada del Poder Legislativo. -- Cuando en la disposición legal, no se determina con precisión -- que el empleado es de confianza, se le deberá considerar como de base, y consecuentemente sujeto al régimen de la Ley.

4.1 INAMOVILIDAD DE LOS EMPLEADOS DE BASE.

Mientras rija la ley que establece el empleo, su titular — tiene garantías en contra del Poder Público que pretendiera dar fin a la relación del servicio, removiéndolo discrecionalmente al empleado. Es decir, el problema puede consistir en si el funcionario o empleado tiene derecho a la inamovilidad, o sea, al respeto de su calidad, mientras no exista alguna circunstancia especial prevista en la Ley.

Aquí cabe reiterar, que lo anterior es cierto, con excepción hecha de los trabajadores de confianza, los cuales no tienen ninguna garantía en contra de la arbitrariedad del Poder Público, — que puede cesarlos o removerlos a su libre albedrío, ya que no gozan de las garantías de la Ley Reglamentaria, por estar expresamente excluidos de la misma.

Con respecto a la inamovilidad, pueden distinguirse en el sistema legal mexicano tres categorías de disposiciones: a) unas conforme a las cuales el poder público puede hacer libremente remociones; b) otras en las que se fija un término a la duración del cargo; y c) las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento también especial.

a) Dentro de la primera categoría cabe consignar la facultad del Presidente de la República, de remover libremente a los Secretarios del Despacho, a los Procuradores de Justicia, al Gobernador del Distrito Federal y en general a todos los demás empleados de la Federación, cuya remoción no está determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes (Const. Fed., Art. 89 fracc. II). En el mismo caso se encuentran los empleados de confianza.

b) Como casos excepcionales fija la Constitución aquéllos — en que ella misma o las leyes determinan otra forma de remoción.

Entre esos casos deben considerarse los de empleos o cargos que tienen un término señalado para que sean ocupados por su titular.

c) Por último, tratándose de los casos en que sólo se permite la remoción por causas especiales y siguiendo un procedimiento también especial, circunstancias que bastan para configurar la inamovilidad, cabe repetir lo que indicamos para la categoría anterior y, por consecuencia, considerar que, aunque la ley pueda ser variada, mientras no se consume tal variación, el funcionario o empleado tiene derecho a ser respetado en su inamovilidad.

(50)

La Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, ha consagrado firmemente la inamovilidad de los empleados de base al establecer:

"ARTICULO 6o. Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Además, éstos no podrán ser cesados ni despedidos sin justa causa; el Tribunal de Arbitraje es competente para conocer los conflictos que surjan con motivo de la separación y también de clara que la separación injustificada obliga al Estado a indemnizar.

Por su parte, la reforma constitucional ha establecido que: "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en 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 ley" (Artículo 123 Constitucional, Apartado "B", fracción IX).

En relación a la inamovilidad de los empleados de base, podemos citar las siguientes tesis del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

"Inamovilidad. (Art. 6o.) El estatuto jurídico para los trabajadores al servicio del Estado, como ley reglamentaria del Artículo 39, fracción II de la Constitución, y la Ley Federal del Trabajo como reglamentaria del Artículo 123 de la misma Ley Fun-

(50) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, México, 1977. pp. 145-146.

damental, rigen dos géneros de relaciones contractuales de trabajo de naturaleza jurídica radicalmente distintas, como son, el nexo laboral entre patronos y trabajadores de la industria o empresas privadas y el nexo del Estado con sus servidores, pues -- mientras en la primera el contrato es susceptible de rescisión unilateral por parte del patrón, si se allana a cubrir las prestaciones que para el caso le impone la Ley, el segundo mantiene el principio de la estabilidad del trabajador en el empleo, del que sólo puede ser cesado por las causas limitativamente precisadas en el mismo; además, mientras en la primera la reglamentación la impone el Estado a los particulares, el segundo es una autolimitación que el Estado se impone a la radical facultad que le confiere el Artículo 89 Constitucional. Por estas razones la supletoriedad que a la Ley del Trabajo le confiere el Artículo Octavo del Estatuto Jurídico no tiene un carácter general y sólo opera en los casos de que las características privativas de ambos ordenamientos lo permitan. (Ejecutoria: Informe del Tribunal de Arbitraje, 1963, pp. 69 y 70.- A. D. 600/52. Gobierno del Territorio Norte de la Baja California VS. Tribunal de Arbitraje)".

"Cambio de Nomenclatura. Imprudencia del. (Arts. 6o. y 15) No puede el titular cambiar el nomenclatura, categoría o sueldo de un trabajador sin su consentimiento, aún cuando el cambio implique un aumento en categoría o sueldo, porque determina una -- violación al principio de inamovilidad. (Laudos: Exp. No. 278/54.- Guadalupe Márquez Martínez VS. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas)".

"Inamovilidad. Cómputo del tiempo para la. (Art. 6o.) Los seis meses que exige el Estatuto para que un trabajador de nuevo ingreso adquiera el derecho de inamovilidad en un puesto debe -- contarse a partir de la fecha en que el trabajador fué designado en forma definitiva, sin tomar en cuenta el tiempo laborado como provisional o interino. (Laudos: Exp. No. 11/48. C. Raúl Cequera-Rivera VS. Srio. de Agricultura y Ganadería)".

Los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, carecen definitivamente del derecho a la inamovilidad, la Ley Reglamentaria no les concede ninguna protección en sus relaciones laborales con el Estado, en virtud de que, al no considerárseles -- sujetos de la relación jurídica de trabajo y excluirlos del régimen de la Ley, no solamente pueden ser cesados en el momento que el titular lo decida, sin necesidad de que exista alguna razón -- justificada para ello, sino que no pueden obtener su reinstalación ni por lo menos obtener la indemnización constitucional por cese injustificado, no tienen ningún derecho en éste aspecto (y podríamos decir que en ningún otro, con excepciones mínimas ya -- mencionadas), y en tal virtud, se reitera la inconstitucionalidad

dad del Artículo Octavo del Estatuto Burocrático, pues como ya se dijo antes, en ningún momento la Carta Magna faculta a la Ley Reglamentaria a excluir de su régimen a los Trabajadores de Confianza, para dejarlos en el estado de indefensión en que actualmente se encuentran, ya que no existe ningún recurso para ellos, en caso de ser cesados injustificadamente por el Estado.

Es necesario, pues, una reforma a fondo de la referida Ley-Reglamentaria, especialmente en lo que respecta al numeral octavo, para que los Trabajadores de Confianza queden protegidos en sus relaciones laborales, y no solamente figuren la Ley Burocrática de una manera enunciativa (la larga ennumeración de quiénes son trabajadores de confianza), sin concedérseles ningún derecho como trabajadores que son y, además sujetos de la relación de --trabajo.

4.2 CESE JUSTIFICADO Y CESE INJUSTIFICADO.

Por lo que se refiere a los empleados de base, como ya mencionamos, la Ley señala en su Artículo 6o. el carácter de inamovible, pudiendo sólo ser removidos por las causas que señala la propia ley, Inamovilidad y estabilidad son la base de los derechos del trabajador público.

El Artículo 123, Apartado "B", en su fracción IX, nos dice a éste respecto:

"ARTICULO 123.....
B).....

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en 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 la indemniza --

ción de ley; "

Por su parte la Legislación Federal del Trabajo Burocrático en su Artículo 46 nos dá las bases del Cese justificado o sin -- responsabilidad para los titulares:

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

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al -- funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión -- o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamen -- tos de trabajo aplicables a las dependencias respectivas;

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes -- de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o men -- tal, que le impida el desempeño de sus labores;

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Ar -- bitraje en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u -- honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos trata -- mientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de -- unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus -- labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquina -- ria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados -- con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tu -- viere conocimientos con motivo de su trabajo.

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

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las -- órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de em -- briaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervan -- te.

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

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecu -- toria.

En los casos a que se refiere ésta fracción, el Jefe supe --

rior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere -- prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa -- cuando ésto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere ésta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento, si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva -- sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

La estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, -- de base, e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se designa inamovilidad, es más precisa en favor de los empleados públicos y, sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata, fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que éste tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del precepto anterior, y si despide sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos previstos por el Artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, aplicable supletoriamente. (51)

La afirmación hecha por el maestro Trueba Urbina, en el comentario anterior, es cierta, pero sólo en lo que se refiere a los empleados de base, ya que los trabajadores de confianza no --

(51) Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. "Legislación Federal del Trabajo Burocrático". Editorial Porrúa. México, 1980, p. 42.

gozan del derecho a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, - puesto que al no estar bajo el régimen de la ley, no es necesario que exista una causa justificada para que sean cesados, y de ésta manera los titulares pueden cesarlos injustificadamente, -- sin que exista recurso alguno para ellos, violándose la fracción IX del Apartado "B" del Artículo 123, que estipula que los trabajadores (todos), sólo podrán ser cesados por causa justificada - en los términos que fije la ley.

En cuanto al Cese justificado y Cese injustificado, señalaremos algunas tesis del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

"Trabajadores al servicio del Estado, cese de los, sin autorización del Tribunal de Arbitraje. (Art. 46). Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlo, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución, previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal. (Jurisprudencia: Apéndice 1917-1975, 5a. Parte, - Cuarta Sala, Tesis 270, pp. 255 y 256)".

"Empleados públicos. Autorización para cesar sin responsabilidad a un empleado público. (Art. 46-V) Es improcedente solicitarla cuando el trabajador fué con anterioridad despedido y a pesar de haber obtenido un laudo favorable para ser reinstalado, - el titular no ha acatado dicha resolución y no lo ha repuesto en el trabajo, otorgándole el nombramiento respectivo, pues resulta imposible autorizar la cesación de los efectos del nombramiento que no ha sido otorgado. (Ejecutoria: B. I. J., No. 128, de primero de Abril de 1958, A/D 66/40. Secretario de Hacienda y Crédito Público. R. el 19 de Marzo de 1958)".

"Cese Injustificado. (Art. 46) No son causas justificadas - para separar de su empleo a un trabajador aquéllas bajas que -- sean dictadas "por acuerdo superior" o por "reorganización", por lo tanto, el cese decretado por tales motivos, resulta injustificado. (Laudo: Exp. No. 241/959. Raúl Ibarra Rodríguez VS. Secretario de Hacienda y Crédito Público)".

"Despidos Injustificados. (Art. 46) Es injustificado el cese de un trabajador por haber dejado de asistir a dos guardias, por que éstas faltas tuvieron lugar en un lapso de más de seis meses y por lo tanto, no pudo concluirse que hubiere concurrido en incumplimiento de su contrato. (Laudo: Exp. No. 648/47. Ismael Gutiérrez VS. Srio. de Marina Nacional)".

"Empleados públicos. Abandono de empleo. (Art. 46-I) El abandono de empleo por parte de los servidores del Estado no puede consistir en la sola falta de asistencia a las labores porque el Estatuto Jurídico establece distinción entre las dos situaciones, de manera que el abandono de empleo es un hecho independiente de la duración de la ausencia por parte del empleado, ya que, si efectivamente se desatienden en labores inaplazables, el abandono puede consumarse en una hora de dejar el puesto, siendo el factor perjuicio el que determina el abandono y no la ausencia - propiamente dicha. Por tanto, cuando se despide a un empleado público por causa de abandono, debe demostrarse que efectivamente dejó de desarrollar la actividad inaplazable que le estaba encomendada, sin que haya necesidad de que ésto ocurra en determinado número de días, pero sí que causó perjuicio con el abandono.- (Ejecutoria: B. I. J., No. 115, pág. 152, de primero de Marzo de 1957.- A. D. 972/1956. Secretario de Agricultura y Ganadería. R. el 14 de Febrero de 1957)".

"Incumplimiento al contrato de trabajo. (Art. 46-V-b) Procede el cese de un trabajador, por incumplimiento al contrato, - - cuando éste incurre en frecuentes retardos, no obstante que se - pruebe, que desarrollaba sus labores a él encomendadas. (Laudo: - Exp. No. 660/47. Srio. de Hacienda y Crédito Público VS. Enrique Romero Gúzman)".

Como una confirmación a la indefensión en que se encuentran los Trabajadores de Confianza en relación al derecho que deberían de gozar de la estabilidad en el empleo, tenemos las siguientes Tesis:

"Trabajadores al servicio del Estado de Confianza. baja de los. (Arts. 5o. y 8o.) Cuando existe constancia de que el nombramiento otorgado a un trabajador forma parte de la planta del personal que, conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene la calidad de confianza, así como que el propio demandante admite que tuvo conocimiento de los términos de ese nombramiento, es correcto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje absuelva a la dependencia del Estado que lo dió de baja. (Ejecutoria: Informe de 1966. Cuarta Sala. p. 29 A. D. 1265/66. Alberto Cajiga Languer. 7 de Septiembre de 1966)"

"Empleados de Confianza. (Art. 5o.) El principio general -- que rige el estatuto jurídico; es el que los trabajadores al servicio del Estado, deban ser protegidos por el mismo, de manera - que los empleados de confianza que están fuera de su protección - constituyen la excepción dentro del principio general.....(Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963. p.- 54,- A. D. 2050/51. Jefe del Departamento del Distrito Federal - VS. Tribunal de Arbitraje)".

4.3 LA PERDIDA DE LA CONFIANZA.

Considero de importancia, hacer una breve referencia a la situación de los Trabajadores de Confianza del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, en lo referente al Derecho a la Estabilidad (del cual tampoco gozan), ya que la rescisión del contrato de trabajo de los mismos se sujeta a una causal de naturaleza puramente subjetiva, como lo es la "pérdida de la confianza" amén de las demás causales señaladas en el Artículo 47 de su Ley Reglamentaria.

Las disposiciones generales de la Ley que determinan las causas de rescisión y terminación de las relaciones de trabajo, son aplicables a los trabajadores de confianza; por lo tanto, el patrono puede separarlos por las causas justificadas de rescisión que contiene el Artículo 47, y el trabajador puede, a su vez, separarse del trabajo y exigir el pago de las indemnizaciones correspondientes, en las hipótesis del Art. 51 de la Ley Federal del Trabajo. En éste mismo orden de ideas, puede también darse por terminada la relación de trabajo de conformidad con lo estipulado en el Art. 53. Pero, en su Artículo 126, fracción X, la Ley de 1931 creó una causal especial de terminación de las relaciones, consistente en la pérdida de la confianza.

La interpretación de ésta fórmula dió lugar a otro debate fundamental, pues los abogados de las empresas lograron algunos laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los que sostenía que "la pérdida de la confianza era una cuestión subjetiva, por lo que los patronos no estaban obligados a probar el acto o motivos que originaron la pérdida de la confianza" (52)

En una más de las brillantes Ejecutorias de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 3 de Mayo de 1935, Toca 6731/34/3a., Alberto Galván, se les:

"Es verdad que la confianza es, en gran parte, un elemento-subjetivo, pero también lo es que, tratándose de relaciones jurídicas, la validéz de éstas no puede quedar, de manera absoluta, al arbitrio de una sólo de las partes, pues de ser así, la validéz y el cumplimiento de las obligaciones dependería de la voluntad de uno de los contratantes, lo que es contrario a los princí

(52) Mario de la Cueva. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977. p. 452.

pios generales que dominan en materia de obligaciones y contratos, y que, por otra parte, tratándose de derechos del trabajo, la voluntad no desempeña el mismo papel que en otra clase de relaciones jurídicas; todo lo cual indica que no basta una simple estimación subjetiva y que no es posible, como lo pretende la empresa, asimilar la confianza a que se refiere la fracción X del Artículo 126, a un sentimiento de simpatía o antipatía, porque el objeto fundamental del derecho del trabajo consiste en garantizar a los trabajadores contra esos sentimientos de la clase patronal. Por consecuencia, no basta la simple declaración del patrono para que el contrato termine, lo que tampoco quiere decir que dicha declaración de terminación sólo sea posible en los casos del artículo 121 de la Ley Federal del Trabajo, porque de aceptarse ésta última declaración, la fracción X del Artículo 126 resultaría inútil. Es pues, indispensable, concluir que la pérdida de la confianza es causa de terminación del contrato cuando existan circunstancias que, sin consistir, precisamente, en las causales señaladas en el Artículo 121, sí sean motivos bastantes para que, tomando en cuenta la situación particular de estos trabajadores y el contacto estrecho que guardan con los intereses patronales, ameriten la separación del trabajador".

Alguna Ejecutoria contradictoria para que finalmente la Corte estableciera Jurisprudencia firme (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, México, 1965, Quinta Parte, pág. 75):

"No consignándose en el Artículo 123, fracción XXII, de la Constitución Federal, distinción alguna entre obreros que ocupan puestos de confianza y los que no los ocupan, para los efectos de que puedan o no ser separados de sus empleos sin causa justificada, no puede aceptarse la distinción en el sentido de que todo empleado que ocupa un puesto de confianza, puede ser separado sin que justifique el patrono el motivo del despido".

La Comisión recogió la Tesis jurisprudencial, pero rechazó la idea de terminación de la relación de trabajo, porque ella supone un acto ajeno a la voluntad del trabajador o del patrono; en cambio, la idea de la rescisión en el artículo 185, "si existe un motivo razonable de la pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión", solución que fundó en la Exposición de Motivos:

"Uno de los aspectos que caracteriza la condición de los trabajadores de confianza, se refiere a la rescisión y terminación de sus relaciones de trabajo; las disposiciones del Artículo 123 constitucional, no establece ninguna diferencia en cuanto

a la rescisión de las relaciones de trabajo concierne, lo que -- quiere decir que ningún trabajador, cualquiera que sea la condición en que presta sus servicios, puede ser despedido injustificadamente de su empleo. El proyecto considera que no sería posible aplicar a los trabajadores de confianza el reglamento general que rige la rescisión de las relaciones de trabajo, porque si tal cosa se hiciera, los trabajadores de confianza quedarían equiparados a los restantes trabajadores, lo que haría imposible su existencia, por éstas consideraciones se adoptó una posición intermedia, que consiste en que si la rescisión de las relaciones de trabajo no está regulada por las normas generales, tampoco será suficiente la voluntad del patrono para que la rescisión se produzca, sino que será indispensable que exista y se pruebe la existencia de un motivo razonable de pérdida de la confianza. Por lo tanto, cuando en el juicio correspondiente no se pruebe la existencia de ese motivo, la autoridad del trabajo deberá decidir si el despido fué justificado".

No era posible una enumeración de los motivos razonables de pérdida de la confianza, menos aún una definición, por lo que serán las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como tribunales de equidad, las que resolverán después de considerar las circunstancias de cada caso. Sin embargo, en la Exposición de Motivos, la Comisión dejó constancia expresa de su opinión, en el sentido de que por motivo razonable "debe entenderse una circunstancia de cierto valor objetivo, susceptible de conducir, razonablemente, a la pérdida de la confianza, no obstante que no constituya una de las causales generales previstas en la Ley".

En tal virtud, la causal especial de rescisión prevista en el Artículo 185, que deriva de la pérdida de la confianza, no atribuye a los patronos una facultad discrecional. En todo caso es necesario que exista un motivo objetivo.

En el amparo directo promovido por Minera Asarco, S. A., -- Quinta Epoca, Tomo XLIV, pág. 4417 se dice, a éste propósito, lo siguiente:

"La pérdida de la confianza. Para dar por terminado el contrato de trabajo, debe entenderse fundada cuando existan circunstancias que sean motivo bastante para que, tomando en consideración la situación particular de los trabajadores, por el contacto estrecho que guardan con los intereses patronales, haya méritos para separar al trabajador y substituirlo por otra persona".

En otra Ejecutoria de la Corte, con mayor precisión señala:

"Esta Suprema Corte, en jurisprudencia constante ha sostenido que para estimar justificada la separación de un trabajador de confianza, no basta que el patrón demandado diga que le ha -- perdido la confianza, sino que debe hacer valer un motivo objetivo para la pérdida de dicha confianza. (Directo 5893/1961, Isau-ro Montemayor Martínez. 29 de Octubre de 1962. Cuarta Sala, Bole tín 1962, pág. 671)".

En resumen, la pérdida de la confianza sigue siendo un término muy subjetivo, en el que opera la facultad discrecional de los Tribunales de Trabajo, no obstante, aún cuando por ésta situación los Trabajadores de Confianza del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional se encuentran en situación desventajosa en cuanto a su estabilidad en relación con los demás trabajadores, tienen alguna opción de que se les respete éste derecho, en cambio, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, se encuentran en total indefensión ante la arbitrariedad del Titular, pues al no protegerlos la Ley Reglamentaria, no hay necesidad de que exista alguna razón justificada, aún subjetiva, para que sean cesados sin responsabilidad alguna para el Estado.

5.- REINSTALACION Y PAGO DE SALARIOS CAIDOS.

5.1 INDEMNIZACION POR SEPARACION INJUSTIFICADA.

La rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones. La Rescisión es el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación, en el caso de que el otro, como se dice en la definición, incumpla gravemente sus obligaciones, por lo tanto, el titular del derecho puede hacer uso de él o abstenerse.

El incumplimiento de esa potestad está condicionado por al-

gunos presupuestos: a) Un acto o una omisión, imputable a uno de los sujetos de la relación, que implique el incumplimiento de una obligación derivada de la relación de trabajo; b) El incumplimiento resultante del acto u omisión debe ser de naturaleza grave.

La fracción IX del Apartado "B" del Artículo 123 de la Carta Magna, a éste respecto nos dice:

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en 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 ley.

Asimismo, el Artículo 43 de la Ley Reglamentaria establece, dentro de las obligaciones de los titulares, la de reinstalar a los trabajadores que hubiesen sido separados injustificadamente, así como el pago de salarios caídos y la del pago de la indemnización respectiva en caso de optar por ella, en los términos siguientes:

"ARTICULO 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo lo. de esta Ley:

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

IV. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para el efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los salarios caídos, sobresueldos, primas por vacaciones y aguinaldos, en los términos del laudo definitivo".

Los casos expresos en que los Titulares pueden separar de su empleo o bien suspender los efectos del nombramiento, se encuentran consignados en los Artículos 45 y 46 de la Ley Burocrática, por lo tanto, fuera de dichas circunstancias -Art. 46-, -- por ninguna otra puede cesarse a un trabajador, de hacerlo así,-

el Titular estaría obligado a reinstalar al trabajador o a indemnizarlo a su elección, sin perjuicio del pago de salarios caídos desde la fecha en que se dió la separación injustificada hasta - que se cumplimente el laudo, así como las demás prestaciones a - que tenga derecho.

Respecto a la Reinstalación, existen diversas Tesis del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

"Reinstalación. Procedencia de la. (Art. 46) Es procedente la reinstalación del trabajador cuando sin causa o motivo justificado, se le separa de su puesto y se le otorga en su lugar o - otro diferente en categoría, en atención a que sus derechos los - tiene adquiridos en la primera plaza, y los que pudiera adquirir en la segunda, están condicionados a los derechos que en ella hubiese tenido otro trabajador. (Laudo: Exp. No. 273/48. C. Gumaro Hernández Saldívar VS. Secretario de Hacienda y Crédito Público)"

"Reinstalación. Procedencia de la. (Art. 46) Una vez probada por el trabajador la existencia de la relación jurídico laboral, corresponde al Estado justificar las causas de la separación del trabajador, y al no hacerlo, procede de inmediato, la reinstalación y pago de salarios caídos. (Laudo: Exp. No. 562/47 Luis Marín Junquera VS. Secretario de Marina Nacional)".

"Reinstalación y pago de salarios caídos. (Art. 46) Cuando el Tribunal de Arbitraje dicta laudo absolviendo al titular de la acción de la reinstalación, para que éste pruebe la causal egresada como justificante de la baja, es procedente el pago de los salarios caídos correspondientes al lapso comprendido entre la fecha del cese y la resolución. (Laudo: Exp. No. 40/56. C. David Ortíz Cano VS. Secretario de Marina Nacional)".

Asimismo es importante señalar, que aún cuando la Legislación del Trabajo Burocrático omite reglamentar el caso en que -- los trabajadores pueden rescindir la relación de trabajo por causa imputable al Titular, existe jurisprudencia en firme que contempla esta situación, además debe tomarse en cuenta que, con -- fundamento en el Artículo 11 de la propia Ley Reglamentaria, la omisión puede subsanarse con la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 51.

"Trabajadores al servicio del Estado, rescisión de la relación jurídica de los. Pueden intentarla los trabajadores. En vir

tud de que resulta antijurídico aceptar que sólo una de las partes tenga facultades para poder rescindir o dar por terminada una relación contractual, aún cuando la Ley Federal para los Trabajadores al servicio del Estado no se encuentran previstas las causas por las que éstos pueden promover la rescisión de la relación jurídica establecida entre ellos y el Estado, tal omisión debe subsanarse con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que es aplicable supletoriamente conforme al artículo 11 del Ordenamiento legal citado en primer término y establece las causas por las que un trabajador puede rescindir la relación contractual correspondiente. Por tanto, un trabajador al servicio del Estado puede demandar la rescisión de la relación jurídica que tiene establecida con el titular de una dependencia, fundándose en alguna de dichas causas (Ejecutoria: Informe de 1968, Cuarta Sala, pág. 38. A. D. 10258/66.- Delfina Guzmán Lazo.- R. 17 de Enero de 1968)".

En lo referente a salarios caídos citaremos las siguientes Tesis:

"Salarios caídos. (Art. 46) Deben pagarse los salarios caídos cuando se ordena la reinstalación, aún cuando no se hubiese demandado dicho pago; pues la reinstalación no es otra cosa que el ejercicio de la acción de cumplimiento del contrato de trabajo, entre lo cual queda incluido el pago de salarios vencidos. - (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, pág. 102.- A. D. 528/62. Celestino Osorio Martínez VS. Tribunal de Arbitraje)".

"Salarios caídos. (Art. 46-V) Aún cuando se absuelva respecto a la reinstalación exigida por el trabajador, es procedente la condena al pago de salarios caídos, hasta la fecha en que el laudo se notifique, ya que esta Suprema Corte ha establecido que en casos como el presente, el nombramiento de los trabajadores cesa de surtir sus efectos por resolución discrecional del Tribunal de Arbitraje, y en ésta resolución se pone fin a la relación de trabajo y no la decisión unilateral del titular, por lo que, en tanto que aquélla no se haya dictado, la falta de percepción de salarios por parte del trabajador le es imputable al titular"

Como podemos apreciar, aún cuando el trabajador no demande junto con la reinstalación el pago de salarios caídos y aún en los casos en que se absuelva al titular de reinstalar al trabajador, éste tiene derecho a que se le paguen los salarios caídos o vencidos.

En lo referente a la Improcedencia de la Reinstalación, el Tribunal ha sostenido las siguientes Tesis:

"Reinstalación. Imprudencia de la. (Art. 46) Es improcedente la reinstalación cuando el nombramiento fué expedido por tiempo fijo o determinado y éste ha fenecido en el momento de dictado el laudo, procediendo solamente al pago de los salarios caídos, correspondientes al lapso comprendido entre la fecha del cese y la estipulada para que dejase de surtir efectos la designación. (laudo: Exp. No. 730/43. José Barriga Bernal VS. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas)".

"Reinstalación cuando el nombramiento es por tiempo determinado. (Art. 46-III) Es improcedente la acción de reinstalación o el pago de la indemnización por despido injustificado, cuando el nombramiento del trabajador que demanda dicha prestación, fué expedido por tiempo determinado, ya que en éste caso, el trabajador que acepta el nombramiento en esos términos, sabe que legalmente termina al fenecer el lapso para el cual se le expidió, y en consecuencia, la destitución no puede considerarse injustificada. (Laudo: Exp. No. 270/52. Rubén González Garza VS. Jefe del Departamento del Distrito Federal)".

En consecuencia es improcedente la acción de reinstalación y la de indemnización, en el caso de los trabajadores cuyo nombramiento haya sido expedido por tiempo fijo, y dicho término ha ya fenecido cuando intente la acción; lo mismo sucede con los trabajadores supernumerarios, pues si al vencimiento del término del nombramiento, este no justifica que sigue existiendo la plaza reclamada, ni demandan la prórroga de su contrato, el cese resulta justificado y, como consecuencia no tienen derecho a la reinstalación ni a la indemnización constitucional.

En relación a éste tema, cabe hacer notar que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, al ser cesados injustificadamente, no se les otorga el derecho constitucional de la reinstalación o bien, la indemnización ni los salarios caídos, por virtud de estar excluidos del régimen de la Ley Reglamentaria (Art. 8o.). La fracción IX del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, en ningún momento hace la excepción relativa a los empleados de confianza.

Como podemos apreciar es importante la reforma al numeral Octavo de la Ley Burocrática, con el fin de incluir a los repetidos trabajadores de Confianza y se les aplique el estatuto, estableciendo su reglamentación especial.

6.- DEL ESCALAFON.

El Artículo 123, Apartado "B", fracción VII de la Constitución ordena que: "la selección del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública".

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

Por su parte, la Ley Reglamentaria de dicho Apartado, en el Título Tercero, Artículo 47 a 66 reglamenta los pormenores del Escalafón, entendiéndose por el Escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en el Título de referencia, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

Es importante señalar que son factores escalafonarios: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad.

Por lo que toca a quienes tienen derecho al escalafón, el Artículo 48 de la Ley nos dice:

"ARTICULO 48. Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior".

Como se puede apreciar, solamente los empleados que la Ley considera de base tienen derecho al escalafón, consecuentemente todos los demás quedan excluidos del mismo, no obstante que reúnan los factores escalafonarios:

a) Conocimientos.- Que es la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

b) Aptitud.- La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficacia para llevar a cabo una actividad determinada.

c) Antigüedad.- Es el tiempo de servicios prestados a la Dependencia correspondiente.

Las vacantes se otorgarán en igualdad de condiciones al trabajador que acredite mayor tiempo de servicios (Art. 51). Se previene además, que para el manejo del escalafón habrá en cada Dependencia una Comisión Mixta formada por igual número de representantes del Titular y del Sindicato y de un árbitro que decida en los casos de empate (Art. 54).

Ascender, es pasar de una categoría inferior, en los cuadros de la Administración pública, a categorías administrativas superiores que implican mayores derechos, dignidades y obligaciones, y sobre todo, una mejor remuneración.

"En los sistemas de escalafón se combinan varios elementos para un justo sistema de ascenso, como la libre elección, la antigüedad y la capacidad. La libre elección se reduce a los empleados de Confianza y a los de último lugar en el escalafón, la antigüedad resume el historial de un empleado, curriculum vitae y la capacidad, que es la idoneidad para desempeñar el empleo" .

(53)

La reforma al Artículo 123 Constitucional, se preocupó fundamentalmente por el elemento de capacidad en el funcionario y empleado público como base de la Administración Pública mexicana. El inciso "B", fracción VII de dicho Artículo expresa la forma de la designación del personal.

Los sistemas modernos de selección de funcionarios y empleados, no pueden ser otros que los sistemas modernos de selección de personal que estudia el Derecho Administrativo:

a) Elección. Es la elección de una colectividad, a través de su cuerpo electoral, de la persona que tomará decisiones en su nombre, ya que razones prácticas impiden que ella ejerza directamente el poder.

b) Selección discrecional. En la libre selección, el funcionario señalado nombra sin obstáculo al funcionario o empleado, sin más límite que su propia voluntad, o los requisitos que le

(53) Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México 1980. p. 404.

delimita la ley. El personal puede ser libremente seleccionado y es el poder público el que realiza la selección en forma unilateral.

o) Selecciones reservadas. La legislación acepta se reserven determinados puestos y se otorguen facilidades y prerrogativas a los veteranos de la Revolución, mutilados de guerra, personajes excepcionales en nuestro mundo histórico.

Los titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base (Art. 57).

Al tener conocimiento de las vacantes, las Comisiones Mixtas de Escalafón procederán desde luego a convocar a un concurso (Art. 58). En los concursos se procederá por las Comisiones a verificar las pruebas a que se someten los concursantes y a calificar los factores escalafonarios (Art. 60); Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el titular de la Dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla (Art. 63); Las vacantes temporales mayores de seis meses serán las que se originen por licencias sin sueldo otorgadas a un trabajador de base para desempeñar puestos de confianza, comisiones sindicales o cargos de elección popular (Art. 65).

Por otra parte, los interinatos no crean derechos escalafonarios a quienes los sirven, es decir, un trabajador interino no tiene derecho al escalafón. La base de los derechos escalafonarios de los trabajadores al servicio del Estado es el nombramiento correspondiente, sin que pueda tomarse en consideración para ascender, el hecho de que eventual o permanentemente realice labores distintas de las que son propias de su categoría.

También es requisito indispensable para obtener un ascenso, que el trabajador ocupe en calidad de planta la plaza de grado inmediato inferior a la vacante que se pretende, por tal virtud, los trabajadores de confianza, no gozan de derechos escalafonarios, ya que es requisito sine qua non el ser trabajador de base-

para obtener el ascenso a la vacante superior.

7.- ORGANIZACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES.

El derecho de asociación y el sindicalismo, conquistado en penosos desarrollos, han sido dos viejos ideales de la clase trabajadora, que comparten los trabajadores al servicio del Estado.

El origen de la organización de los trabajadores se encuentra en el industrialismo, a efecto de contrarrestar el régimen de explotación, no obstante que la organización de los trabajadores inició su apogeo a mediados del siglo pasado, desde entonces afloró el sentido clasista de la organización, con el fin de enfrentarse a todos los explotadores del trabajo humano; pero ésta asociación proletaria fué objeto de restricciones por parte de los industriales y patronos, quienes vieron desde entonces un peligro en la asociación proletaria.

La asociación del proletariado llegó a constituir una fuerza para el respeto de sus derechos más elementales. En el primer tercio del siglo pasado, se inició un auténtico movimiento asociacionista, y con la influencia de Marx y Engels, se logró la formación de la primera Internacional del Trabajo.

En la célebre Declaración de Derechos Sociales de 1917, contenida en el Artículo 123, se consigna de manera expresa el derecho de asociación sindical con todas sus consecuencias fácticas y jurídicas. Precisamente en la base XVI del mencionado precepto se establece el derecho de asociación profesional en general. El Artículo 123 impulsó el movimiento obrero mexicano, originando la formación de organizaciones de trabajadores, una de las más importantes es la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), formada el 12 de Mayo de 1918, en la ciudad de Saltillo, Coahuila, desde entonces hasta hoy subsiste, pese a los desgarramientos que ha sufrido a lo largo de su vida sindical.

Con motivo de grandes divergencias en el seno de la CROM y de la lucha en contra del moronismo, encabezado por el poderoso líder Luis N. Morones, muchos sindicatos afiliados a la CROM -- constituyeron la Confederación General de Obreros y Campesinos de México, y más tarde, al amparo del régimen del General Lázaro Cárdenas, nació la Confederación de Trabajadores de México en el Congreso que tuvo lugar en los días del 26 al 29 de Febrero de 1936, en ésta Ciudad de México, y desde entonces hasta hoy sigue siendo la central más numerosa y más poderosa del país. Con motivo de diferencias surgidas en el seno de la CTM, un grupo de sindicatos se separó de la misma y formaron una nueva central: La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.

El 23 de Junio de 1937, el General Lázaro Cárdenas produjo un documento con el cual se proponía la sindicalización de los trabajadores al servicio del gobierno federal y la elevación a norma jurídica de los derechos de tales servidores públicos, entre los que se contaba el de huelga. El que se les concediera la sindicalización a los empleados estatales era ya de por sí inquietante; el que, además, se les reconociera el derecho de huelga, sencillamente horrorizó a buena parte de los círculos gobernantes. En lo relativo a la organización de los empleados, Cárdenas proponía:

"El estatuto de los trabajadores al servicio del Ejecutivo, no sólo debe reconocer el derecho de asociación, sino conceder a éste la representación de los intereses comunes, el ejercicio de toda acción sindical y la facultad de establecer su régimen jurídico interno, adoptando, además, medidas que fomenten la unificación sindical, creando ventajas en favor del trabajador agremiado, en la medida en que lo hace la Ley Federal del Trabajo, y fijando el principio del sindicato único para cada unidad burocrática que dependa de un solo funcionario o grupo de funcionarios, con la característica de cada sindicato debe formar parte de una Federación General, para que su acción se signifique en los casos en que sea necesario, contando con una representación común en aquellas decisiones en que no deban influir motivos de interés local o fraccionario, que pretendan colocarse por encima del interés general de clase".

Al amparo del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgado por el Presidente Cárdenas en el a-

ño de 1938, publicado en el Diario Oficial de 5 de Diciembre del mismo año, se constituyeron sindicatos en las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, y más tarde se formó la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuya parte de su constitución se transcribe:

"El 29 de Octubre de 1938 en la sala de espectáculos del Palacio de Bellas Artes, tuvo lugar el Congreso Constituyente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, acto trascendente en el que al nacer a la vida pública nuestra organización sindical, fueron aprobados los primeros estatutos que regirían su vida interna. Este ordenamiento hubo de ser modificado en posteriores Congresos que la propia central ha realzado en el curso de sus 32 años de vida.

Tales reformas fueron motivadas por el natural proceso de desarrollo del sindicalismo, por el surgimiento de nuevas normas organizativas y por la experiencia acumulada en el transcurso del tiempo...

Escuchados muchos puntos de vista, aceptadas las conclusiones de los diálogos promovidos entre todos los dirigentes de los sindicatos federados y concluida la ardua labor, se integró un proyecto conteniendo una declaración de principios que es ejemplar en el sindicalismo mexicano y muchos lineamientos avanzados y fundados en la moderna técnica jurídica.

Este proyecto fué sometido a la consideración del Consejo Federal Extraordinario, citado para este exclusivo objeto, que se realizó en la capital de la República durante los días 18 y 19 de Septiembre de 1969. Después de amplias deliberaciones fué aprobado éste proyecto con varias adiciones y reformas.....

Tenemos la firme convicción de que este nuevo cuerpo de disposiciones que normarán todos los actos de nuestra central y organismos complementarios, serán de gran utilidad, ya que se introducen novísimas disposiciones que harán más ágil todo el proceso a que están sujetos los actos sindicales.

Se respeta la independencia de los organismos sindicales -- que integran la Federación, pero se señala que la independencia no debe entenderse como aislamiento de la central, ya que precisamente al federarse, al constituir todos los organismos una central, lógica y orgánicamente debemos presuponer una interdependencia en derechos y obligaciones. Esto hará más fuertes a los sindicatos, dará mayor unidad y fortaleza en su acción conjunta y contribuirá poderosamente en el avance de la Revolución Mexicana.....

La declaración de principios de nuestra central demuestra -- claramente la convicción revolucionaria con que la F.S.T.S.E., -- fué constituida y la invariable voluntad de sus miembros para luchar unida y coordinadamente por el progreso del país, al amparo del fecundo programa económico, político, filosófico y social de la Revolución de 1910.....

Estas superadas normas de nuestra Federación, no son ni pretenden ser una obra definitiva, sólo son principios de algo que debe ser cada día mejor. Las entregamos como una modesta aportación, con la esperanza de que contribuyan a la superación constante y al trabajo sindical que encauza, orienta y define nuestra organización la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado". (54)

La Constitución de 1917 consagró el principio de asociación sindical en el Artículo 123, fracción XVI, Apartado "A" que ordena: "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales...."

Resuelta por la Suprema Corte la aplicación del Artículo -- 123 Constitucional a las relaciones entre el Estado y sus servidores, la ley reglamentó éste derecho de asociación sindical.

León Duguit expresó acerca del sindicalismo público que "el sindicalismo de los funcionarios es una manifestación del gran movimiento sindicalista, pero tiene su dominio propio, porque -- los funcionarios que están encargados de asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, constituyen una clase enteramente diferente de los trabajadores de la industria privada, sería falsear completamente el movimiento el pretender asociarlo -- al movimiento obrero propiamente dicho. El querer federalizar -- sus asociaciones con las de los sindicatos obreros, es desconocer completamente sus intereses".

El derecho de asociación sindical de los trabajadores públicos es un derecho indiscutible, por lo que estimo justa la posición de nuestra Constitución y de la legislación, regulando tan importante actividad relacionada con la Administración Pública.

"Los hombres amantes de la libertad siempre han luchado por que se respete el principio de la libertad sindical, que se traduce en dos cuestiones: dejar al trabajador en posibilidad de -- formar parte de un sindicato cuando así le convenga; a lo que se agrega el derecho del trabajador de elegir entre varios sindicatos cuando así le convenga". (55)

La fase final de éste proceso en México, encontró la mejor-

(54) Alberto T. ueba Urbina. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1977. pp. 1535-1536.

(55) Eucherio Guerrero. "Manual de Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977. p. 27.

consagración en la última e importante reforma, la integración del Artículo 123 Constitucional, que en Apartado "B", fracción X ordena:

X. Los trabajadores tendrán derecho de asociarse en defensa de sus intereses comunes....."

La Legislación Federal del Trabajo Burocrático en su Artículo 67, nos dá el concepto de los sindicatos:

"Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

En cuanto a la organización y funcionamiento de los sindicatos, la Ley Reglamentaria establece:

Sindicato Unico:

"En cada dependencia solo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario". (Art. 68)

Derecho de Asociación:

"Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados.

Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales". (Art. 69 y 70).

Como podemos observar, la Ley Reglamentaria les niega a los Trabajadores de Confianza el derecho de asociación, constituyendo una violación más a la Constitución, que otorga el derecho de asociarse a todos los trabajadores, no haciendo en ningún momento la excepción a los Trabajadores de Confianza.

Organización Sindical:

"Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo -- formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la -- dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros" (Art. 71).

Registro del Sindicato:

"Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste, por duplicado, los siguientes documentos:

I. El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella, autorizada por la directiva de la agrupación.

II. Los estatutos del sindicato.

III. El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquélla, y

IV. Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime -- más prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate, y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad para proceder, en su caso, al registro". (Art. 72)

Cancelación del Registro:

"El registro de un sindicato se cancelará por disolución del mismo cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere -- mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por persona autorizada y el Tribunal, en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretendan ser mayoritarias, ordenará desde -- luego el recuento correspondiente y resolverá de plano" (Art. 73)

Expulsión del Sindicato:

"Los trabajadores que por su conducta o falta de solidari --

dad fueren expulsados de un sindicato, perderán por ese sólo hecho todos los derechos sindicales que ésta ley les concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos terceras partes de los delegados o sus congresos o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida en la orden del día" (Art. 74).

No reelección y Cláusula de Exclusión:

"Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos. El Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión". (Arts. 75 y 76)

Obligaciones y Prohibiciones de los Sindicatos:

"Son obligaciones de los sindicatos:

I. Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta Ley, solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

II. Comunicar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su Comité Ejecutivo, -- las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos.

III. Facilitar la labor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sea del sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le solicite, y

IV. Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje -- cuando les fuere solicitado". (Art. 77)

Disolución de los sindicatos:

"Los sindicatos se disolverán:

I. Por el voto de dos terceras partes de sus miembros que los integren y

II. Porque dejen de reunir los requisitos señalados por el Artículo 71". (Art. 82)

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado:

"Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado. (Art. 78)

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se regirá por sus estatutos y, en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala ésta Ley. -- (Art. 84)

En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación".

Remuneraciones sindicales:

"Las remuneraciones que se paguen a los directivos y empleados de los sindicatos y, en general, los gastos que origine el funcionamiento de éstos, serán a cargo de su presupuesto, cubierto en todo caso por los miembros del sindicato de que se trate". (Art. 86)

Comisiones sindicales:

"Son obligaciones de los titulares:

Conceder licencia sin goce de sueldo a sus trabajadores, para el desempeño de las comisiones sindicales que se les confieran o cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en dependencia diferente a las de su plaza o como funcionario de elección popular". (Art. 43, fracción VII de la Ley)

Conflictos entre la Federación y los sindicatos:

"Todos los conflictos que surjan entre la Federación y los sindicatos o sólo entre éstos, serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje". (Art. 85)

Por lo que se refiere a la Huelga, ha sido objeto de diversos tratamientos en el mundo y entre nosotros, porque primero se

le consideró delito y después derecho, más cierto es que sólo -- nuestra Declaración de Derechos Sociales distinguió con claridad las dos especies de huelgas que pueden utilizar los trabajadores como medio de lucha, la huelga económica y la huelga social, y a sí la proclamó el Diputado Macías en la sesión de 28 de Diciembre de 1916, en el Congreso Constituyente de Querétaro, cuando -- dijo: "Esta ley reconoce como derecho social y económico la Huelga".

Por su parte el Presidente Lázaro Cárdenas, al referirse a las huelgas exponía:

"Las huelgas son fenómenos propios del reacomodo de los factores de la producción. Se presentan cuando las justas aspiraciones de mejoramiento que por una u otra circunstancia los trabajadores no pueden expresar, encuentran ambiente propicio para transformarse en demandas concretas. Si se resuelven con espíritu comprensivo y justiciero, a la postre producen beneficios a la economía en general.

Es cierto que las agitaciones y las huelgas son molestas y causan alarma en el país; pero no puede esperarse que el poder público, dentro de sus facultades, contribuya a atemperarlas, -- mientras no tenga pruebas suficientes de que el sector patronal se apresta a respetar la ley.

Y, no obstante las declaraciones de mi Gobierno, comprobadas en la práctica, de que ajustará todos sus actos a la ley, -- hasta hoy las autoridades no han tenido la cooperación ni de la industria, ni de la banca, ni del comercio, a pesar de los propósitos que ustedes declaran". (56)

Como ya se mencionó antes, el 23 de Junio de 1937, el General Lázaro Cárdenas, propuso una iniciativa en la cual se proponía la sindicalización de los trabajadores al servicio del Gobierno Federal y la elevación a norma jurídica de los derechos de sindicalización y huelga.

La iniciativa cardenista del derecho de sindicalización, -- produjo temor y desconfianza, pero no tanto como por el derecho de Huelga. Lo menos que un político prepotente y autoritario podía imaginarse en éste sentido era el espectáculo de un desorden y un caos incontenibles, si los empleados públicos por mero caso se decidían a lanzarse a una huelga, que harían trizas al Estado que con tanto esfuerzo se había levantado.

(56) Cárdenas. "Ideario Político". Serie Popular Era. México, -- 1976. pp. 193-194.

Cárdenas decía:

"Debe concederse a la huelga categoría jurídica para que su realización no pueda conceptuarse por sí misma como un rompimiento del correspondiente estatuto legal, con las consecuencias inherentes a toda situación ilícita, sino que, por el contrario, e levada a la calidad de derecho, sus efectos logren el restablecimiento del equilibrio económico o legal que se hubiera roto. No hay que olvidar tampoco, que la garantía de cumplimiento del Estatuto de los servidores del Ejecutivo, no debe dejarse exclusivamente confiada a la fuerza moral y jurisdiccional del Tribunal respectivo, probablemente insuficiente, sino que deben ponerse en manos de los mismos servidores, medios coercitivos que les permitan exigir ese cumplimiento, entre los cuales, sin duda, es el de la huelga el más eficaz".

La acepción del derecho de huelga de los servidores del Estado es la consecuencia de un largo proceso de luchas sociales, que ha considerado que no deben negarse a los funcionarios y empleados públicos los mismos derechos que han conquistado los demás trabajadores.

Nadie ha objetado con más firmeza el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado, que Gastón Jeze:

"Si el Estado es un todo armónico, único e indivisible, un ente armónico que tiene como fin esencial el servicio público, no se concibe que pueda haber una discrepancia de intereses entre sus partes constitutivas y la huelga no es otra cosa más que una discrepancia de intereses en su manifestación dinámica. La tesis del servicio público impone a los agentes la prohibición de todos aquellos actos que puedan paralizar o entorpecer el funcionamiento regular y continuo del servicio público. La huelga de los agentes propiamente dichos constituye siempre, sean las que fueren las circunstancias, una falta grave. Huelga y servicio público son ideas antitéticas. La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento del servicio público, es decir, la satisfacción de un interés general a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que sean esos intereses particulares, no pueden prevalecer sobre el interés general que representa el servicio público. El régimen del servicio público se basa en la supremacía del interés general".

El propio Artículo 123, Apartado "B", fracción X de la Constitución, establece:

".... Podrán asimismo, 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".

La lectura de éste precepto constitucional nos obliga a reflexionar si la Huelga General en todos los servicios públicos es constitucional. El precepto claramente expresa, que la huelga se reduce a "una o varias dependencias de los poderes públicos", más no a todas.

En Suiza, la ley federal sobre el estatuto de los funcionarios prohíbe la huelga; en Bélgica, los agentes no pueden suspender sus funciones sin autorización; en los Estados Unidos la Ley Taft-Hartley, declara ilegal una participación en la huelga; en Inglaterra, la huelga en los servicios de agua, gas y electricidad es ilícita y los empleados del servicio civil están sujetos al poder disciplinario.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta la materia de Huelga en sus artículos 92 al 109, en éstos términos generales:

Definición Legal de huelga:

"Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que esta ley establece" (Art. 92)

Declaración de Huelga:

"Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece la ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas" (Art. 93)

Huelga secretarial o parcial:

"Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga -- respecto de una dependencia cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional". (Art. 94)

Huelga intersecretarial:

"La huelga podrá también comprender varias dependencias de los poderes públicos en los términos antes señalados. Desde luego éste texto proscribire en relación con el mandato constitucional las huelgas generales. Es decir, las huelgas que comprendan a toda la Administración Pública.

Suspensión de los efectos del nombramiento:

"La huelga sólo suspende los efectos del nombramiento de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento. Por otra parte, la huelga deberá limitarse al mero acto de suspensión del trabajo". (Arts. 95 y 96)

Actos de Violencia:

"La ley menciona los actos de violencia con la pérdida de la calidad de trabajador y su consignación en caso de que los actos sean delictuosos". (Art. 97)

Huelga en el extranjero:

"Se prohíbe huelgas en el extranjero, más todo derecho debe hacerse valer por medio de los organismos nacionales". (Art. 98)

Procedimiento en materia de Huelgas:

Declaración de Huelga:

"Para declarar la huelga se requiere:

I. Que se ajuste a los términos del Artículo 94 de ésta Ley,

y

II. Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada". (Art. 99)

Pliego de Peticiones ante el tercer árbitro del Tribunal:

"Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán presentar al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y -

Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la Huelga. El Presidente, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en el término de diez días, a partir de la notificación" (Art. 100)

Declaración de legalidad e ilegalidad de la huelga:

"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba la copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento". (Art. 101)

La huelga es legal:

"Si la declaración de huelga se considera legal por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 95, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores" (Art. 102)

Suspensión de labores:

"Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad". (Art. 103)

La huelga es ilegal:

"Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender sus labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión" (Art. 104)

La huelga inexistente:

"Si el Tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por éste solo hecho, sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubieren suspendido sus labores". (Art 105)

Huelga ilegal y delictuosa:

"La huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decreten en los casos del Artículo 29 Constitucional". (Art. 106)

Conclusión de la Huelga:

"La huelga terminará:

- I. Por avenencia entre las partes en conflicto;
- II. Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada -- por acuerdo de la mayoría de los miembros;
- III. Por declaración de ilegalidad o inexistencia, y
- IV. Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto" (Art. 108)

Al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desem

peño de sus labores, a fin de que continúen realizandose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública" (Art. 109)

La ilicitud de la huelga de los agentes públicos sólo se dá en los casos previstos expresamente en la ley, la licitud de la huelga de los trabajadores al servicio del Estado ha sido reconocida por la jurisprudencia administrativa y judicial.

Concluyendo podemos decir que, todas las huelgas tienen una trascendencia extraordinaria en la vida social, interrumpen la producción, estorban, consiguientemente, a la obra de consumo, ponen en peligro el orden público; de ahí la honda preocupación y el vivo interés que en los gobernantes suscita: de ahí su fuerza. En México se sostiene que no puede darse el derecho de huelga a los empleados públicos porque peligran los servicios públicos; en México hay servicios públicos en manos de particulares y sujetos a la Ley Federal del Trabajo: tranvías, luz y fuerza, ferrocarriles y ¿qué más trascendentales servicios públicos en manos de particulares y sujetos a la Ley Federal del Trabajo, que las industrias del abasto?. La huelga de luz eléctrica y la huelga de las fábricas de artículos de primera necesidad, son más peligrosas que las huelgas de los empleados públicos.

Además, carece en absoluto de base real la afirmación de -- que el derecho de huelga compromete peligrosamente la vida misma del Estado, supuesto que el ejercicio de éste derecho está enderezado contra los individuos que detentan en determinado momento el poder y no contra el Estado mismo. También se funda el derecho de huelga en los motivos excepcionales que se conceden de hecho, cuando se atrofia el ejercicio de la función pública por la imposibilidad de los empleados para continuar trabajando, por carecer del pago de sus salarios, única fuente de ingresos para su sostenimiento; y cuando ésto acontece por incapacidad o inmoralidad de los funcionarios, la huelga viene a constituir un público e inminente juicio de responsabilidad contra los funcionarios -- mismos.

En realidad el empleado público no ha ganado nada con que se le reconozca el derecho a sindicalizarse y el derecho de huelga. Con aquél ha caído en la opresión sindical, en las garras -- del liderismo inmoral, y, en cuanto al derecho de huelga, no pasa de ser una de tantas farsas legales que jamás podrá traducirse en hechos. Se necesitaría que hubiese un Gobierno lo bastante débil, dirigido por gentes suficientemente tontas, para tolerar una huelga general de empleados públicos, que significaría el derumbamiento instantáneo de ese Gobierno. El derecho de huelga existe como una amenaza que puede usarse en contra de algún funcionario en desgracia o de un Gobierno ficticio, aparente.

Gracias a la asociación, al derecho de huelga, se evitan dos escollos temibles: de una parte la violencia de un sobresalto revolucionario (cuando los empleados públicos ya no puedan resistir la miseria, las injusticias y la opresión del Estado); y de otro, la omnipotencia del Estado. De aquí que deba considerarse que el sindicalismo de los empleados públicos, tiene una acción-pacificadora dentro de la justicia y protección eficaz de sus miembros frente a las arbitrariedades de sus gobernantes.

Hasta hoy la burocracia, a través de sus diversos sindicatos, ha logrado obtener algunos beneficios por parte del Estado, pero no ha llegado a ejercitar el derecho de huelga..." (57)

(57) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1980. pág. 382.

C A P I T U L O V

EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

- 1.- Incompetencia y falta de acción.
- 2.- Jurisprudencia.

1.- INCOMPETENCIA Y FALTA DE ACCION.

Cuando imperaba solitariamente la Teoría General del Proceso hasta los albores del presente siglo, todas las disciplinas procesales tenían como Alma Mater el Derecho Procesal Civil, pero a partir de la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917, nació una nueva ciencia jurídica, el Derecho Social, integrado por el Derecho Agrario, del Trabajo y de la Previsión Social y el Derecho Económico, así como sus correspondientes disciplinas procesales de las dos primeras, que forman ramas autónomas, como son el Derecho Procesal del Trabajo y el Derecho Procesal Agrario.

Nuestro Derecho Procesal del Trabajo no solo es tutelar de los trabajadores, sino reivindicatorio de sus derechos en el proceso o conflicto del trabajo, incluyéndolo el burocrático, porque ambos integran aquél. (58)

Por disposición expresa del Artículo 123 de la Constitución Apartado "B", fracción XI, se establecen dos jurisdicciones especiales de carácter social con el objeto de resolver las controversias entre el Estado y sus servidores, a saber:

- a) Una para las diferencias o conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y
- b) Otra para las diferencias o conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Así como los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y en general todo aquel que presta un servicio a otro -- tienen su jurisdicción laboral a cargo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los trabajadores al servicio del Estado tienen también su jurisdicción especial a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate del poder al que sirvan.

Los mismos principios de justicia social, proteccionistas y reivindicatorios del proceso de los trabajadores en general, a --

(58) Alberto Trusba Urbina "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1977. p. 51.

lientan la dinámica del proceso laboral burocrático, pero tienen aplicación preeminente las reglas de procedimientos consignadas en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Es procedimiento especial frente al común de los asalariados, de la misma naturaleza social, integrantes ambos del Derecho Procesal del Trabajo. Pero cuando no existe precepto especial para el proceso laboral burocrático, el Artículo 11 de la Ley establece fuentes supletorias en el orden jerárquico siguiente: la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho, la equidad.

En consecuencia, son aplicables supletoriamente todos los principios de tutela procesal de los asalariados, ya que es función del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órganos que ejercen la jurisdicción social burocrática, la suprema potestad de administrar justicia laboral entre el Estado y sus trabajadores, procurar la tutela de la parte débil en el proceso, que es el burócrata; estando facultados además para suplir las deficiencias de la Queja laboral con apoyo en los principios jurídicos escritos en la fracción II del Artículo 107 de la Constitución de la República, en favor de la parte obrera, asalariados o burócratas y trabajadores en general.

Los conflictos que se originan por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo existente entre los poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial y sus trabajadores, o por hechos íntimamente ligados con ella, pueden ser de cuatro clases:

- a) Individuales: entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores;
- b) Colectivos: entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- c) Sindicales: entre los trabajadores y sus organizaciones;
- d) Intersindicales: entre dos o más sindicatos de trabajado

res al servicio del Estado.

Estos conflictos se producen con motivo de la relación jurídica de trabajo establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio, -- como reza el Artículo 2o. de la Ley de la Materia, o por hechos íntimamente vinculados con la relación laboral.

En efecto, si los conflictos se producen únicamente con motivo de la relación jurídica de trabajo establecida entre el Estado y sus trabajadores, y si sólo existe relación jurídica entre el Poder Público y los trabajadores de base a su servicio, -- como lo establece expresamente el Artículo 2o. de la Ley Reglamentaria, en tal virtud, no pueden existir legalmente conflictos entre los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y el mismo, aún cuando de hecho, y lógicamente, sí los hay.

Los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, si -- tienen el carácter de trabajadores, el hecho de que desempeñen -- funciones de dirección, inspección, vigilancia o administración, no les quita tal carácter, puesto que están prestando un servicio material o intelectual al Estado-patrón mediante una remuneración, y consecuentemente, se establece la relación jurídica de trabajo entre los mismos. La propia Ley Reglamentaria en su Artículo 4o., nos dice: "Los trabajadores se dividen en dos grupos: -- de confianza y de base". Es decir, les concede el carácter de -- trabajador a los primeros, pero indebidamente en el numeral 2o., les niega la existencia de la relación de trabajo, y en su Artículo 8o., al excluírlos expresamente del régimen de la Ley, les -- niega cualquier protección al amparo de la misma, tanto sustantiva como procesal, excepción hecha de las medidas de protección -- al salario y los de la seguridad social, que les corresponden -- constitucionalmente.

En la jurisdicción burocrática, la Constitución y la ley -- crean dos tribunales de distinta jerarquía: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación. El primero es un tribunal autónomo e independiente del Poder Judicial; el segundo es el tribunal más cul-

minante, el más alto del país, el más soberano de la República.- Ambos son órganos de la jurisdicción laboral burocrática, cuya - competencia se consigna expresamente en el Apartado "B", fracción XII, del Artículo 123 de la Carta Magna:

"ARTICULO 123.....

B).....

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

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

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores. Se trata de un cuerpo colegiado, clasista, que teóricamente y a la luz del Derecho Constitucional viene a formar, como las Juntas - de Conciliación y Arbitraje, un nuevo poder todavía de mayor jerarquía, por cuanto que queda sometido a su jurisdicción no sólo la más alta autoridad política representativa del Estado, el Presidente de la República, sino también las Cámaras de Diputados y Senadores como integrantes del Poder Legislativo.

El Tribunal es colegiado y se integra por un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los poderes de la Unión; un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrado tercer árbitro que nombrarán entre sí los -- dos representantes citados, pero que en la práctica lo designa - también el Presidente de la República; todo lo cual hace que éste Tribunal carezca de independencia y siga las directivas políticas que ordene el Jefe de la Nación, en razón de nuestro sistema presidencialista. Esta integración se establece expresamente en el Artículo 118 de la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado.

En forma categórica y precisa la ley fija la jurisdicción -

del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de dirimir los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus servidores, en el Artículo 124 que limita su competencia para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales o intersindicales;
- V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye la más alta jurisdicción nacional y tiene las funciones específicas que le asigna la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y otras leyes federales, pero también la social que le encomienda la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, Apartado "B", con idéntica categoría del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el ejercicio de la jurisdicción social del trabajo burocrático.

En consecuencia, los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en función de Tribunal del trabajo burocrático. (Art. 152 de la ley reglamentaria)

Para conocer de estos conflictos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene el deber de sujetarse a las normas de procedimientos consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues su función jurisdiccional es la misma que ejerce el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la burocracia, pero limitada a controversias laborales en el Poder Judicial Federal; es decir, su competencia es es

pacífica, en tanto que, la del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es general para los empleados y unidades burocráticas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión y Gobierno del Distrito Federal.

Independientemente de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el tribunal que resuelve en única instancia los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, la nueva ley crea un tribunal de substanciación o instrucción, con el nombre de Comisión. Esta Comisión Substanciadora deberá sujetarse a las disposiciones del Capítulo III, del Título Séptimo de la Ley Burocrática y relativas a los procedimientos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para la tramitación de los expedientes respectivos, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 158 de la Ley de la materia.

Como se puede concluir de lo anterior, la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la de resolver los conflictos que se susciten entre el Poder Legislativo y Ejecutivo con sus servidores y el Poder Judicial y sus trabajadores, en tal virtud, siendo los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, trabajadores o servidores del mismo, los dos Tribunales de jurisdicción burocrática son competentes para conocer de sus conflictos, dado que, como ya se mencionó, la propia Ley Reglamentaria en su Artículo 4o., les concede el carácter de trabajadores.

Ahora bien, el Artículo 2o. de la propia Ley nos dice textualmente:

"ARTICULO 2o. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio....."

De la lectura del texto del citado numeral, podemos entender que si bien los trabajadores de confianza son servidores del Estado y como tales, los tribunales burocráticos son competentes

para conocer de sus conflictos, el hecho de que se les niegue la existencia de la relación jurídica de trabajo con el Estado-patrón, hace que aquéllos carezcan de acción para demandar ante dichos tribunales la solución de sus conflictos.

Por su parte, el Artículo 8o. de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático expresamente nos dice:

"ARTICULO 8o. Quedan excluidos del régimen de esta Ley: los empleados de confianza....."

El hecho de que los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado queden excluidos expresamente del régimen de la Ley, por virtud del precepto referido, trae como consecuencia que a aquéllos carezcan de acción para demandar ante los Tribunales Burocráticos, aún cuando éstos sean competentes para resolver en cada caso, si son o no aplicables las disposiciones de la Ley Reglamentaria.

En virtud de lo anterior, podemos apreciar que, el hecho de que los Tribunales Burocráticos sean competentes para conocer de los conflictos, de poco a de nada beneficia a los Trabajadores de Confianza, ya que al no estar bajo el régimen de la Ley Reglamentaria, carecen de acción para demandar ante los primeros la solución de sus conflictos en cuanto a sus relaciones de trabajo, toda vez, que ésta última se considera inexistente entre el Estado y sus servidores de confianza, como lo establece el Artículo 2o. de la Ley.

De todo lo anterior se deduce que, los Trabajadores de Confianza no solamente no gozan de los derechos sustantivos de la Ley Reglamentaria, sino que, además, el Derecho del Trabajo Procesal Burocrático, es de aplicación nula para los repetidos trabajadores.

Por lo tanto, reafirmamos una vez más, la inconstitucionalidad del Artículo Octavo de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, puesto que el texto del Apartado "B", claramente dice: "Las leyes del trabajo regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores", y por su par-

te, la fracción XII del mismo Apartado, al referirse a los Tribunales del Trabajo Burocrático señala que:

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previsto 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 Nación".

La Constitución, en ningún momento hace la excepción de los Trabajadores de Confianza, y aún cuando el Tribunal sea competente para los efectos de señalar si los trabajadores se encuentran al amparo de la Ley Reglamentaria, y como los Trabajadores de Confianza no lo están, consecuentemente carecen de Acción y el Tribunal no resuelve sus conflictos, por lo que no cumple con la disposición constitucional de resolver los conflictos entre el Estado y sus servidores (todos).

2.- JURISPRUDENCIA.

En relación con el punto anterior, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ha sostenido las siguientes Tesis Jurisprudenciales con respecto a los Trabajadores de Confianza:

"Incompetencia y falta de acción. (Art. 8o.) El hecho de que los empleados de confianza no estén comprendidos en el estatuto-jurídico por disposición expresa contenida en el artículo 5o. -- del propio estatuto, tal circunstancia sólo revela la falta de acción del trabajador para demandar la reinstalación en un puesto de confianza, más no que el Tribunal de Arbitraje carezca de competencia para conocer del conflicto, toda vez que a dicho Tribunal corresponde resolver en cada caso que se le plantea, si son o no aplicables las disposiciones del estatuto jurídico. (Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p 72.- A. D. 7664/59. Srio. de Agricultura y Ganadería VS. Actos del Tribunal de Arbitraje. Tercero Perjudicado: Luis Rodríguez - Gil Vélez)".

"Competencia del Tribunal de Arbitraje. (Art. 124) El Tribunal de Arbitraje únicamente estará obligado a resolver los casos expresamente especificados en el estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, es decir, aquéllos en que la acción correspondiente tenga su origen en algún derecho u obligación claramente reconocidos por la referida ley. (Laudo: -- Exp. No. 180/961. Jefe del Departamento del Distrito Federal VS. Sindicato Nacional de Trabajadores del Distrito Federal)".

"Competencia del Tribunal de Arbitraje. (Art. 124) Es al Tribunal de Arbitraje al que compete señalar o determinar si una plaza es o no de confianza y precisar si es competente para conocer del conflicto, y en el supuesto de que se llegue a la conclusión de que la plaza que se reclama es de confianza, se absolverá al titular de la demanda por carecer de acción el trabajador para demandar las prestaciones que reclama. (Laudo: Exp. No. 343/61. Guillermo Alfonso M_oncayo de la Fuente VS. Srio. del Patrimonio Nacional)".

"Competencia del Tribunal de Arbitraje. (Art. 124) El Tribunal de Arbitraje es el único competente en toda la República para resolver los conflictos laborales que se susciten entre el Estado y sus trabajadores, siendo asimismo, el único directamente capaz y facultado para decidir y resolver qué plazas o empleados deben ser considerados de base o de confianza. (Laudo: Exp. No. 425/61. Pablo Castillo Cervera VS. Srio. de Gobernación)".

"Empleados de Confianza. (Art. 5o.) Si la calidad de empleado de confianza no acarrea consigo la incompetencia de este Tribunal, se lleva implícita la consideración de que siendo empleado de confianza un trabajador, está al margen de los derechos y prerrogativas que el estatuto otorga a todos los empleados de base. (Laudo: Exp. No. 425/61. Pablo Castillo Cervera VS. Srio. de Gobernación)".

Como podemos observar, el hecho de que los Tribunales Burocráticos sean competentes para conocer de los conflictos de los Trabajadores de Confianza, no otorga ningún beneficio a los mismos, puesto que carecen de Acción para demandar ante los propios Tribunales.

C O N C L U S I O N E S

1.- El Artículo 123 "Del Trabajo y de la Previsión Social", establece las garantías sociales mínimas de todo trabajador, no solamente los obreros industriales, sino en general todo prestador de servicios que ejecute un trabajo material o intelectual, no refiriéndose únicamente a los trabajadores subordinados. Esta es la verdadera grandiosidad del Artículo 123, que protege, dignifica, tutela y reivindica a todo trabajador, sin distinción alguna.

2.- Con la creación de un apartado especial para la burocracia, se ve claramente la intención del Estado de no contemplar la relación de trabajo existente entre éste y sus servidores, en igualdad de circunstancias que la relación de los trabajadores en general y los patrones.

3.- El Artículo 123 en sus dos apartados contempla los llamados Trabajos Especiales, dentro de los cuales se encuentran -- los Trabajadores de Confianza, sujetos a un régimen especial.

El hecho de que estén sujetos a un régimen especial, de ninguna manera debe considerarse que implique modificación a las garantías sociales mínimas del propio Artículo 123 Constitucional, dado que éste contempla en general a todos los prestadores de -- servicios en cualquier actividad material, intelectual, profesional, etc., o sea, a todos aquellos que presten un servicio personal a otro, mediante una remuneración, sin hacer discriminación alguna a la naturaleza de la actividad.

Es conveniente aclarar, que la subordinación del trabajador al patrón, no es característica del contrato de trabajo, ni el Derecho del Trabajo es un derecho especial de los trabajadores subordinados, tan sólo, la dependencia o subordinación es un resabio civilista que debiera desaparecer, puesto que el Contrato de Trabajo es de naturaleza social y no de derecho privado.

4.- La Legislación Federal del Trabajo Burocrático, es una Ley que no contempla la problemática laboral de los servidores públicos conforme al Artículo 123, lo que se deduce de su simple lectura; tan es así que, la propia Ley Reglamentaria señala que en caso de no existir disposición expresa al caso concreto, se aplicará supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

5.- El hecho de que el Estado como ente público no persiga un fin de lucro, a diferencia de las empresas privadas, no tiene relación alguna con su función de Estado social. El Estado-patrón tiene las mismas obligaciones con sus servidores que los patronos con sus trabajadores.

6.- Uno de los desaciertos más notables de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, es en relación con los Trabajadores de Confianza.

Si bien es cierto que éstos pertenecen a los llamados Trabajos Especiales, y por consiguiente sujetos a una reglamentación especial, lo cual, como ya dije, no debe interpretarse en el sentido de que queden fuera de los mínimos sociales del Artículo 123 de la Constitución, cierto es también, que la Ley de la materia no solamente no establece su reglamentación especial, sino que, inconstitucionalmente los excluye expresamente del régimen de la misma.

7.- Entre el Estado-patrón y los Trabajadores de Confianza, no existe conforme al Artículo 2o. de la Ley Burocrática, relación de trabajo, lo cual, a todas luces es incorrecto, dado que, si la relación jurídica de trabajo se entiende establecida, cualquiera que sea el acto que le dé origen, por la prestación de un trabajo personal subordinado a otra persona, mediante el pago de un salario, con fundamento en el Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, aplicado supletoriamente, y supuesto que los Trabajadores de Confianza prestan un trabajo personal al Estado-patrón mediante una remuneración, de tal situación se deriva la relación de trabajo.

8.- El Artículo 8o. de la Legislación Federal del Trabajo -

Burocrático, es Inconstitucional, ya que en su texto, hace exclusión expresa de los Trabajadores de Confianza del régimen de la Ley, no teniendo, para ello, ninguna base constitucional toda -- vez que, siendo aquéllos trabajadores como lo reconoce la propia Ley Reglamentaria en su Artículo 4o., y existiendo la relación -- jurídica de trabajo, por reunir los requisitos necesarios para e llo, aún cuando la ley de la materia les niega dicha relación, -- constitucionalmente tienen derecho de gozar de los mínimos socia les en la misma medida que los trabajadores de base, supuesto -- que el propio Artículo 123 en ningún momento hace la exclusión -- expresa de los repetidos Trabajadores de Confianza de las normas sociales del Derecho del Trabajo.

9.- Los Trabajadores de Confianza pueden ser removidos o cesados libremente, sin necesidad de que exista una causa justificada para ello, bastando la voluntad de una de las partes (Estado patrón), para dar por terminada la relación de trabajo. De lo que se deriva una violación a la fracción IX del Apartado "B", -- del Artículo 123 de la Constitución, supuesto que éste establece: "que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley".

10.- Como consecuencia de que pueden ser cesados al arbitrio de los Titulares y sin responsabilidad para los mismos, en caso de ser cesados injustificadamente no tienen derecho a la reinstalación ni a la indemnización constitucional, así como al pago de salarios caídos. De lo que se desprende que, no tienen ninguna -- protección en sus relaciones de trabajo, ya que el hecho de conservar su empleo está supeditado a sentimientos de simpatía o antipatía de los Titulares.

11.- Los Trabajadores de Confianza no pueden hacer uso del derecho de asociación profesional, consignado en la fracción I, -- del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, por no estar bajo el régimen de la Ley de la materia, aún cuando constitucionalmente no se les niegue ese derecho.

12.- La Huelga Burocrática General, es decir, de todas las dependencias del Estado, es inconstitucional, en virtud de que --

el Artículo 123, Apartado "B", fracción X, sólo habla del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias del Estado.

13.- La Huelga Burocrática no pone en peligro al Estado, ni a sus instituciones, sino a aquellos funcionarios que, por servir intereses políticos o personales, violan de manera general y sistemática los derechos de los servidores públicos.

14.- Los Trabajadores de Confianza no son tomados en cuenta para el recuento de la mayoría que debe declarar la Huelga, toda vez que no están incluidos dentro del régimen de la Ley Burocrática.

15.- El Derecho del Trabajo en su aspecto procesal, es aplicable a todos los trabajadores en general, consecuentemente y -- constitucionalmente, tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en la fracción XII del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, deben conocer y resolver los -- conflictos que se presenten entre el Estado-patrón y sus servidores, sin exclusión alguna.

16.- Si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y -- el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son competentes para dirimir los conflictos entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, con fundamento en los Artículos 124 y 152 de la Ley Reglamentaria, consecuentemente son competentes para dirimir los conflictos que se susciten entre los Trabajadores de Confianza y los Titulares de las dependencias.

17.- El hecho de que los Tribunales Burocráticos se declaran competentes para conocer de los referidos conflictos, no beneficia en nada a los Trabajadores de Confianza, supuesto que, -- lo único que resuelven es si son o no aplicables las disposiciones de la Ley Reglamentaria a los trabajadores, y en virtud de -- que los repetidos Trabajadores de Confianza quedan excluidos del régimen de la Ley por disposición expresa del Artículo 8o. de la misma, consecuentemente carecen de acción para demandar la solución de sus conflictos.

De lo anterior se desprende que los Tribunales Burocráticos

no cumplen con la función constitucional consignada en la misma, de conocer y resolver los conflictos entre los Poderes de la Unión y sus servidores, dado que la referida disposición en ningún momento señala la excepción de los Trabajadores de Confianza.

18.- Por último, tomando en consideración todos los puntos anteriores, considero de imperiosa necesidad la reforma del Artículo Octavo de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático -- por su inconstitucionalidad al no cumplir con las disposiciones del Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional, al hacer exclusión expresa de los Trabajadores de Confianza del régimen de la misma, dejándolos desprotegidos en sus relaciones de trabajo con los Poderes de la Unión, no existiendo ninguna reglamentación aplicable a los mismos.

Dicha reforma, debe ser en el sentido primero, de incluir a los Trabajadores de Confianza bajo el régimen de la ley de la materia (Art. 8o.), y segundo, estableciendo su reglamentación en la propia ley, acorde con los fines sociales del Artículo 123 Constitucional.

B I B L I O G R A F I A G E N E R A L

1. Almansa Pastor. "Derecho de la Seguridad Social". Editorial - Tecnos. Madrid, 1977.
2. Alva Víctor. "Historia del Movimiento Obrero en América Latina". Libreros Mexicanos Unidos. México, 1964.
3. Arce Cano "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social". México, 1972.
4. Cabanellas Guillermo. "Compendio de Derecho Laboral". Tomo I, Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1968.
5. Canton Moller Miguel. "Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana". Primera Edición. Cárdenas Editor y Distribui - dor, México, 1977.
6. Cárdenas Lázaro. "Ideario Político". Serie Popular Era. México, 1976.
7. Castorena Jesús J. "Manual de Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977.
8. De Buen Lozano Néstor. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa México, 1977. Tomo I
9. De Buen Lozano Néstor. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa México, 1977. Tomo II.
10. De Ferrari Francisco. "Derecho del Trabajo". Parte General, - Vol. I, Ediciones De palma, Buenos Aires, 1976.

11. De la Cueva. Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977.
12. Delgado Moya Rubén. "El Derecho Social del Presente". Editorial Porrúa. México, 1977.
13. Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México, 1977.
14. Guerrero Euquerio. "Manual de Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977.
15. Kenneth Turner John. "México Bárbaro". Editorial Epoca, S. A. México 13, D. F.
16. Marx Carlos y Engels Federico. "Trabajo Asalariado y Capital" Obras Escogidas.
17. Palavicini Félix. "Historia de la Constitución de 1917". México, 1937.
18. Rufz Ramón Eduardo. "La Revolución Mexicana y el Movimiento-Obrero". Edición Era, Colección Problemas de México.
19. Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1979.
20. Silva Herzog Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Tomo I. Fondo de Cultura Económica, México.
21. Silva Herzog Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana" Tomo II. Fondo de Cultura Económica, México.
22. Trueba Urbina Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo" Editorial Porrúa. México, 1980.

23. Trueba Urbina Alberto. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo". Editorial Porrúa. México, 1977.
24. Trueba Urbina Alberto. "Evolución de la Huelga". Editorial - Porrúa. México, 1977.
25. Trueba Urbina Alberto. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo". Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1977.
26. Trueba Urbina Alberto. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo". Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1977.

L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 1981.
2. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Alberto Trueba - Urbina y Jorge Trueba Barrera. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.
3. Ley Federal del Trabajo. Tercera Edición actualizada. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

D O C U M E N T O S

1. Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca, México, 1955.
2. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomos I y II.

3. Semanario Judicial de la Federación. Tomos: LXIX, XXV, LXXVII y LXXVIII, Quinta Epoca.

I N D I C E G E N E R A L

Pág.

I N T R O D U C C I O N.....	1
------------------------------	---

CAPITULO I

EL DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.- La Revolución Mexicana de 1910.....	6
2.- El Congreso Constituyente de 1916-1917.....	16
3.- El Artículo 123.....	21
4.- El Derecho del Trabajo parte del Derecho Social.....	29
5.- El Artículo 123: Derecho del Trabajo y de la Previsión y Seguridad Sociales.....	31

CAPITULO II

LA LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

1.- Antecedentes.....	35
2.- La lucha de la Burocracia.....	39
3.- El Apartado "B" del Artículo 123 para los trabajadores al Servicio del Estado.....	40
4.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.....	44
4.1 La Naturaleza de la Ley Burocrática.....	44

CAPITULO III

TRABAJADORES DE CONFIANZA

1.- Los Trabajadores de Confianza se encuadran dentro de los llamados Trabajos Especiales.....	52
2.- Características de los Trabajadores de Confianza.....	54
3.- Los Trabajadores de Confianza en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático.....	59
3.1 Sujetos de la relación jurídica de trabajo.....	59
3.2 Quiénes son Trabajadores de Confianza.....	63
3.3 Fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Solamente la Ley puede determinar qué cargos o empleos son de confianza.....	66

CAPITULO IV

EL ARTICULO OCTAVO DE LA
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO

1.- Los Trabajadores de Confianza quedan excluidos expresamente del régimen de la Ley.....	70
2.- Los Trabajadores de Confianza gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.....	77
3.- El Nombramiento.....	87
4.- Duración de las relaciones de trabajo. Carácter del Nombramiento.	97
4.1 Inamovilidad de los empleados de base.....	101
4.2 Cese justificado y cese injustificado.....	104
4.3 La pérdida de la confianza.....	109
5.- Reinstalación y pago de salarios caídos.....	112
5.1 Indemnización por separación injustificada.....	112
6.- Del Escalafón.....	117
7.- Organización Colectiva de los trabajadores.....	120

CAPITULO V

EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

1.- Incompetencia y falta de acción.....	137
2.- Jurisprudencia.....	144

C O N C L U S I O N E S	146
-------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	151
---------------------------	-----