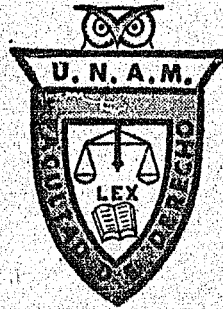


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL



SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS TRABAJADORES FEDERALES DE CONFIANZA

T E S I S
DE LICENCIATURA DE DERECHO
P R E S E N T A:
José de Jesús Castillo Morán

Ciudad Universitaria del Pedregal 1972.



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.

LA SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS TRABAJADORES
FEDERALES DE CONFIANZA.

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

Sr. GREGORIO CASTILLO SEGURA.

A MI MADRE :

Sra. MACEDONIA MDRAN Vda. de CASTILLO

CON TODO MI AMOR Y GRATITUD

A MIS HERMANOS :

QUE SIN SU COOPERACION NO

HUBIERA SIDO POSIBLE ESTE

LOGRO: QUE REPRESENTA LA

CULMINACION DE UNA META.

Para no incurrir en el error de dejar de nombrar a alguna persona de tantas de mi afecto que en el transcurso de mi vida han deseado y procurado mi bienestar y mi superación, - me conformaré con decir que, hago presente mi reconocimiento más sincero, como testimonio de agradecimiento a los que contribuyeron a mi enriquecimiento cultural, a los que me alentaron para lograr ser un hombre libre, a quienes saludaré siempre - con afecto, y con los que ya no pueda hacerlo los recordaré con respeto

A MI HONORABLE JURADO :

DES QUIEN ME RUMBO QUE TENGA
A BIEN LEER Y JUZGAR ESTE SENCILLO
TRABAJO QUE PRESENTO A SU
AMABLE CONSIDERACION, YA QUE EN
EL PUSE TODO MI ENTUSIASMO, MI
CAPACIDAD Y MI AMOR POR LAS CO-
SAS JUSTAS.

PROLOGO

La pretensión de conocer modos de vida superior hicieron que naciera en mi el interés que me anima a escribir sobre este tema tan importante.

Para lograr aunque sea en forma modesta, el objeto, motivo de la presente tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho pongo a la consideración del Honorable Jurado, para los efectos de mi examen profesional, he seguido con vivo interés porque no puede ser de otra manera sin menoscabo de decir la verdad histórica, los lineamientos de la "Teoría Integral" que nos ha enseñado; tanto en la cátedra, en sus textos, en conferencias, así como en la dirección de la presente tesis, el hombre que anima con su vida y con su obra el espíritu de la revolución proletaria que consiste en lograr la reivindicación humana hombre a quien admiro y respeto; preclaro maestro de esta Facultad, Doctor en Derecho Alberto Trueta Urbina.

En este empeño no pretendo sino hacer un breve bosquejo de la seguridad social de los trabajadores excluidos por las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, que no puede

decir ni con mucho la última palabra acerca de los temas más importantes al respecto, y sólo pretende señalar su extremada originalidad e importancia y hacer ver por qué caminos transcurre. Así como, hacer una indicación a los amantes del Derecho y al humanista, celoso guardián de las normas protectoras de los trabajadores, con la esperanza de que algún día no muy lejano sean de utilidad para la terminación de las desigualdades que nunca se justifican.

I N D I C E

	Pág.
PROLOGO	6
CAPITULO I	
<u>LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO</u>	
1.- EL ORIGEN O GENESIS.	9
2.- EL DESARROLLO O EVOLUCION.	49
3.- EL PROPOSITO O SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.	86

CAPITULO II

LA RELACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES

FEDERALES DE CONFIANZA

1.- LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO.	94
A.- LA RELACION DE TRABAJO.	105
2.- EL GOBIERNO PATRON.	112
3.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA, CLASIFICACION.	119

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES

FEDERALES DE CONFIANZA

1.- LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA, SUJETOS DE REIVINDICACION.	144
2.- LOS REQUISITOS, DEBERES, LIMITACIONES Y DERECHOS DE LOS TRABAJADORES FEDERALES DE CONFIANZA.	149

CONCLUSIONES.	Pág.
	159
CITAS BIBLIOGRAFICAS.	
	163
BIBLIOGRAFIA.	
	169

CAPITULO PRIMERO

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1.- EL ORIGEN O GENESIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

El hombre, ese ser de carne y hueso, la unidad psicobiológica que representa el producto más complicado y perfecto de la evolución universal, la máxima perfección alcanzada.

La actividad humana que por su carácter psicofísico con vierte al hombre en un factor nada despreciable de producción de energías ya que, las fuerzas humanas son primariamente internas, más su impulso se continua al exterior bajo la triple manifestación de ideas, fuerzas, sentimientos de expansión y volición de acción.

Las facultades humanas que son principios o medios conscientes de acción en el hombre para alcanzar primero satisfactores de necesidades vitales; para disminuir el esfuerzo, aligerar la carga, acelerar la rapidez de las comunicaciones, en fin, suavizar las asperezas de la vida, y si se quiere en segundo lugar,

para alcanzar la inmortalidad u otras tantas series de valores - que lo son para la religión, la ciencia y el arte.

Por mi pertenencia a la comunidad universitaria que me hace solidario de la preocupación por el conocimiento del Universo, que es en la medida de nuestra comprensión y nuestra experiencia, el ámbito donde el hombre vive, lucha, florece y se prolonga. De su actividad, sus facultades, así como el de explicar sus inquietudes; de la difusión de la cultura nacional a la cultura común del hombre creo que podríamos contribuir con una aportación personal a la comunidad espiritual de todos los hombres, en el seno de una cultura unificada, que anuncia el porvenir. De ahí - que, ineludiblemente, al pensar como universitarios pensamos ante todo en el destino del hombre, de todos los hombres.

Lo humano social no me es ajeno, como no desconozco que la ciencia del hombre es la más difícil de todas las ciencias, ha sido la gran incógnita y ha progresado en la dirección en que la curiosidad humana la empuja.

Que la civilización se encuentra en una postura difícil porque no está hecha a nuestra medida, que ha sido construida sin ningún conocimiento de nuestra verdadera naturaleza, que nos guía

el azar, el sutil razonamiento, una especie de clarividencia que nos entusiasma como ideal y nos defrauda más tarde como realidad, es cierto.

El hombre es un desconocido en el mundo que el mismo ha creado, es de conformidad con San Agustín

"HOMO HOMINIS LUPUS",

una verdad casi absoluta ya que, " la historia de todas las sociedades que han existido hasta nuestros días, es la historia de la lucha de clases :

que burguesía " ... es la clase de los capitalistas modernos propietarios de los medios de producción social, que emplean el trabajo asalariado,

que proletarios " ... la clase de los trabajadores asalariados - modernos que, privados de medios de producción propios, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo para poder subsistir (1)

La lucha ha sido entre las clases explotadoras y las - clases explotadas; hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, aristócratas y pueblo, señores y siervos, maestros y oficiales, gobiernos neocolonialistas y pueblos en desarrollo. Ya que

el hombre no es verdaderamente hombre más que en la medida en que sea dueño de sus acciones y juez de su valor, cuando se hace el mismo autor de su progreso, del que es responsable como también es responsable solidario del desarrollo de toda la comunidad humana.

Así como la libertad, ese atributo fundamental, para desarrollar la inteligencia y la voluntad no es un don, para lograrla medianamente se han hecho las revoluciones y las guerras.

La revolución para como la entendemos en este siglo es la que está en contradicción absoluta con los intereses de las clases dominantes ya que equivale siempre a la aniquilación de su hegemonía.

La revolución es un fenómeno producido por las desigualdades sociales, por la miseria material y espiritual del pueblo, porque la regeneración se convierte en revolución, pues un pueblo satisfecho medianamente no secundará ninguna lucha preparada por unos revolucionarios o unos traidores al propio pueblo al cual ofrecen liberar; por ninguno de los medios conocidos como son la agitación, la guerrilla, el boicot, el terrorismo o la huelga. Esta última, la huelga como " la expresión más bella de la vio --

lencia ", nos dice Sorel; " es derecho de autodefensa reivindicadora de los trabajadores: el derecho revolucionario y como garantía social ", nos enseña el maestro Alberto Trueba Urbina (2).

La revolución o la guerra es esencialmente una gran hambre de pan y de justicia; es para Trotsky, una fiesta para los oprimidos y el primer movimiento de los sirvientes - esclavos, es el rechazar el yugo de una servidumbre cotidiana, humillante y triste.

Cuando la revolución deja de serlo y la gente se instala en sus puestos y aviva sus egoismos y vuelve a crear las eternas diferencias, o los revolucionarios la frenan o la liquidan al anteponer intereses personales; intereses capitalistas. De las ondas injusticias surgen irremisiblemente: luchas no armadas, inconformidades como las que crearon las Leyes de Indias, y violentas como las de Cananea y Rio Blanco.

Las Leyes de Indias se expidieron en vista de que hasta los mismos Reyes de España había llegado el rumor de que en la Nueva España los conquistadores asesinando a los habitantes de estas tierras de América, imponiéndoles trabajo excesivo para obtener ganancias mayores, que los hacía opulentos, mediante la le-

gal explotación de las encomiendas que se constituyeron con el -
pretexto de la cristianización de los naturales.

Teniendo, estas leyes, el objeto primordial de evitar, o cuando menos atenuar, el trato infamante que se daba a los conquistados, al tratar con espíritu proteccionista al más desfavorecido, y de acuerdo con el derecho antiguo (proteccionista - civilista); al obligar al patrón a contratar con el trabajador, de darle a éste trato humano, de limitar la duración del contrato a un año; de prohibirle hacer descuentos al salario, de pagar en efectivo cada ocho días, de fijar salarios de acuerdo con la actividad realizada por el trabajador, a no obligar a éste a realizar trabajos insalubres o peligrosos, a curar a los trabajadores - indios enfermos. Al trabajador lo obliga a no renunciar las normas protectoras del salario, así como a descansar un día a la semana.

Como a toda norma de derecho correspondieron sanciones que habrían de aplicarse a quienes violaran la ley o faltaran al cumplimiento de sus disposiciones.

A pesar de la protección pedida por Fray Bartolome de las Casas para los indios de la Nueva España y concedida por sus Magestades Reales, no tuvieron sino una buena intención humana de

las partes del solicitante y de los otorgantes; en virtud de que las riquezas y las pobrezas de sus protagonistas no variaron en lo más mínimo. Ya que ni la piedad, ni la justicia tocaron el corazón encallecido de los explotadores.

El sistema de explotación y de esclavitud no quedó modificado por una ley proteccionista, y porque dentro de él eran la Corona y la Iglesia las principales interesadas en la obtención de riquezas que las minas y el campo de América les proporcionaban a tan bajo costo; como la extensión de la barreta y del arado la vida de los indígenas.

De donde las Leyes de Indias eran hermosas letras muertas, noble intento de protección indígena que no llegó a la vida del hombre de América, y quien afirme lo contrario no hará sino una afirmación justificativa de un estado de cosas injustificable, como podrá comprobarse.

Para 1900, México era un inmenso feudo regido por un autócrata, dividido en grandes porciones gobernadas por los favoritos, y subdividido en pequeños fragmentos territoriales a manera de cacicazgos. Los secretarios de Estado se dividían el gobierno del País. Los gobernantes de los estados dependían incon-

dicionalmente de los miembros del Gabinete Presidencial, de quienes eran tributarios e instrumentos de explotación; y los funcionarios municipales eran a manera de mayordomos, serviles de los jefes políticos.

Regía la Constitución de 1857 en la que se establecía el derecho de libertad de trabajo, con la garantía del consentimiento y la justa retribución. Es la de 1857 una Constitución típicamente liberalista en donde se plasma por primera vez este derecho del trabajador, así como la libertad de reunión, religiosa, de enseñanza.

Y regía a su vez el Código Penal de 1871, en su artículo 925 prohíbe y persigue la asociación profesional al vedar a los trabajadores la libertad de reunión para reclamar mejores salarios, al decir: " Art. 925. Se impondrán de ocho días a tres meses de arresto y multa de veinticinco a quinientos pesos, o una sola de estas dos penas, a los que formen un tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo ".

En estas condiciones el trabajador se encontraba bajo -

la amenaza y la opresión, sin poder luchar por el mejoramiento de mejores condiciones de vida. Sin embargo, y a pesar de esas restricciones se fueron formando asociaciones de obreros que actuaban casi al margen de las leyes prohibitivas existentes, y que al incrementarse contribuyeron eficaz y definitivamente como vanguardia del idario de la lucha de clases.

Los movimientos sindicales incipientes integrados por los grupos de trabajadores de Cananea y Rio Blanco fueron las primeras manifestaciones de la Conciencia de Clase, elemento primordial para la cristalización del Derecho Social; una clara manifestación de los deseos del trabajador mexicano de reivindicarse por si mismo mediante la coalición de los propios trabajadores, debida a la insistencia y difusión de las ideas de los hermanos Flores Magón, de Camilo Arriaga, de Librado Rivera quienes fueron el espíritu de la revelión, cuando revelión significó heroísmo y resistencia a la barbarie, a la sin razón, con armas tan poderosas como lo son la razón, el ideal definido, la voluntad gremial de triunfar; avivada por, y a pesar de las matanzas colectivas, de los peligros de la "Ley Fuga" y de las trágicas desapariciones de los avanzados.

El 1º de julio de 1906, en el primer manifiesto de Dere

cho Social del trabajo, que suscribieron los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, presidente y tesorero respectivamente de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano; Antonio I. Villarreal, secretario; Juan Sarabia, vice-presidente; Librado Rivera, 1^{er} vocal; Manuel Sarabia, 2^o vocal y Rosalio Bustamante, 3^{er} vocal, revelan la situación económica y social, de todos conocida, en que se encontraba el proletariado mexicano cuando la dictadura había llegado a su cúspide, así como, el ideario social para el mejoramiento de los campesinos y de los obreros (3). En favor de una legislación del trabajo.

Fue el grito de libertad de los hombres explotados en fábricas y talleres, militantes en la "Revolución" Constitucionalista, el que originó las primeras leyes del trabajo. Quienes con auténtica bandera revolucionaria participaron por la reivindicación del proletariado. Secundado por los trabajadores del campo como lo demuestra el Plan de Ayala de 25 de noviembre de 1911, y la Ratificación al mismo, que a la letra dice, en su parte primeras

Primera.- " La Revolución ratifica a todos y a cada uno de los principios consignados en el Plan de Ayala y declara solemnemente que no cesará en sus esfuerzos sino hasta conseguir

que aquellos, en la parte relativa a la cuestión agraria, quedan elevados al rango de preceptos constitucionales ".

Secundado por leyes como :

La ley del 8 de agosto de 1914 que decretó en Aguascalientes la jornada de nueve horas diarias, el descanso semanal y la prohibición de disminuir los salarios.

Posteriormente, el 15 de septiembre de 1914, en San Luis Potosí; el 19 de septiembre del propio año, en Tabasco, y en Jalisco el 7 de octubre, se promulgaron disposiciones que reglamentaban algunos aspectos de las relaciones obrero - patronales (salario mínimo, jornada de Trabajo, trabajo de los menores, etcétera).

El 19 de octubre de 1914, el general Candido Aguilar expidió la ley del trabajo para el Estado de Veracruz, que principalmente fijaba el salario mínimo, la jornada de trabajo y la protección en caso de riesgos profesionales, y un año después apareció en esa misma entidad la primera Ley de asociaciones profesionales.

En el año de 1915, en el Estado de Yucatán, se promulgó

una Ley de Trabajo, que reconocía y daba protección a algunos de los principales derechos de los trabajadores, como son, el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje del Estado.

Tales son los antecedentes legislativos y sociales del artículo 123 de la Constitución de 1917.

Como se afirma en líneas arriba, la "Revolución" Constitucionalista pugna por el principio de la legalidad, es decir, por respetar e implantar la Constitución de 1857. Su mérito consistió en iniciar la lucha con el principio democrático: "No reelección del Presidente y Vice - presidente de la República, de los Gobernadores de los estados y de los Presidentes municipales, mientras se hagan las reformas Constitucionales respectivas" - (4). Por el Plan de San Luis se acepta un continuismo en los ordenamientos legales y de retroceso en la lucha obrera, como se lee en el "Decreto en contra de agitaciones obreras, expedido - por Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista de fecha 1º de agosto de 1916.

"Artículo 1º.- Se castigará con la pena de muerte además de los trastornadores del orden público que señala la Ley 25 de enero de 1862 :

Primero.- A los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propaguen; a los que presidan los rumores en que se proponga o discuta o apruebe a los que la defiendan o sostengan, a los que asistan a dichas reuniones y no se separen de ellas tan pronto como sepan su objeto, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiese declarado.

Segundo.- A los que con motivo de la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas mencionadas o en cualquier otra y aprovechando los trastornos que ocasionan, o para agravarla o imponerla destruyeren o deteriorasen los efectos de la propiedad de las Empresas a que pertenezcan los operarios interesados en la suspensión, o de otras a cuyos operarios se quiera comprender en ella; y a los que con el mismo objeto provoquen alborotos públicos o contra particulares o hagan fuerza en las personas o bien de cualquier ciudadano, o que se apoderen, destruyan o deterioren los bienes públicos o de propiedad particular; y

Tercero.- A los que con amenazas o con la fuerza impidan que otras personas ejecuten los servicios que prestan los operarios en las empresas contra las que se hayan declarado la sus-

pensión del trabajo.

Artículo 2º - Los delitos de que se habla en esta Ley serán de la competencia de la Autoridad Militar a que corresponda conocer de los que define y castiga la Ley de 25 de enero de 1862 y que se perseguirán y averiguarán en los términos y con los procedimientos que señala el Decreto Número 14, de 12 de diciembre de 1913 " (5).

Tales son los antecedentes sociales y legislativos que demandaban, por imperio de la necesidad y de la realidad, un neo-liberalismo, un Estado de Derecho que no sólo garantizara los derechos individuales, sino también los intereses de la sociedad. Una Constitución que consagrando el derecho al trabajo reivindicara a los trabajadores; una Constitución que consagrando la libertad de reunión, artículo 5º de la Constitución de 1857, consagrara también la libertad de asociación.

El primer derecho se origina en el siglo XVIII con el individualismo preconizado por la Revolución Francesa. El segundo concepto se define a fines del siglo XIX; como el derecho de agruparse permanentemente los individuos de una misma categoría o profesión para la defensa de sus intereses comunes y siempre para

la defensa de sus intereses comunes y siempre para su mejoramiento económico.

La Revolución Mexicana, originalmente burguesa entrañaba el ideario social. Así lo manifestó a buen tiempo "El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, el 24 de septiembre de 1913 en el Salón de Cabildos de Hermosillo, - Sonora:

"... Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y magestuosa la lucha de clases: queramos o no - queramos nosotros mismos y opongábase las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas ... Tendremos que removerlo todo, crear una nueva Constitución - cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie pueda evitar ...

" Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social ". (6).

Así se declaró por :

" EL IDEARIO SOCIALISTA DE LA CLASE OBRERA ".

" El más completo de todos los principios socialistas, es el Manifiesto aprobado en un Congreso a que convocó la Confederación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal y que tuvo su sede en el Puerto de Veracruz, a partir del 5 de marzo de 1916, presidiendo el Congreso el célebre líder veracruzano Harón Proal.

El texto es como sigue :

"Primero.- La confederación del trabajo de la Región Mexicana acepta, como principio fundamental de la organización obrera, el de la lucha de clases, y como finalidad suprema para el movimiento proletario, la socialización de los medios de producción.

" Segundo.- Como procedimiento de lucha contra la clase capitalista, empleará exclusivamente la acción directa, quedando excluida del esfuerzo sindicalista toda clase de acción política, entendiéndose por el hecho de adherirse oficialmente a un gobierno o un partido o personalidad que aspire al poder gubernativo.

" Tercero.- A fin de garantizar la absoluta independencia de la Confederación, cesará de pertenecer a ella todo aquel - de sus miembros que acepte un cargo público de carácter administrativo.

" Cuarto.- En el seno de la Confederación se admitirá a toda clase de trabajadores manuales e intelectuales, siempre - que estos últimos estén identificados con los principios aceptados con los principios aceptados y sostenidos por la Confederación, sin distinción de credos, nacionalidades o sexo.

" Quinto.- Los sindicatos pertenecientes a la Confederación son agrupaciones exclusivamente de resistencia.

" Sexto.- La Confederación reconoce que la escuela racionalista es la única que beneficia a la clase trabajadora" (7).

Cuatro fueron los principales planos de la problemática social en la formación de la Nueva Constitución, a saber: el problema de la tierra, el del trabajo, el de la seguridad social y el de la educación popular.

Las armas del socialismo habían resistido, la oportuni-

dad de triunfar, de hacer justicia social, auténtica revolución, se las dio el Decreto expedido en la Ciudad de México el 14 y 19 de septiembre de 1916 por Don Venustiano Carranza, al convocar al pueblo mexicano a elecciones para un Congreso Constituyente — que debería reunirse en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916. Como fue.

La lucha en el terreno de las ideas se inició en un clima de auténtica democracia, en la cual el pueblo de la República estuvo soberanamente representado, principio fundamental para hacer cambios, absolutos y radicales en la estructura fundamental de un Estado, en la organización de un Gobierno; de sus Instituciones que conmovieran la base económica, política y social que lo sustentaban.

Fue precisamente la discusión del artículo 5º del Proyecto, lo que hizo que estallara definitivamente el anhelo de redención de la clase obrera, que aún nos ilumina cuando volvemos la mirada a la fuente creadora: al Diario de los Debates del Congreso Constituyente.

La lectura reflexiva de las diversas intervenciones que los diputados sinceramente expusieron en la creación del artícu-

lo 123 será la llama perene que nuestro espíritu necesite para interpretar, crear y vivir nuestras leyes con sentido social integral.

Por la brevedad de tiempo para realizar la presente tesis no transcribiré los brillantes discursos pronunciados en las inigualables sesiones del Constituyente en Querétaro, sólo me limitaré a pesar mio, a entresacar ideas que con toda extensión — ahí se expusieron, porque estas exposiciones son el espíritu de — nuestras leyes, son el sendero por el cual nuestra vida debe — transcurrir.

Los diputados Hector Victoria, obrero yucateco; Heriberto Jara, general; Froylan C. Manjarrez; Alfonso Cravioto y Luis — Fernández Martínez intervinieron, defendiendo la tesis de que se consagrara en el texto Constitucional las leyes mínimas del derecho de los trabajadores.

Don Heriberto Jara dijo: "... La miseria es la peor de las tiranías, y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a esas tiranías, debemos procurar emanciparlos y para esto es necesario dictar leyes eficaces aún cuando estas Leyes conforme al — criterio de los tratadistas, no encajen perfectamente en una Cong

titución... Yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías tratadistas...".

De Manjarrez son estas palabras: "A mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos... a mí lo que me importa es que de las garantías suficientes a los trabajadores.

"Cuando en 1913, se inició la Revolución, creyeron de ella un movimiento esencialmente político... pero no señores diputados... no es una Revolución Política, sino una Revolución Social cuyo adelanto viene no copiándose a nadie, sino que viene poniendo ejemplo a todo el mundo". No sin razón lo dijo, y sólo basta recordar el documento suscrito entre el Gobierno Constitucional del señor Carranza y la organización obrera denominada "Casa del Obrero Mundial" por virtud del cual se formaron los batallones Rojos en defensa de la Revolución, y a su vez el Gobierno se comprometió a expedir leyes que favorezcan a los trabajadores. De ahí su transformación.

El diputado Fernández Martínez dijo: "... los que he--

mos estado al lado de esos seres que trabajan, de esos seres que gastan sus energías, que gastan su vida, para llevar a su hogar - un mendrugo, sin que ese mendrugo alcance siquiera para alimentar a sus hijos; los que hemos visto esos sufrimientos, esas lágrimas tenemos la obligación imprescindible de venir aquí, ahora que tenemos la oportunidad, a dictar una ley y a cristalizar en esa ley todos los anhelos y todas las esperanzas del pueblo mexicano".

Hector Victoria, en uso de la palabras "... en el proyecto de reformas constitucionales el problema del trabajo no se había tocado más que superficialmente... es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, - como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de - los proletarios; ¡ allá a lo lejos !".

"... el artículo 5º a discusión, en mi concepto debe - trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje (que ya funcionaban en el Estado de Yucatán para beneficio y reivindicación de los trabajadores), prohi

bición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etcétera...

"... tendremos oportunidad de venir a la tribuna para reforzar los argumentos en favor de los tribunales de conciliación y arbitraje que iniciamos se lleven a cabo; propiamente no se trata de establecer tribunales especiales, sino simplemente de un tribunal que tendrá una función social trascendentalísima que tenderá a evitar los abusos que se cometen entre patrones y obreros".

Alfonso Cravioto trató entre otras brillantísimas cuestiones, las siguientes:

"... Vengo a insinuar a la asamblea y a la Comisión la conveniencia grande de trasladar esta cuestión obrera a un artículo especial, para mejor garantía de los derechos que tratamos de establecer y para mayor seguridad de nuestros trabajadores.

"... Y aquí cabe, señores diputados, que nosotros, los renovadores, vengamos a hacer nuestra profesión de fe, a señalar de una manera clara y precisa los principios sociales que guían nuestra política.

"... venimos ahora a sostener en el Congreso Constitu--

yente las reformas sociales que sintetizó el señor licenciado Luis Cabrera en el célebre manifiesto en que nos bautizó con el nombre de renovadores. Esas reformas sociales pueden condensarse así: Lucha contra el peonismo, o sea la redención de los trabajadores de los campos; lucha contra el obrerismo, o sea la redención legítima de los obreros, así de los talleres, como de las fábricas y las minas; lucha contra el hacendismo, o sea la creación, formación, desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad; lucha contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado; lucha contra el clericalismo; luchemos contra el clericalismo, pero sin confundir el clericalismo con todos los religiosos; luchemos contra el militarismo, pero sin confundir al militarismo con nuestro Ejército. "El problema de los trabajadores... es uno de los más hondos problemas sociales, políticos y económicos de que se debe ocupar la Constitución" porque "la libertad de los hombres está en relación con su situación cultural y con su situación económica... Nosotros somos liberales indudablemente, pero liberales de hoy, liberales evolucionados, liberales progresistas, liberales por muchas influencias sociales...

"La democracia debe ser, pues, el gobierno del pueblo por la mayoría del pueblo y para la mayoría del pueblo; pero como en todas partes del mundo la mayoría del pueblo está constituida

por las clases populares, resulta que la democracia es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases...

¶ Resulta, pues, que la verdadera democracia es el gobierno del pueblo por las clases populares, y a beneficio de las clases populares para que éstas no se mueran de hambre; la democracia no es otra cosa que un casi socialismo; la democracia liberal es tan vieja como desprestigiada.

¶ Durante sesenta años del XIX fue muy aclamada, tanto como ahora es abominable cada día esa democracia liberal, que tan poco pudo substituirse por la democracia social, porque la sociedad va pasando del colectivismo hacia el socialismo, es decir, se va haciendo individual; está actualmente en estado de problema y no en el estado de realización.

¶... ya dentro del terreno de la teoría práctica, dentro del terreno meramente ideológico, no concibo un orden social más perfecto que aquel en que los hombres llenos de paz, amor y respeto, llegasen a no necesitar ningún gobierno para la salvaguardia de sus derechos.. me proclamo de todo corazón anarquista

¶... 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".

El maestro Macías, manifestó:

"... el problema obrero tiene todas estas fases que debe comprender forzosamente, porque de otra manera, no queda resuelto de una manera completa; en primer lugar debe comprender la ley del trabajo; en segundo lugar, debe comprender la ley de accidentes; en tercer lugar, debe comprender la ley de seguros, y en cuarto lugar, debe comprender todas las leyes que no enumero una por una, porque son varias, que tiendan a proteger a esas clases-trabajadoras en todas aquellas situaciones en que no están verdaderamente en relación con el capital, pero que afectan de una manera directa a su bienestar y es preciso, es necesario atender, - porque de otra manera esas clases quedarían sujetas a la miseria, a la desgracia y al dolor en los momentos más importantes de la existencia... los estudios presentados, como véis, no quedó comprendido ni el trabajo de los abogados, ni el trabajo de los médicos, ni el trabajo de los farmacéuticos, ni, en general, el trabajo de las otras profesiones de las clases altas, porque estas deben regirse por otras leyes que tiendan a proteger esas clases reglamentando esas profesiones con el objeto de favorecer los derechos de una y otra clase...

" Esta ley deberá reconocer como derecho social la huelga.

En la ley " tienen ustedes, pues representado el sindicato y el trabajo colectivo, las formalidades sencillísimas con que la sindicalización debe hacerse, las facultades y derechos que tienen los sindicatos y las obligaciones que corresponden a los obreros sindicalizados, que están en libertad de separarse a la hora que quieran...

" Es necesario facilitar a los hacendados y a los empresarios la manera de cumplir en la mejor forma esas obligaciones, y la forma es establecer, como en Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Francia, las empresas de seguros de accidentes y entonces con una cantidad pequeña que pague el dueño de la mina, de la hacienda, etcétera.

" El señor Carranza, no lo puso en la Constitución, por que creyó que era cosa secundaria.

" El axioma constitucional quiere decir que deben favorecerse aquellas tendencias civilizadoras de los pueblos y deben contrariarse aquellas costumbres y hábitos morbosos.

El diputado Múgica toma la palabra para defender a la Comisión que el preside en la formación del artículo 5º en discusión, de los ataques que de conformistas, les lanza el diputado - Macías. Considerando que el 5º es fundamental y complementario del cuerpo de leyes que se pretende.

La proposición del diputado Manjarrez al concluir el debate que originó la formación del proyecto del artículo 123 :

"... me permito proponer a la honorable Asamblea, por el digno conducto de la Presidencia, que se conceda un capítulo - exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, cuyo capítulo podría llevar como título " Del trabajo ", o cualquier otro que estime conveniente la Asamblea.

" Así mismo me permito proponer que se nombre una comisión compuesta de cinco personas o miembros encargados de hacer - una recopilación de las iniciativas de los diputados, de datos - oficiales y de todo lo relativo a este ramo, con objeto de dictaminar y proponer el capítulo de referencia, con tantos artículos como fueren necesarios ".

Siendo aprobada la proposición del diputado Froylan G. Manjarrez, de fecha 28 de diciembre de 1916. La causa del traba-

jo había obtenido un clamoroso triunfo. Y el proyecto del derecho del trabajo se hizo.

La exposición de motivos del proyecto expresa el pensamiento marxista respecto de la socialización de los bienes de producción: del Capital.

" En cuanto a la tesis del proyecto en el sentido de que la legislación debía versar sólo sobre el trabajo económico, fue modificada substancialmente por el dictamen de la Comisión de Constitución, redactado por el General Francisco J. Mijica, para proteger toda actividad laboral, comprendiendo no sólo el trabajo económico, sino del trabajo en general, pero sin modificar las finalidades de la propia legislación del trabajo para la reivindicación de los derechos proletarios, punto de partida para la socialización del Capital ". (8)

La redención del hombre que trabaja queda asegurada en términos generales por las armas ideológicas contenidas en la Nueva Constitución, que son derechos para que los trabajadores por sí mismos alcancen, no la igualdad frente a la ley que es un espejismo, sino la reivindicación: la socialización del capital, de los bienes de producción. Esta fuerza redentora la contiene :

El artículo 50.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial el cual se ajustará a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las Leyes respectivas, el de las armas, los del jurado, los cargos concejiles, y los cargos de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley, con las excepciones que esta señala.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La Ley en consecuencia no permite el establecimiento de ordenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre -

pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

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

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

El Título VI Del Trabajo y de la Previsión Social.

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir Leyes sobre el trabajo, fundados 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 mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

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

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

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

VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador es

rá el que se considere suficiente, atendiendo las necesidades de cada región para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y 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 lo 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.

IV.- 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 y Arbitraje que se establecerá en cada Estado.

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal no siendo permitido hacerlo efectivo 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 lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder

de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán en esta clase de trabajo.

XIII.- 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 cuales podrán cobrar rentas que no excedan 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 estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

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

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que

efectúan, por lo tanto los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y agudeza y adoptar medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste 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, etcétera.

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, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar avi-

so 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 lícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra cuando aquellos pertenecan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción por ser asimilados a Ejército.

XII.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exeso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios a un límite costeable, previa aprobación de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.

XI.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

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

XXII.- El patrono que 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 por parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su conyuge, padres, hijos o hermanos, el patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores 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 la deuda contraída por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá 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 efectue por oficinas municipales, bol-

sa 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 consul 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 condicionales nulas y no obligarán a los contratantes, aún que se expresen en el contrato :

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

b).- Las que fijan un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

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

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

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

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

g).- Los que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y en fermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse 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 constituyen el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con significación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX.- Se consideran de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con finalidades análogas, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de ésta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

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

Entre los artículos transitorios de la Constitución de

1917 que se relacionan con nuestra materia, se encuentran :

El artículo 11.- Entre tanto el Congreso de la Unión y de los Estados legislan sobre los problemas Agrario y Obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas Leyes se pondrán en vigor en toda la República.

El artículo 13.- Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución con los patronos, sus familiares o intermediarios.

La Carta Magna de 1917, la primera Constitución del mundo socialista cuya génesis late en las proclamas y en los manifiestos de las incormidades de los que con heroísmo se enfrentaron al régimen dictatorial del general Porfirio Díaz. Se aparta de los cánones del derecho burgues, que sólo los entiende como privado o público, al contener un derecho nuevo que comprende a los anteriores; que es el Derecho Social y que conocemos en su parte principal como el capítulo " Del Trabajo y de la previsión social " que hemos transcrito en líneas arriba, así como los artículos que a continuación comento :

La propiedad de la tierra que fue siempre tan discutida

con el artículo 27 constitucional quedo perfectamente definidas: - las tierras y aguas son originariamente propiedad nacional para - asegurar la utilidad pública de las mismas cuando el interés general reclame el fomento, su conservación o la distribución de nuestra riqueza.

El acaparamiento o concentración de riqueza creada para la obtención de mejores beneficios en detrimento de las mayorías, el artículo 28 de la Ley Fundamental lo prohíbe con sentido social.

De la esclavitud y la servidumbre se pasó al derecho mínimo de exigir al patrón y al Gobierno como tal, por el trabajador, hasta obtener su reivindicación: un contrato de trabajo, la no prestación de servicios por más de ocho horas, una jornada nocturna mínima, no laborar en lugares insalubres, el descanso semanal, la asociación profesional, el trato especial a las mujeres y menores de 14 años que necesitan trabajar, y otros más; al consagrarse en forma definitiva los derechos sociales en la Constitución de 1917.

2.- DESARROLLO O EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

La evolución o el devenir jurídico es la propia vida, no es un triunfo, un algo acabado, sino la previsión parena por la creación del derecho para organizar y morir anhelando metas mejores de bienestar humano.

El derecho sustantivo del artículo 123, por otra parte, estaba delimitando la materia, unicamente faltaba adjetivarlo y darle cumplimiento.

Así es como en los diez años posteriores a la promulgación de la Constitución que nos rige aparecieron en todos los estados miembros de la República, leyes que tutelaban y protegían a la clase trabajadora para dar mediano cumplimiento al artículo 123, en ejercicio de su autonomía.

El pensamiento socialista que flotaba en el ambiente y que había sido plasmado en el artículo 123 no fue captado en toda su magnitud por todos los legisladores de la República, pues prevaleció la tradición (civilista - burguesa) en el formato de leyes, decretos, códigos y reglamentos de trabajo.

Por lo que respecta al trabajo burocrático fue conside-

rado como un trabajo especial por los que no entendieron el original artículo 123 y quisieron a su manera particular resolver el problema de los servidores del Gobierno, así se desprende de las leyes que a continuación menciono :

El 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 (artículo 76), consignando en favor de aquellos la jornada de ocho horas, así como gratificación por competencia y vacaciones (arts. 77 a 80) .

La Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua de 5 de julio de 1922, hace mención de la participación de los beneficios que la ley concede 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, considerando se a estos como patronos (artículo 10, inciso I), y clasifica como sujeto de esta ley, en el artículo 37, al empleado particular y al empleado público y consigna derechos a favor de estos últimos en el artículo 42. Pero les niega el derecho a formar sindicatos, y el de huelga (artículo 197).

La 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, etcétera.

La Ley reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4º constitucionales 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 patrones a los Poderes Federales, del Estado y Municipales, y sus servicios como trabajadores (artículo 108).

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 (artículo 134). El artículo 138 declara ilícitas las huelgas de empleados públicos.

Otras leyes excluyeron expresamente a los empleados pú

blicos de la legislación del trabajo, por ejemplo:

La 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 (artículo 8º fracción I).

El 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 (artículo 4º fracción III).

La Ley del estado de Tabasco de 18 de octubre de 1926, exceptua como patrones a los Poderes Públicos del Estado y los municipios (artículo 5º fracción III). (9).

El tema del trabajador burocrático ya estaba tratado en los debates del Constituyente, así como en el artículo constitucional correspondiente, pues en el preámbulo del 123 que menciona a los sujetos del derecho laboral; quedan comprendidos los "empleados" en general. Un trabajo tan especial como cualquier otro

Y sólo basta recordar, para el efecto, que el general Heriberto Jara propuso; en oposición a la tradición, que la Cons-

titución contenga la reglamentación de los mínimos derechos sociales, porque la experiencia de la Constitución que trataba de reformarse era tan libérrima, tan amplia; pero tan falta de leyes reglamentarias, porque jamás se hicieron, y allí concluyó todo. Después de consignados los principios tan generales; quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener el principio de autoridad y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma que por lo difícil del tema va quedando relegado al olvido, apartado y dejado para última hora.

"... la libertad misma no puede estar garantizada si no está resuelto el problema económico... la libertad política, por hermosa que sea, por bien garantizada que se quiera tener, no se puede garantizar si antes no está garantizada la libertad económica" (10).

Cuando se refiere el general Heriberto Jara a la libertad económica, en mi concepto piensa en la seguridad social del trabajador, de todo aquel que vende su esfuerzo físico o mental para la satisfacción de sus necesidades. Y no como al pasar de los años interpretó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decir que, el Gobierno no interviene como empresa privada para la

obtención de lucro; que no es factor de producción, y en consecuencia que el Gobierno no es empresa patronal.

Al respecto nos dice el Doctor en Derecho Alberto Tru-
ba Urbina "... si bien es cierto que estrictamente el Estado no -
es un factor de producción, más cierto es que utiliza y explota a
sus servidores como cualquier empresa; es más, así como el Estado
que es la expresión suprema de la autoridad y del poder, goza de
los beneficios del juicio constitucional de amparo contra los fal-
los del tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para efec-
tos patrimoniales, sin ser factor de producción o entidad privada,
también es justo que se le coloque en el mismo plano de todos los
empresarios en relación con ciertos derechos de carácter social -
de sus trabajadores, y especialmente en lo que se refiere a dere-
chos laborales de naturaleza vital " (11).

Las reformas constitucionales en materia de trabajo han
tenido por objeto unificar criterios y tener control en lo econó-
mico para asegurar el Gobierno Político, tal cual lo previeron -
los constituyentes. Así como los trabajadores han desconocido u
olvidado el ideario socialista. Después de la desaparición del -
artículo 123 se sucedió la contrarrevolución, como trato de expli-
carla a continuación :

El 6 de septiembre de 1929 se publicaron en el Diario Oficial las reformas a la fracción X del artículo 73; y la fracción XXII del artículo 123, lo mismo que su preámbulo, estableciéndose :

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad : . . .

X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de ésta Constitución y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados en sus respectivas jurisdicciones, exepcto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparados 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.

Artículo 123. . . " El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir Leyes sobre 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 a ella corresponderá: seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

El 4 de noviembre de 1933 se publicó en el Diario Oficial la Reforma a la fracción IX del artículo 123, disponiendo:

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 y Arbitraje que se establecerá en cada Estado. En defecto de esas comisiones, el salario mínimo será fijado por la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva.

El 31 de diciembre de 1938 se publicó en el Diario Oficial la Reforma a la fracción XVIII del artículo 123, estableciendo:

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajador 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 ejerciere actos violentos contra las personas o propiedades, o en caso de guerra cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

El 18 de noviembre de 1942 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la fracción X del artículo 73 y se adicionó el 123 Constitucional, con la fracción XXXI que dispone:

Artículo 73 " El Congreso tiene facultad : . . .

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 23 de esta Constitución y para expedir Leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

Artículo 123 " . . .

XXXI.- La aplicación de las Leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones

pero es de la competencia exclusiva de las Autoridades Federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huleira y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un Contrato de Concesión Federal, y las industrias que les sean conexas, a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades Federativas; a Contratos Colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la Ley respectiva (12).

La Ley Federal del Trabajo de 1931; desde su aparición fue reformada y adicionada continuamente hasta que terminó de regirnos por tantos casos imprevistos, otros contradictorios que su abrogación fue inevitable quedando sustituida por la actual, de fecha 10 de mayo de 1970 que contiene:

Primera parte.- La primera parte se refiere a los principios generales, definición de conceptos; la segunda parte se ocupa de las relaciones individuales de trabajo; la tercera parte trata de las relaciones colectivas de trabajo y la cuarta parte -

atiende a los riesgos de trabajo e incluye en parte a la ley del Seguro Social; la quinta parte corresponde a la prescripción de las acciones del trabajo; la sexta parte trata respecto de las autoridades del trabajo; la séptima, comprende el derecho procesal; la parte octava determina los principios que determinan los casos de responsabilidad de las autoridades del trabajo, y de las sanciones aplicables.

Por decreto de 21 de octubre de 1960 publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año relativo a la lucha burocrática, por la no mala, sino mala interpretación al respecto del original artículo 123. Ya que la primera Constitución político-social ya no consideró al trabajador funcionario o empleado sujeto de derecho administrativo, ni de las leyes del servicio civil.

Así a partir del 5 de diciembre de 1960, el artículo 123 Constitucional quedó contenido por dos apartados : A y B.

El maestro Albarto Trusba Urbina comenta al respecto :

" El derecho administrativo mexicano ha perdido materia, pues antiguamente las leyes del servicio civil formaban parte de aquel derecho. En la actualidad existe una legislación especial

para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores, que es de carácter laboral y cuyos principios básicos se encuentran consignados en el apartado B del artículo 123 de la Constitución: (13).

La reforma última al artículo 123 que aquí se comenta, fue la de agregarle el apartado " B " para quedar el texto en los siguientes terminos:

Artículo 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 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 y los menores de dieciséis años; el trabajo nocturno industrial para unas y otros; el trabajo en los establecimientos comerciales, después de las diez de la noche para la mujer, y el trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los meno-

res de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas;

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

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

VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o en varias zonas económicas; los segundos se aplicarán en regímenes determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

Los salarios mínimos se fijarán por Comisiones Regionales, integradas con Representantes de los trabajadores, de los Pa-

tronos y del Gobierno y serán sometidos para su aprobación a una Comisión Nacional, que se integrará en la misma forma prevista para las Comisiones Regionales;

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

VIII.- El salario mínimo quedará exento de embargo, compensación o descuento;

IX.- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas :

a).- Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores.

b).- La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará, asimismo, en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales.

c).- La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

d).- La ley podrá exentuar de la obligación de repartir utili-

lidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares.

e).- Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley.

f).- El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas;

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

II.- Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres -

menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidas en esta clase de trabajo;

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas o 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 estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar;

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos 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 patrono contrate el trabajo por un intermediario;

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

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

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

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las

huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno;

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exeso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno;

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, 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. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber

ber 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. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de sus conyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengam de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores, por salario 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 patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas, por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XIV.- El servicio para la colocación de los trabajadoras 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 consul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, 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 las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c).- Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d).- Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e).- Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f).- Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

ta.

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

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

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

XIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos;

XX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados; y

XXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones,

pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, - el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la Ley respectiva.

" B ".- Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y 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 ca-

so 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 disminuida 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 la 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 derecho de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados

por causa justificada, en los términos que fije la ley.

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

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

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; 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 otros dos días después del mismo. Durante el período de lactancia tendrán dos des-

cansas extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstetricia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

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

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la 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, 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. (14).

La nueva Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, de 28 de diciembre de 1963; reglamentaria del apartado B del artículo 123, está integrada por once títulos que son:

- 1.- De la aplicación de la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado.
- 2.- Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares.
- 3.- Del escalafón.
- 4.- De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo.
- 5.- De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.
- 6.- De las prescripciones.
- 7.- Del Tribunal federal de conciliación y arbitraje y del procedimiento ante el mismo.
- 8.- De los medios de apremio y de ejecución de los laudos.
- 9.- De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.
- 10.- De las correcciones disciplinarias y de las sanciones.
- 11.- Transitorios.

Las reglamentaciones y sus modificaciones en materia de trabajo que no enumero por ilimitada e insubstancial, por contrarrevolucionaria, pero que no paso inadvertida ya que, adquiere tal importancia en la lucha diaria en virtud de que, cada uno de sus preceptos se hace valer con más imperio que los relativos constitucionales.

La trayectoria del artículo 123 bosquejada en el presente trabajo nos revela que es un instrumento de lucha de la clase trabajadora en tanto no se logre la reivindicación de sus derechos que consiste en alcanzar la socialización de los bienes de producción, el mejoramiento económico de los trabajadores así como, que alcancen plenamente su dignidad de personas humanas consideradas individualmente.

En el momento presente el proletariado se ha conformado con un proceso nivelador y proteccionista, con reglamentaciones que tienen por objeto proteger las prestaciones de servicios, con la esperanza (o pereza) de lograr un mejor reparto equitativo de los bienes de la producción.

El artículo 2º de la Ley federal del trabajo de 1970 da la idea exacta del conformismo que vivimos, al decir :

" Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en forma incompleta, condicionada, pues atiende al mejoramiento económico de los trabajadores en la medida que el desarrollo de la industria lo permita. (15).

Puedo decir sin temor de equivocarme que, las leyes reglamentarias del artículo 123 estimulan y alientan al régimen capitalista.

La ley burocrática tuvo la pretensión de semejar o equiparar las prestaciones a los sujetos comprendidos en su ámbito personal de aplicación, ya no a la letra del artículo 123 (original), sino a la ley federal del trabajo y aún en este intento se quedó corta, como se sabe :

Hizo burócratas a los que no lo son, por ejemplos los empleados de empresas similares a las enumeradas en el artículo 1º, y a los empleados de éstas; que son organismos descentralizados, y excluyó a burócratas que lo son con tanto mayor razón pues son los de confianza. Y esto sin atender al trabajo desempeñado sino en atención de los nombramientos, como por ejemplos los miembros de los servicios policiacos, los empleados de servicios auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y perso-

nal de los altos funcionarios de confianza. Así como desconocer los servicios prestados, a los Estados miembros de la Federación y a los municipios, por sus empleados.

En general, desconoce la ley burocrática y la de las - fuerzas armadas los principios básicos del socialista artículo - 123 (original) como son: el contrato colectivo de trabajo, la - asociación profesional, estabilidad en el empleo, la huelga que se menciona en el apartado B del artículo 123 y que no se reglamenta para hacerla intocable, la huelga por solidaridad no se dará ya que "no podrán adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas, etcétera " (16).

Las leyes y reglamentaciones paralelas a la Ley federal del trabajo burocrático tampoco responden al anhelo de seguridad social, entre otras:

La Ley de seguridad social de las fuerzas armadas de México, como deduzco de lo siguiente: El artículo 20, inciso II hace referencia a la Ley orgánica del ejército y Ley orgánica de la armada nacional, las cuales determinan en forma análoga cual es el personal de que están formadas dichas instituciones y, en consecuencia dice quienes son los sujetos que disfrutarán de los be-

neficios de la seguridad social.

La Ley orgánica del ejército y fuerza aérea en su artículo 106 dice: " El reclutamiento del personal de tropa, del Ejército y Fuerza Aérea, se llevará a cabo: ... II.- Por enganche voluntario, seleccionando a los individuos que lo soliciten, bajo las condiciones estipuladas en los contratos de enganche correspondientes, los que tendrán una duración de tres años ". En mi concepto dicho precepto es anticonstitucional en cuanto a la duración, y porque quien no lo cumpla comete el delito de descerción.

En el artículo 100 de la ley citada se lee: "Son militares auxiliares, los que desempeñan actividades transitorias y exclusivamente en los servicios del Ejército y Fuerza Aérea..." Y siendo como lo es en la realidad, tal transitoriedad es ilimitada y condena a la privación de derechos, como lo establece el artículo 33 de la Ley de ascensos y recompensas del ejército y fuerza Aérea, pues dice: "Los militares auxiliares no podrán ascender mientras no sean veteranizados y reúnan los requisitos fijados en la presente ley.

" Los reglamentos respectivos -que nunca se han hecho- fijarán los requisitos para su veteranización "

En la Ley orgánica del ejército, artículo 108 leemos en lo relativo al tema: "La Secretaría de la Defensa Nacional, podrá reenganchar al personal de cabos y soldados que hayan cumplido su contrato de enganche, si estima utilizables sus servicios". Pues se trata siempre de contratos individuales.

El artículo 112 dice: "El personal de tropa especializada perteneciente a los servicios del Ejército y Fuerza Aérea, que incluye a los obreros y artesanos, pertenece a la clase de militares auxiliares, que se reclutará por el sistema voluntario y su tiempo de enganche estará limitado al que la Secretaría de la Defensa Nacional estime necesario. La jerarquía máxima que puede alcanzar este personal, será la de sargento primero dentro de sus especialidades".

El artículo 110 de la Ley citada anteriormente, al obligar a firmar contrato o convenio, en el que se establezca que queda obligado a servir al Ejército o Fuerza Aérea como mínimo, un tiempo doble al que haya durado el curso de formación de Arma o Servicio, a quien lo haya recibido.

En mi concepto el artículo comentado atenta contra el párrafo tercero del artículo 50 Constitucional que dice: "El -

Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación...".

Contra la fracción VIII del apartado B del artículo 123 Constitucional que otorga derechos de escalafón, atentan los artículos relativos a la clase de militares auxiliares.

Contra la fracción X del apartado B del artículo 123, -- que otorga derecho de asociación para defensa de los intereses comunes se oponen los artículos relativos del Código de Justicia Militar, entre otros: la insumisión, el que injurie, difame o calumnie al ejército, la insubordinación, la desobediencia, etc.

Las reglamentaciones han creado la división interna en el Instituto armado, la inseguridad del trabajador al servicio -- del ejército como se deduce de los artículos transcritos en líneas arriba, así como de la lectura de la parte final del artículo 118 de la Ley orgánica "... Mientras este personal pertenezca a la clase de auxiliares no podrá ser ascendido".

Por otra parte no basta ser militar efectivo de arma --

o servicio, o auxiliar es necesario para tener derecho a los beneficios de la Ley de seguridad social para las fuerzas armadas, - por lo expuesto en su artículo 7º que: "Los sujetos de esta ley tienen el derecho y la obligación de afiliarse, en los términos y la disposiciones reglamentarias.

" No se podrán ejercitar los derechos a las prestaciones y servicios que esta ley otorga mientras no se satisfaga el - requisito de afiliación ".

Premeditadamente el procedimiento se deja a reglamentaciones que no se realizan o que no se les da la debida publicidad dando como resultado que sean pocas las personas que puedan exigir estos derechos.

Las prestaciones y servicios que menciona la Ley de seguridad social para las fuerzas armadas son:

- I.- Haberes de retiro;
- II.- Compensaciones para retiro;
- III.- Pensiones;
- IV.- Fondo de trabajo;
- V.- Fondo de ahorro;
- VI.- Seguro de vida;

- VII.- Pagas de defunción;
- VIII.- Venta y arrendamiento de casas para habitación;
- IX.- Préstamos hipotecarios;
- X.- Préstamos a corto plazo;
- XI.- Organización, promoción y financiamiento de colonias militares agrícolas, ganaderas o mixtas;
- XII.- Organización, promoción y financiamiento de cooperativas pesqueras;
- XIII.- Servicio médico integral;
- XIV.- Promociones que eleven el nivel de vida de los militares y sus familiares;
- XV.- Hogar del militar retirado;
- XVI.- Promoción y servicios que mejoren la condición y preparación física, cultural y técnica o que activen las formas de sociabilidad de los militares y de sus familias, a través de :
 - a).- Escuelas para hijos de militares,
 - b).- Centros de alfabetización para elementos de tropa.
 - c).- Centros de adiestramiento y superación de esposas e hijas de militares.
 - d).- Centros deportivos.
 - e).- Centros recreativos.
 - f).- Hoteles de tránsito.

g).- Servicios de orientación social;

XVII.- Servicios diversos.

Para quien lea la exhaustiva enumeración anterior de prestaciones y servicios, y no conozca el ambiente militar le parecerá maravillosa e ideal la vida de esta "casta privilegiada", por lo que hago las presentes reflexiones acerca de estos empleados considerados de confianza:

La división interna de las clases de miembros del ejército, amén de la gerarquía que crea privilegios y descontentos, -- cuando los beneficios no alcanzan a llegar a los más necesitados. Solucionándose toda diferencia de conformidad con el Reglamento General de deberes militares y el Código de justicia militar, sin pasar por alto el principio burgués de igualdad de todos frente a la ley.

Una reestructuración de las fuerzas armadas que considere a sus miembros trabajadores sociales en la paz y por ella, para que dejen de ser un relegado del progreso, y sean partícipes y productores del mismo codo con codo entre obreros y campesinos. Es necesario ese cambio y, será posible en cuanto la ideología del Gobierno deje su carácter clasista, burgués y capitalista.

Porque la disciplina, concepto del cual deriva o en el cual se sustenta la fuerza y fuero del Ejército no debe afectar la dignidad personal, ni la entereza de carácter, ni menos aún debe ser contraria a Derecho. No exige dependencia de personas, sino subordinación para realizar sus funciones.

Ya que el Ejército es un órgano del Gobierno Federal (no es un poder), que tiene como función :

a).- La defensa de la soberanía; que en lo interno la autodeterminación, el respeto a sus propias leyes; y en lo externo la no intervención, que será defendida por todos y cada uno de los ciudadanos, como lo dice nuestro Himno Nacional: " un soldado en cada hijo te dió, si osare el enemigo profanar con su planta tu suelo ", y con un cuerpo de leyes especiales para situaciones extraordinarias.

b).- Auxiliar a la población civil y cooperar con las autoridades en caso de necesidades públicas, prestar ayuda en obras sociales y todas las que tiendan al progreso del País: lo que hace del soldado un trabajador social en mínima parte.

" El personal militarizado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 Estatutario, queda excluido de los beneficios que otorga el Estatuto a los trabajadores de base (Lauda :

Exp. No. 335/359... " (17).

Por acuerdos presidenciales se han ido incorporando paulatinamente los sectores de personas excluidas de los beneficios que otorga la Ley Federal del trabajo burocrático, en forma irregular: por ejemplo el acuerdo publicado en el Diario Oficial de fecha 9 de septiembre de 1966 incorpora al régimen del ISSSTE, sólo a una mínima parte de los derechos que esta institución otorga a los empleados de base; en las ramas de enfermedades no profesionales y de riesgos profesionales, al personal militarizado de la Jefatura de Policía y Tránsito del Distrito Federal. Comprende a los jefes (titulares).

Por el acuerdo publicado en el Diario Oficial del 21 de noviembre de 1970 incorpora a los trabajadores (no a los titulares) del organismo público descentralizado Institución Mexicana de Asistencia a la Vejez, al régimen de la Ley del ISSSTE.

Los anteriores ejemplos son acuerdos que carecen de la generalidad, social y formalmente hablando, que caracteriza a la Ley, ya que han aparecido para incorporar a todos los trabajadores incluyendo a los titulares; otros sin considerar a éstos; otros que comprenden todas las prestaciones que otorga la Ley del ISSSTE, o sólo a algunas de las prestaciones que esta ley

otorga; acuerdos que no han aparecido para proteger a sectores de trabajadores olvidados, a titulares, o a ambos en todas las prestaciones a que tienen derecho.

Lo cual ha creado, ni más ni menos que, la inseguridad del empleado ocasionándose irremisiblemente la apatía, el desden, menosprecio por las labores que la Nación les ha encomendado; y buscan su seguridad por otras formas de todos conocidas: enriquecimientos desmedidos e ilegítimos.

3.- PROPOSITO O SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.

El proceso evolutivo en lo general, se dirige en lo científico a la unidad, a la integración, en una palabras socialización. De donde se deduce que la humanidad no ha de descansar o contentarse con los logros obtenidos, sino que ha de esforzarse por realizar la integración de la humanidad en auténtica comunidad asegurada política y económicamente; satisfacer en principio necesidades vitales. Siendo posible unicamente, por el Derecho Social aplicado por tribunales revolucionarios.

Tratase de todo trabajador como individuo, como ser aislado, por ser solidario del desarrollo de la comunidad, es una fuerza vital immanente que lo impulsa al propio crecimiento; lo cual consiste en hacerse solidario de los beneficios logrados y de los infortunios sufridos por sus coterraneos en la lucha por dominar los elementos de la naturaleza.

Artificialmente se ha podido dar al individuo la aptitud para la dicha, para proporcionar el ambiente más propicio para el desarrollo óptimo del hombre civilizado. Aumentando la comodidad, el confort, ya que los obreros y los empleados en general tienen casas mejor equipadas que los ricos de otros tiempos, el acceso de más personas a la cultura, a la información; la gente de hoy está bastante instruida para leer periódicos y revistas, escuchar y presenciar discursos de políticos, negociantes, charlatanes y apóstoles lo que hace descender y menospreciar la estimación por profesores, funcionarios, magnates financieros, peritos economistas y sabios (18).

Digo artificialmente porque es arto evidente que los conocimientos de todas las ciencias cuyo objeto es el hombre siguen siendo todavía insuficientes y el conocimiento de nosotros mismos es aún muy rudimentario: Y sin conocernos no sabemos cual es -

nuestro verdadero bien. Los factores determinantes de nuestras invenciones han sido el menor esfuerzo, el placer que procura la velocidad, el cambio, el confort, y así mismo, la necesidad de huir de nosotros mismos. (19).

Las diferencias intelectuales y morales de los jefes políticos; de los gabinetes, la defensa de intereses personales, antisociales, y su imprevisión del crecimiento rápido de las instituciones actuales son, sobre todo, los que ponen en peligro a las naciones y a la humanidad.

Es importante distinguir la preocupación por el desarrollo de un grupo determinado con la preocupación por el desarrollo integral de toda la humanidad. Es frecuente encontrar que los valores propios del grupo se les da un valor absoluto y universal, especialmente cuando se tratan en sentimientos de solidaridad nacidos de la lucha en común por hacer efectivos los derechos fundamentales de la sociedad.

Después de las anteriores consideraciones estamos en posibilidad de decir en que consiste el desarrollo integral:

Es evidente que no se puede pensar en el desarrollo en-

te la opulencia de unos cuartos, y la indigencia y miseria de los más. El desarrollo para que sea auténtico, para que no choque con el derecho, tiene que abarcar a todos los hombres (20).

Por "la sustitución de la antigua sociedad burguesa con sus clases y sus antagonismos de clases, por una asociación y unión en los que el libre desenvolvimiento de cada uno, de cada persona, sea la condición del libre desenvolvimiento de todos". (21).

Por "el paso para cada hombre y para todos los hombres de condiciones de vida más humanas, que permitan la realización del hombre como tal, en y, con la sociedad" (22).

La Revolución mexicana anhelante de la reivindicación proletaria y de un gobierno libre no debe claudicar. Y hay una manera de evitar que se detenga, esa manera es vivir en revolución constante, es decir, despiertos a la justicia social. Es el proceso de humanización que el pueblo mexicano se dio a la tarea de realizar, quedando constancia de ello en la Constitución de 17, tema que no habremos de abandonar en tanto no se realicen los derechos sociales que tienen todos los hombres para llevar una vida digna.

Fuera de la Constitución mexicana no necesitamos ningún otro camino, no tenemos ningún otro horizonte, nuestro rumbo está trazado, estamos en el camino certero para lograr la paz, la democracia y la justicia social.

Más el factor económico es determinante en el transcurso de las interminables convulsiones sociales: debemos conocerlo. En virtud de que la economía; las finanzas, el comercio mueven al mundo. Así vemos como nacen alianzas y bloques que no sólo unen a dos o más países, sino a continentes enteros.

Actualmente el comercio, a nivel internacional, significa ni más ni menos que la superación o infortunio de los pueblos. Que el aislamiento es suicidio.

México no ha dejado nunca de ser una nación dependiente ya el constitucionalismo mantuvo una posición independiente y anti-intervencionista respecto de los Estados Unidos; pero se trató de una autonomía política que no modificó en lo absoluto la dependencia económica de México con relación a aquel país. El Gobierno mexicano está comprometido a garantizar los intereses norteamericanos.

El éxito depende de que se actúe SOBERANAMENTE, con autonomía política y económica; la cual se alcanza mediante la ruptura revolucionaria o reformista con la sociedad tradicional y con el sistema internacional dominante en la actualidad, con decisión y unión de Gobierno y pueblo como lo hiciera el presidente Cardenas respecto del petróleo.

Así, a través del sistema socialista se pasa de las carencias tanto materiales como culturales y morales a la posesión de lo necesario, a la adquisición de conocimientos, al sentido comunitario, a la cooperación solidaria, hacia el bien común, la seguridad jurídica y la justicia social que son conceptos correlativos. De la explotación en el trabajo, los pactos leoninos en las transacciones comerciales, la discriminación, la falta de capacidad para construir el propio progreso, y el establecimiento de estructuras opresoras; a la conciencia de la igualdad humana y el respeto a la dignidad de los demás, a la unidad en la fraternidad universal, a la mayor responsabilidad personal y social, a la colaboración, y a la adquisición de la capacidad de ser cada uno agente de su propio desarrollo, de toda la comunidad humana.

Desde las luchas de independencia con El Cura de Dolores, Don Miguel Hidalgo y Costilla "el primer socialista de México"

co en su mensaje de abolición de la esclavitud", con el Cura Don José María Morelos y Pavón "El Siervo de la Nación que en su mensaje histórico dirigió al Congreso de Chilpancingo, denominado "Sentimiento de la Nación", el 14 de septiembre de 1813, en el párrafo 12º presenta su pensamiento social:

" Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obligen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapia y el hurto ". (23).

La verificación de los principios sociales, contenidos en la Constitución Mexicana de 1917, en un momento dado, podrán ser ejecutados por la clase obrera; cuando el proletariado tome el poder estatal, se organice centralizando la fuerza, tanto para aplastar la resistencia de los explotadores como para dirigir a la enorme masa de la población, a los campesinos, a la pequeña burguesía, a los semiproletarios, en la obra de poner en marcha la culminación de la Revolución Mexicana, que es sin duda la revolución proletaria para la transformación del derecho social del artículo 123 en derecho socialista que suprimirá el régimen de explotación del hombre por el hombre, mediante la socialización -

de las empresas y de los bienes de la producción y como consecuencia del cambio de esta estructura social vendrá irremediamente el cambio de la estructura política. Que quedará enfrentada a la miseria, a la ignorancia, a las calamidades, a la avaricia de la naturaleza. Empleando sus mejores esfuerzos, a fin de aumentar la productividad y la eficacia de los servicios públicos y como consecuencia la plena realización de los fines del Estado y del Derecho.

Concluyo el presente capítulo con la sentencia de mi querido maestro Doctor Alberto Trueba Urbina, expuesta al final de su obra Nuevo Derecho del Trabajo: "AL TIEMPO".

CAPITULO SEGUNDO

LA RELACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES FEDERALES DE CONFIANZA.

PREAMBULO:

En el presente capítulo es mi intención determinar hasta donde me sea posible, en primer lugar y en forma somera lo que el Estado es, cómo está integrado, cómo realiza sus funciones y como están divididas éstas; en segundo lugar, determinar la relación laboral entre el Estado patrón y sus trabajadores, y decir quienes son los encargados materiales de realizar las empresas del Gobierno.

1.- LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO.

En la Edad Media es donde en realidad se empieza la gestación del Estado Moderno, las formas nuevas de organización política. Así surge la nueva idea de organización que es el Estado, nombre que es empleado por primera vez en Florencia, Italia, por Nicolas Maquiavelo a fines del siglo XV. En su conocida obra el "Principe", Maquiavelo expresa: "Todos los estados y todos -

los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son o Repúblicas o Principados " (24).

El Estado Moderno como nueva forma de organización política aparece a partir del Renacimiento y se fue gestando desde la Edad Media, desplaza desde entonces esas antiguas formas de organización que prevalecieron en aquella época, como son la Polis griega y la Civitas romana.

Corrientes de pensamiento que influyeron en la aparición del Estado Moderno. La primera considera que el rey es el representante de Dios en la tierra; mientras la segunda afirma que entre el pueblo y el rey se celebra un contrato de gobierno, por el que el pueblo autoriza al rey a gobernarle.

Empieza así en la Edad Media la lucha entre los diferentes poderes, por la soberanía de los Estados y nace en Francia la primera doctrina del Estado; al independizarse el Emperador del Papa, el rey quiso a su vez independizarse del emperador y del Papa, así al romper la supremacía de la Iglesia y al librarse de ella el emperador y el rey de Francia nació el Estado moderno: el Estado liberal.

México surge como un Estado Moderno sólo hasta la Constitución de 1824.

La teoría del Estado Socialista es una realidad en México a partir de la Constitución político-social de 1917 porque — ella contiene derechos sociales logrados por los trabajadores pero aún no ejercidos, por ejemplos: el derecho a la revolución proletaria a través de la huelga general.

Los elementos del Estado son: la comunidad humana denominada pueblo que se encuentra circunscrita a un territorio, y como tercer elemento, su Constitución.

Así se desprende de la definición que de Estado nos da — Carré de Malberg — "como una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción (25).

Se dice también que es fundamental presupuesto para el Estado el tiempo, pues éste vive en el tiempo, muere o se extingue.

Los Estados Unidos Mexicanos son una República represen

tativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior;... Encontrando en ello una contradicción en el artículo 40 de la Constitución, pues en realidad si los Estados están sujetos a la Constitución Federal no pueden ser soberanos. Las facultades de estos son limitadas. En cuanto a los Estados podrá hablarse de autonomía, pero no de soberanía, porque la soberanía es propia de la Federación.

En cuanto a quien detenta dicho poder, la Constitución Política establece en su artículo 39 "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En cuanto al ejercicio de la soberanía el artículo 41 de la propia Constitución dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipula--

ciones del Pacto Federal.

Uno de los problemas no menos debatido y de mucha importancia es el que se refiere a las actividades del Estado, cómo actúa y en que consiste la función pública.

Gabino Fraga nos dice que " La actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas — que conforme a la legislación positiva debe de ejecutar para la realización de sus fines". (26)

Considero que el debate sobre esta terminología no es materia de este trabajo sino en la medida en que ayude a aclarar como actúa el Estado, por lo que adoptaré la terminología tradicional de "funciones del Estado" para designar a la actividad, — en su sentido amplio — del Estado y usaremos "atribuciones del Estado", como el contenido de esas funciones, porque tiene un significado más restringido y sólo quiere decir como afirma Serra — Rojas "cada una de las facultades que a una persona dá el cargo — que ejerce" (27). Por eso recomiendo que no debe emplearse con liberalidad el término de atribuciones del Estado como base del Derecho Administrativo Mexicano.

La Constitución Mexicana reconoce tres funciones del Estado que son: la función legislativa, la administrativa y la judicial. Apoyada en la doctrina de la División de Poderes postulada por Montesquiu.

La Doctrina de la División de Poderes en el sentido de una división tajante y separación rígida de poderes no es posible, porque la soberanía es indivisible. Por ello me refiero a funciones del Estado.

La Constitución de 1917 en su artículo 49 consagra la División de Poderes, salvo algunas excepciones, pero en general podemos decir que la división asegura un equilibrio entre las tres entidades, hechas las excepciones por las diferentes atribuciones que se confiaron al Presidente de la República y que lo erige en poder principal.

El artículo 89 de la Carta Magna faculta al Presidente en su inciso I a: "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Otra facultad importante que este artículo le concede es la de nombrar y remover a los altos funcionarios de la Federación.

La promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo - hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, des- pués de ser publicada.

Ejecutar las leyes consiste en realizar lo ordenado por las leyes, en todos los ordenes: económico, social, político, cul- tural, etcétera.

Proveer en la esfera administrativa es la facultad de - expedir reglamentos; que son leyes en sentido material y tienen - por objeto facilitar el cumplimiento de las leyes en sentido for- mal.

La facultad de expedir nombramientos puede ser: a).- con absoluta libertad, pues se trata de sus colaboradores inmediatos en virtud de que él es el responsable de la política, así como de la administración pública; necesariamente esos colaboradores se- rán las personas físicas de su absoluta confianza; b).- con apro- bación del Senado, por ejemplo: los altos empleados de Hacienda, de la diplomacia, de las fuerzas armadas, de la Suprema Corte, - etc. y c).- de acuerdo con las leyes respectivas, que en términos generales se trata de nombramientos de funcionarios menores.

Continuando con las funciones del Estado, de acuerdo con la teoría de la División de Poderes, a cada poder deberá corresponder una función específica y así tendríamos que el Poder Legislativo le correspondería la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función administrativa y al Poder judicial la función jurisdiccional; pero se ha presentado en la vida práctica la necesidad política dado el sistema imperante de que cada poder ejecute funciones diferentes a la que tiene encomendada. Convirtiendo la división de Poderes en coordinación o cooperación de organismos de competencia sin menoscabo de la unidad.

Lo anterior ha ocasionado la clasificación de las funciones del Estado en dos criterios :

Criterio formal o subjetivo, toma en cuenta el órgano que realiza legalmente la función, como atribuciones inherentes al poder de que se trate y así tenemos que el Poder Ejecutivo tiene funciones formalmente administrativas, el Poder Legislativo funciones formalmente legislativas y el Poder Judicial tiene funciones formalmente judiciales.

Criterio material u objetivo, prescinde del órgano que realiza la función o al que están atribuidas y que es considerada

por la naturaleza propia de la función así tenemos funciones materialmente legislativas, administrativas y judiciales.

Gabino Fraga clasifica las atribuciones del Estado en la siguiente forma: a).- atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada, b).- atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad y, c).- atribuciones que tienden a substituirse total o parcialmente a la acción de los particulares o para cambiarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Estas atribuciones son el contenido de la función estatal, el objeto de la actividad del Estado o de lo que el Estado debe hacer. Para asegurar el funcionamiento de las atribuciones del Estado, o mejor dicho, de su actividad es necesario que disponga de los medios adecuados para llevar a cabo su misión que es la satisfacción de los intereses colectivos. Para ello, el Estado como persona moral requiere de la existencia de personas físicas para realizar su función, hombres que se relacionan con los órganos administrativos como titulares de éstos, asumiendo transitoriamente las facultades que tienen cada órgano asignadas.

El órgano titular consiste en una unidad abstracta de

carácter permanente y que constituye una parte de la personalidad jurídica del Estado, son esferas de competencia que corresponden al mismo Estado. El titular del órgano administrativo es una persona física que tiene además de sus necesidades particulares, una actividad que realiza a favor del Estado; obligaciones que corresponden al órgano que es titular. Los órganos de la administración perduran, en cambio, sus titulares pasan, van cambiando sin que el órgano del Estado desaparezca.

El órgano auxiliar es aquel que depende de otro órgano que "está investido de facultades de decisión y ejecución, trata-se de un órgano autoridad. Pueden concentrar en sus facultades - las de decisión y las de ejecución, pero puede suceder que sólo - tengan la facultad de decisión y que la ejecución de sus determinaciones se lleven a cabo por otro órgano diferente " (28). Que será el órgano auxiliar.

Por su parte, Serra Rojas afirma que entre el Estado y los órganos no hay ninguna relación jurídica, sólo el Estado tiene personalidad jurídica y " porque en cada caso de actuación de un órgano es el propio Estado el que actúa " (29). Atienda tal afirmación a la relación de supra-subordinación que el Gobierno - tiene respecto de sus gobernados, pues estos tienen relaciones -

con el Gobierno, independientemente de las oficinas y personas - que tramiten dichas relaciones.

En cuanto al origen de la competencia que tienen los órganos administrativos existen dos tesis que tratan de explicarlas:

La primera que considera como origen de la competencia la delegación de facultades administrativas, cuando se actúa por representación, pero conservando siempre la unidad del Poder Ejecutivo en quien están depositadas constitucionalmente todas las facultades administrativas. Artículo 80 constitucional "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; cargo que es renunciable ante el Congreso de la Unión, ante la representación popular, por causa grave: artículo 86 constitucional.

La segunda en contra de los principios adoptados por la teoría de la delegación, la teoría del origen legal; de la legalidad de la competencia sostiene que sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la administración, así lo explica Gabino Fraga refiriéndose a la ley en sentido formal, la que emana del poder legislativo. (30).

El punto de vista que no habrá que olvidar es que EL GOBIERNO ES UN MEDIO PARA LOGRAR LOS FINES COMUNES DEL PUEBLO, ES UN INSTRUMENTO SOCIAL AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD.

De acuerdo con lo que se ha dicho, la función estatal para que pueda llevarse a cabo, necesita de personas físicas, de un personal administrativo capacitado y eficiente para llevar a cabo con patriotismo las diversas actividades que al Gobierno corresponden.

A.- LA RELACION DE TRABAJO.

Para tratar de determinar la relación laboral entre la Federación y sus empleados de confianza la doctrina ha seguido dos corrientes tradicionales y que es una de Derecho privado y otra de Derecho público. La primera de estas corrientes pretende asimilar estas relaciones con las del derecho civil y así se habla de que o es un mandato o un contrato de prestación de servicios que se hace con el Estado. La segunda corriente dice que, si tomamos en cuenta que la relación de la función pública de los funcionarios y empleados es de derecho público, es obvio que esa relación pertenezca a este derecho y no al civil. Pero una tercera

ra corriente afirma que los servicios prestados por titulares y empleados; trabajadores del Gobierno Federal, estatal o municipales, son regulados por verdaderos contratos de trabajo y en consecuencia deben serles aplicables las disposiciones del artículo 123 constitucional.

Para quienes afirman que las relaciones laborales son de Derecho privado y no son de Derecho administrativo, mucho menos de Derecho del trabajo, manifiestan que " Las relaciones entre el empleado y el Estado son de carácter civil, por anteponer el interés público de los servicios, sin desconocer los justos intereses de funcionarios y empleados" como leemos en el Decreto de Ley -Boletín Oficial del 26 de mayo de 1957, de la República de Argentina.

Otros autores insisten en que esta relación se caracteriza principalmente porque exige capacidad y consentimiento de las partes.- Que exige prestaciones recíprocas.- Que el empleado presta sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado.- Que las relaciones surgen de la función pública son de Derecho Civil.- Que es un contrato de obra o bien un contrato de mandato" (31).

Gabino Fraga nos sigue diciendo al respecto: "Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en principio y de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de Derecho Público, y en segundo lugar porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, ... " (32).

Descartada la doctrina civilista y ubicadas estas relaciones dentro del derecho público surgen dentro de él tres opiniones. La primera de ellas sostiene que dicha relación es un acto unilateral del Estado; la segunda afirma que es un acto contractual y por último la que sostiene que es un acto condicional.

La primera tesis que afirma que la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores es un acto unilaterial no puede ser aceptada puesto que en todo empleo público se requiere no sólo la voluntad o consentimiento del particular, sino también del poder público porque existe una prohibición constitucional, es decir general del artículo 5º, fracción II en el sentido de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, salvo las excepcio-

nes que la propia fracción señala; de lo contrario se atentaría - contra la libertad del individuo. El nombramiento para un cargo público no puede ser unilateral, porque no puede imponerse obligatoriamente.

La tesis que afirma que es un acto contractual no ha sido aceptada, pues si se considera al contrato en forma tradicional (civilista) no responde a las relaciones que existe entre el Estado y sus servidores; porque no origina el contrato, situaciones jurídicas individuales, sino de interés general.

Nos dice Serra Rojas al respecto, "La relación entre el Estado y el funcionario y empleado público, es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado de ningún género. Los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y, en general, para realizar los fines del Estado, - asignados a sus órganos" (33).

La tesis del acto condición consiste en la concurrencia de voluntades, la del que hace el nombramiento y la del que recibe o acepta dicho nombramiento que es el particular, "y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es,

no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos organos del poder público" (34).

Asi en el libro del maestro Serra Rojas, al hablar de la inconsistencia de la tesis del Estado - Patrón, dice que si se revisa la última reforma constitucional que regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, "La reforma constitucional se aleja de la terminología antes empleada que se orientaba principalmente a equiparar al Estado con la empresa patronal. Durante algun tiempo dominó la idea de que el Estado Patrón debía conservar los mismos caracteres de la empresa privada". Y sigue diciendo, "El hecho mismo de que el artículo 123 de la constitución contenga dos secciones A y B, revela que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores, con las de más relaciones obrero patronales" (35).

La tercera tesis mencionada, con la que estoy plenamente identificado, afirma :

Desde la formalación del artículo 123 de la Constitu-

ción de 1917, se lee en el preámbulo de dicho artículo que los empleados y los dependientes en general, sean de empresas particulares, descentralizadas o desconcentradas que laboren para la Federación, estados o municipios, son sujetos del presente capítulo -- "Del Trabajo y de la Previsión Social" que contiene las bases mínimas de derechos por el desempeño de sus funciones: de su esfuerzo personal, de su capacidad.

Tesis que ratifica el principio de legalidad constitucional que causó la sangría más grande en nuestra historia, y que quedó establecida en 1917 para tutelar nuestro futuro socialista: que consiste en la reivindicación humana.

En su artículo 1º se lee: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución. . . "

La libertad de trabajo lo leemos en su artículo 5º, y en el 8º se concede la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública, por el 9º no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; ...El artículo 14 nos dice: "... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales

previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. . . "

Las garantías de audiencia y legalidad son las que establecen la subordinación del poder público a la ley; doctrina que consiste en la autodeterminación de los pueblos como una parte de la soberanía.

El artículo 16 constitucional dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente.

El artículo 103, y el 107 que aseguran los derechos del individuo contra los abusos de poder que, siempre son actos anti-constitucionales, mediante un juicio y no por un recurso, en el cual la autoridad es parte.

Así los derechos del trabajador burocrático, desde 1917 quedaron reconocidos, asegurados y no ejercidos por ignorancia o por miedo a lo desconocido; nuestro futuro socialista.

El poderío laborista, su fuerza demostrada a partir de

1917 al conseguir los derechos elementales del trabajador; llegó a la cúspide al quedar plasmados en la Carta Magna, para luego engranarse a la "burocracia política" en virtud de la falsa democracia impuesta en las organizaciones obreras; en los sindicatos, por el uso de la violencia de los malos gobiernos, la promulgación de leyes en sentido material, son entre otras causas las que ocasionaron como consecuencia una degradación en la lucha de clases, así como en el perfeccionamiento de las instituciones de Derecho Social, es decir: hechos como los anteriormente enumerados procuraron como consecuencia la contrarrevolución.

2.- EL GOBIERNO PATRON.

En toda relación de trabajo, intervienen dos personas - de naturaleza distinta, que son: una el patrón que es representativa del capital y de los bienes de producción y, en tal virtud es siempre moral o jurídica; y la segunda persona de la relación, la persona física, el ser humano que entrega tanto su capacidad intelectual como material a quien detenta la riqueza por una "remuneración en moneda de curso legal" y por los demás derechos que las leyes le conceden al trabajador.

La Ley Federal del trabajo en su artículo 10 expresa: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores", y sigue diciendo la ley "Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel, lo será también de éstos". De lo anterior se desprende que, equipara a la persona física con el patrón; y que si una persona física (trabajador) sin capital ni bienes propios contrata servicios de trabajadores para quien tiene los bienes de producción, aquel será intermediario y éste el patrón.

Desde luego, que los servicios de las personas contratadas, corren a cuenta y riesgo del patrón (del capital).

El artículo 12 de la citada ley expresa: "Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón".

El Gobierno como patrón, persona moral o jurídica en sus relaciones de trabajo con los servidores públicos es una cuestión que para los Constituyentes de Querétaro fue clara ya que consideraron que la ley reglamentaria trataría principalmente de

las modalidades que presenta este trabajo, distintas de algunos otros; y del procedimiento para realizar de manera efectiva los derechos consagrados en el artículo 123 en lo que a "empleados y dependientes" se refiere.

El Gobierno representa al patrón porque él no tiene — sino los recursos materiales que el pueblo le proporciona a través del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

No sucedió lo mismo a los legisladores que en 1929 abordaron el tema pues no entendieron la esencia socialista del 123, — por ello dudaban de la relación laboral como vemos:

En la exposición de motivos del Proyecto de Código Federal del trabajo conocido como Proyecto Portes Gil se dice: " El artículo 123 constitucional, respecto a este punto sólo establece en su fracción XVIII que las huelgas serán consideradas como ilícitas... En caso de guerra cuando los trabajadores pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno ". De donde se concluye que fuera del caso de guerra, los trabajadores pertenezcan a establecimientos y servicios en dependencias del gobierno, tienen el derecho de huelga y consiguientemente las demás que confiere el artículo 123 constitucional, y las obliga—

ciones y derechos que ese artículo impone a los patrones de empresas privadas, afectan también al Estado. Se examina la naturaleza del servicio prestado para considerar en que casos existe contrato y en cuales no, llegando a establecer la diferencia entre - funcionario, por una parte, y el empleado y obrero por la otra. - Se dice que el funcionario tiene la representación del Estado, - obra en nombre del poder público, pero no celebra en ningún caso un contrato de trabajo, con dependencia, dirección, etcétera, del Estado.

El artículo tercero del Proyecto acepta por vez primera en forma categórica que "Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y patrones, inclusive el - Estado la Nación, los Estados y los municipios cuando tengan el - carácter de patrón" Y agregar "Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares". Así se habla en dicho artículo del Estado - Patrón. (36).

Al respecto nos dice el maestro Alberto Trueba Urbina:
 ". . . si bien es cierto que estrictamente el Estado no es factor de producción, más cierto es que utiliza y explota a sus servidores como cualquier empresa; es más, así como el Estado que es la

expresión suprema de la autoridad y del poder, goza de los beneficios del juicio constitucional de amparo contra los fallos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para efectos patrimoniales, sin ser factor de producción o entidad privada, también es justo que se coloque en el mismo plano de todos los empresarios en relación con ciertos derechos de carácter social de sus trabajadores, y especialmente en lo que se refiere a derechos laborales de naturaleza vital.

Y continúa explicando en forma brillante " Los derechos de los trabajadores al servicio de la empresa privada y los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, consignados en el artículo 123 constitucional bajo el título "Del Trabajo y de la Previsión Social", presentan la misma plenitud jurídica y tienen el mismo alcance político, salvo las limitaciones específicas o particulares que en cada capítulo se previenen; pero cae por su propio peso la argumentación de la Corte de no considerar al Estado dentro del fenómeno de la producción, desde que se consignaron los derechos y obligaciones de éste y de sus servidores en el artículo 123, indiscutiblemente quedaron sujetos a un régimen jurídico de carácter económico - social que tutela los derechos de los empleados públicos sin que este origine la destrucción del Estado " (37).

En apoyo de la tesis de que el Gobierno es patrón de los empleados Federales de confianza o sin ella, expreso lo siguiente :

El Gobierno Patrón, persona jurídica, quien es el administrador de la riqueza nacional queda representado: 1º.- Por el Congreso de la Unión cuando atienda la renuncia de su cargo del C. Presidente de la República; al revisar la cuenta pública que el único encargado de la administración le debe presentar anualmente; cuando la Cámara de Diputados acuse a alguno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales sin que por ello el ejecutivo pueda hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras como lo expresa el inciso j del artículo 72 de la Constitución vigente; cuando pida algún informe al Ejecutivo ya que éste tiene un término legal y la obligación de contestar.

2º.- Por el Poder Ejecutivo Federal cuando por las facultades que le concede el artículo 89 constitucional al nombrar, remover, pedir o aceptar las renunciaciones de los altos funcionarios - trabajadores de confianza de la Federación; de conformidad con el 96 y 99 constitucionales, por conocer el Ejecutivo, de los nombramientos y de las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Cor-

te de Justicia de la Nación.

30.- Por los organos estatales que estarán representados por los titulares de dependencias nombrados por el Ejecutivo de conformidad con los artículos 2º y 19 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado : El artículo 2º dice al respecto "... 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... Y el oportuno comentario al presente artículo, que hace el maestro Alberto Trueba Urbina, nos aclara conceptos al decir "... los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre ésta y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón.(38)

El artículo 19 de la Ley mencionada ratifica lo anterior al decir "... En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores".

El maestro Alberto Trueba Urbina en su Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, nos dice: " Como corolario de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el Estado

mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes de trabajo, en tanto que el segundo, por la legislación burocrática. De aquí arrancan nuevas características del Estado moderno". (39).

3.- LOS TRABAJADORES FEDERALES DE CONFIANZA, CLASIFICACION.

En terminos generales la Ley Federal del Trabajo en su artículo 9º dice que, trabajador de confianza es quien realiza funciones como las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, así como las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa.

En virtud del sistema capitalista estos trabajadores, capataces modernos no sienten las inquietudes de la clase obrera. Y han sido en la mayoría de los casos la causa inmediata que origina la violencia, como se desprende del punto primero del pliego petitorio que presentó el "comite de huelga" que presidía a los trabajadores que laboraban en la Compañía Consolidada de Cobre -

de Cananea, S. A., el 10 de junio de 1906 :

" El pueblo obrero se obliga a trabajar bajo las siguientes condiciones:

Primero.- La destitución del Empleo del Mayordomo Luis (nivel 19). (10).

Siempre se le ha considerado al de confianza elemento negativo del progreso, instrumento represivo en el sistema capitalista.

Trabajador de confianza es un concepto difícil, de carácter completamente subjetivo, con el que el patrón puede valerse para dar por terminada la relación de trabajo al argumentar la pérdida de la confianza, hecho subjetivo, difícil de comprobar. - Para la clasificación de los trabajadores al Servicio del Estado, se requiere de un criterio uniforme en nuestra legislación para hacer en forma definitiva una distinción y darles la denominación correcta acorde con su situación de trabajadores.

En la organización administrativa los funcionarios y empleados son clasificados en forma diversa, a este respecto, Rafael Bielsa los clasifica :

1.- 1.- Según predomine el carácter representativo o el técnico,

los funcionarios se dividen en Representativos y profesionales o burocráticos. Esta clasificación se refiere principalmente a la de funcionarios y empleados, pues los empleados son los que constituyen el organismo burocrático del Estado.

2.- Si se atiende al origen y forma de designación, los funcionarios son o electivos o de nombramiento. Los electivos son cargos políticos, como el de senadores, Presidente de la República, gobernadores, etc. Los de nombramiento son los designados por autoridad competente y en principio por el Poder Ejecutivo, por sí solo, y en algunos casos con el acuerdo del Senado.

3.- Atendiendo al organismo político-administrativo del cual forman parte y dependen, los funcionarios y empleados son: nacionales, estatales y municipales.

4.- Según se considere la competencia y la extensión de las atribuciones de los funcionarios y empleados, unos y otros se clasifican en autoridades y agentes. En sentido general, autoridades son los que tienen potestad de mandar, decidir y hacer cumplir las ordenes. v.gr. el Presidente de la República, gobernadores, jefes de policía, etc. Agentes son los que sirven a la administración generalmente como auxiliares o como ejecutores de la

orden que reciben.

5.- Considerando su estabilidad en la función (garantizada constitucional o legalmente), los funcionarios son: a) - inamovibles, b) - amovibles. Amovibles son los que pueden nombrar y remover el Poder Ejecutivo, en virtud de la facultad discrecional. Son inamovibles durante el término constitucional o legalmente señalado, los nombrados sin determinación del Plazo (magistrados), los que no pueden ser removidos sino por causas determinadas, y en este caso, previo juicio político, o bien después de cumplidas ciertas formalidades.

6.- Colegiados y unipersonales. Los colegiados son cuando se requiere el concurso de una o más personas para el ejercicio de la función. Cuando la función solo requiere uno para cumplirse el funcionario es unipersonal.

7.- Según perciban o no sueldo o dieta, los funcionarios son: a) - Honoríficos cuando desempeñan sus funciones ad honorem pero no pierden ese carácter si perciben una compensación (remunerandi gratia), b) - Remunerados.

El concepto de funcionario público consideramos que tie

ne como base la representación que tiene del Gobierno, que expresa la voluntad del mismo, ante los ciudadanos dentro de la administración.

La duración del servicio es otro factor para la clasificación de funcionarios y empleados públicos, considerando que lo profesional del servicio, la continuidad, el fin de carrera, etc. dan al empleado un carácter de permanencia, que generalmente no tiene el funcionario, su duración se determina casi siempre por la ley, aunque en realidad, un gran número de funcionarios son permanentes, razón por lo que la duración del servicio no es suficiente para esta clasificación.

En nuestro concepto -dice Bielsa- es funcionario público el que, en virtud de designación especial y legal (sea por decreto ejecutivo, sea por elección), y de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una determinada esfera de competencia, constituye o concurre a "constituir" y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o actividad social" (41).

De acuerdo con la definición de Bielsa, existe la posi-

bilidad de que una persona sea considerada circunstancialmente como funcionario público en razón de la naturaleza de la actividad que realice, ya sea por mandato de la ley, o en forma espontánea. Así un particular puede realizar accidentalmente una función pública, cuando representa al Gobierno e inviste autoridad, como en el caso de aprehender un delincuente en flagrante delito. En este caso se creará funcionario público al particular, para efectos de la aprehensión del delincuente.

Si el trabajador al servicio del Gobierno no tiene autoridad, no es representante del Estado, ni expresa su voluntad, sólo debe responder de los hechos como trabajador, derivados de la prestación del servicio que recibe del Gobierno. El funcionario como representante del Estado, los actos que realiza dentro de su competencia son imputables al Gobierno, porque actúa a nombre y riesgo de éste.

La distinción de funcionarios, la caracteriza Serra Rojas como sigue: " El funcionario público se caracteriza: Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones. Por su carácter representativo al participar en los actos públicos. Por no recibir en algunas legislaciones, una retribución. Por verifi-

car las disposiciones legales de su investidura" (42).

Por virtud del refrendo el funcionario, Secretario del Despacho se solidariza con su superior; quien le ha depositado su confianza, con el Presidente de la República en los asuntos del ramo que lo han sido encargados.

Recibe el nombre de refrendo la firma de un Secretario de Estado en los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, sin la cual no obligan al gobernado a cumplirlas.

En el artículo 110 constitucional encontramos la expresión de Altos Funcionarios de la Federación al disponer: " No gozan de fuero constitucional los Altos Funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública -- que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley, -- se disfrute de fuero".

Por otra parte al artículo 108 de nuestra Carta Magna -- se refiere a las responsabilidades de los funcionarios públicos y menciona los siguientes: " Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de --

la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República; los gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales... al Presidente de la República...".

Las diversas leyes y reglamentos que hacen referencia a los individuos o personas físicas que prestan servicios al Estado, no hacen una distinción clara y tajante entre el funcionario y el empleado público, utilizando indistintamente uno u otro concepto.

Se pretende dar el carácter de funcionario al empleado de confianza en oposición al empleado de base, pero, resulta un criterio pobre para dicha distinción, existen funcionarios que tienen empleos de base y empleados de confianza que conservan también su categoría de empleados de base. Desde luego, que dentro de la estructura de la función pública existe una serie de clasificaciones y categorías del personal que le prestan servicios al Gobierno, procurando en muchos casos la inestabilidad en el trabajo para dicho personal, así como la negación de algunas prestaciones a que tiene derecho el empleado de base.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado entra en contradicción al determinar a los sujetos de esta ley

pues en su artículo 1º dice quienes son sujetos de esta ley:

1.- Los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión.

2.- Los titulares y trabajadores de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

3.- Los titulares y trabajadores de las dependencias - que a continuación se enumeran :

a) - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado,

b) - Juntas de Mejoras Materiales.

c) - Instituto Nacional de la Vivienda.

d) - Lotería Nacional

e) - Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

f) - Instituto Nacional Indigenista.

g) - Comisión Nacional Bancaria.

h) - Comisión Nacional de Seguros.

i) - Comisión Nacional de Valores.

j) - Comisión Nacional de tarifas eléctricas y gas.

k) - Centro Materno Infantil.

l) - Hospital Infantil.

m) - Organismos descentralizados de servicio público.

n) - Organismos descentralizados similares a los anteriores.

Y luego, en el artículo 4º nos dice: " Los trabajado--
res se dividen en dos grupos: De confianza y de base ".

En el artículo 5º dispone quienes son trabajadores de -
confianza :

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

II.- 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, prove--
chamientos, servicios públicos,

Audidores y sub-audidores generales,

Inspectores y personal técnico en inspección y audito--

Jueces y arbitros,

(rías

Investigadores científicos,
 Consultores y asesores técnicos,
 Vocales,
 Cajeros agrarios,
 Presidentes y oficiales mayores de consejos, juntas y
 Directores industriales, (comisiones,
 Secretarios de juntas, comisiones y asambleas,
 Presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje,
 Conciliadores e inspectores de trabajo,
 Delegados,
 Miembros de comisiones especiales, intersecretariales,
 Secretarios particulares, (intersecretariales,
 La planta de la Secretaría de la Presidencia,
 Empleados de las secretarías particulares o ayudantías,
 Jefes y empleados de servicios federales,
 Empleados de servicios auxiliares de altos funcionarios,
 Director del penal Islas Mariás,
 Directores de los tribunales y centros de investigación
 (para menores,
 Jefe de la oficina documentadora de trabajadores emi-
 (emigrantes,
 Jefe del Instituto Nacional de Estudios Históricos de -
 (la Revolución Mexicana .

Agentes de información política y social,
 Jefes, subjefes, empleados de agencias federales de ser
 (vicio de población,
 Jefes de oficinas federales de hacienda,
 Administración y visitadores de aduanas,
 Comandantes del resguardo aduanal,
 Agentes hacendarios,
 Investigadores de crédito,
 Directores, subdirectores de hospitales,
 Administración de asistencia,
 Jefes de servicios coordinados sanitarios,
 Directores médicos y asistenciales,
 Agentes generales de agricultura, ganadería,
 Agentes generales de industria, comercio,
 Visitadores generales,
 Procuradores y auxiliares - agrarios,
 Gerentes y superintendentes de obras de riego,
 Capitanes de embarcaciones o draga,
 Patrones o sobrecargos dentro del presupuesto,
 Capitanes de puerto,
 Directores y subdirectores de escuelas normales,
 Directores y subdirectores de escuelas del I.P.N.
 Jefes y subjefes de oficina de las Procuradurías,

Jefes y subjefes de oficina de los Departamentos de -
 Agentes del Ministerio Público, (Estado,
 Policía y transito que no desempeñen funciones adminis-
 (trativas;

III.- Poder Legislativo :

a).- En la Cámara de Diputados :

Oficial Mayor,
 Director general de departamento y oficinas,
 Tesorero general,
 Cajeros de la tesorería,
 Director general de administración,
 Oficial Mayor de la Gran Comisión,
 Director industrial de la imprenta,
 Director industrial de la encuadernación,
 Director de la Biblioteca del Congreso;

b).- En la contaduría mayor de Hacienda :

Contador mayor,
 Oficial mayor de la contaduría,
 Auditores,
 Pagador general;

c).- En la Cámara de Senadores :

Oficial mayor, tesorero y subtesorero;

IV.- Poder Judicial :

Secretarios de los ministros de la Suprema Corte -
 de Justicia de la Nación,
 Secretarios de los ministros del Tribunal Superior
 de Justicia del Distrito y Territorios Federales,
 Secretarios de los ministros del Tribunal Pleno,
 Secretarios de los ministros de las salas.

V.- Instituciones :

a).- I S S S T E :

Miembros de la Junta Directiva,
 Director general,
 Subdirectores,
 Auditor y subauditor,
 Contador general,
 Coordinador,
 Miembros de la Comisión Nacional de Servicios Medi
 Jefes de departamento, (cos,
 Representantes foraneos del Instituto,
 Cajeros generales,
 Intendentes generales,
 Jefes de servicios generales,
 Procuradores,

Auditores y subauditores,
 Secretarios particulares, auxiliares, consejeros,
 (asesores técnicos,
 Personal adscrito presupuestalmente para la aten-
 ción de los miembros de las Juntas, Director, Sub-
 directores y Auditor general,
 Jefes de inventarios,
 Jefes de archivo general,
 Jefes de almacén general,
 Jefes de auxiliares de compras,
 Administrador de multifamiliares,
 Agentes foráneos,
 Personal de seguridad y vigilancia,
 Administración de hoteles.
 Ecónomos,
 Jefes de comedor,
 Cajeros.

En la subdirección médica y sus dependencias :

Secretarios y taquígrafos particulares,
 Directores y subdirectores de hospital,
 Directores y subdirectores de clínica de especiali-
 Cajero general, (dades ,
 Pagadoras,

Contralores,

Contadores y subcontadores,

Directores, subdirectores, administradores de zona

Personal del servicio jurídico,

Personal técnico de la contraloría,

Personal técnico de la contaduría,

Personal técnico de la auditoría,

Jefe y subjefe del Departamento de Personal,

Consultores técnicos,

Director del Centro de Capacitación,

Administradores generales,

Supervisores,

Agentes foraneos,

Administradores de hoteles,

Administradores de multifamiliares,

Administradores de centros,

Administradores de hospitales o unidades médicas,

Jefes y encargados de almacenes,

Personal de vigilancia;

b).- Juntas federales de mejoras materiales :

Presidente de las juntas,

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,
 Inspectores;

c).- Instituto Nacional de la Vivienda :

Cajeros,
 Director,
 Secretario general,
 Oficial Mayor,
 Coordinador general de los obras,
 Secretarios particulares,
 Jefes de departamento,
 Contralor general,
 Asesores técnicos,
 Supervisores de obras,
 Administradores de unidades de habitación,

Intendentes,

Jefes e inspectoras de zona de recuperación,

Visitadores especiales,

Cajeros,

Contador general;

d).- Lotería Nacional :

Cajero de administración,

Gerente, subgerente general y sucursales,

Contralor, subcontralor,

Personal de la caja general,

Personal de la oficina expendedora,

Personal del expendio principal,

Jefes y subjefes de departamento y sus ayudantes,

Jefes de inspectores de mantenimiento,

Jefes de inspectores de reparto,

Jefes de inspectores de sección,

Jefes de inspectores de revisión,

Jefes de inspectores de vigilancia,

Secretarios particulares y privados,

Personal adscrito al servicio del gerente y subgerente general,

Abogados y pasantes,

Inspectoras y ayudantes,

Audidores y ayudantes,
 Supervisores y auxiliares,
 Personal de seguridad y vigilancia,
 Personal que maneja fondos y valores;

e).- Instituto Nacional de Protección a la Infancia :

Miembros del patronato,
 Directores,
 Asisores de la dirección general y de los directores,
 Personal de las secretarías particulares, ayudantías, jefes de departamento y de oficina;

f).- Instituto Nacional Indigenista :

Director y subdirector general,
 Secretario general,
 Tesorero,
 Jefe de la comisión técnica,
 Directores,
 Subdirectores,
 Jefes de departamento,
 Personal de las secretarías particulares,
 Intendente general,
 Administrador y cajero del Centro Coordinador Indigenista,
 Vocal ejecutivo,

Administrador del Patronato de Artes e Industrias

(Populares ;

g).- Comisión Nacional Bancaria :

Directores,
 Subdirectores de inspecciones,
 Jefes y subjefes de departamento,
 Visitadores,
 Jefes de sección,
 Inspectores,
 Contador,
 Peritos valuadores;

h).- Comisión Nacional de Seguros :

Directores,
 Adudidores,
 Inspectores,
 Jefes y subjefes de departamento,
 Jefes y subjefes de sección,
 Contadores y auxiliares,
 Ingeniero auxiliar;

i).- Comisión Nacional de Valores :

Jefes y subjefes de departamento,
 Inspectores,
 Auditor externo y Asesores.

j).- Comisión de tarifas de electricidad y gas :

Miembros del consejo directivo,
 Técnicos del consejo directivo,
 Auxiliares técnicos del consejo directivo,
 Secretario general,
 Jefes de departamento,
 Jefes de oficina,
 Jefes de departamento jurídico,
 Personal de las secretarías particulares,
 Personal de las ayudantías;

k).- Centro Materno - Infantil General Maximino Avila -

Director, (Camacho :
 Asesores,
 Superintendente,
 Jefe de personal,
 Contador general y auxiliares,
 Personal de las secretarías particulares,
 Jefes de servicio;

l).- Hospital Infantil :

Director,
 Subdirector,
 Superintendente,
 Administrador de servicios,

Contador,

Cajero general,

Jefe del departamento jurídico e

Intendente.

m).-- El personal similar al mencionado de otros organismos afines a los anteriores que tengan a su cargo funciones de servicio público.

Por lo prescrito en el artículo 8º de la Ley que comentamos quedan excluidos del régimen de la seguridad social los trabajadores de confianza, enlistados anteriormente, así como los que se asimilan a los anteriores, con criterios diversos.

Artículo 8º "Quedan excluidos del régimen de esta ley:

Los empleados de confianza,

Los miembros del Ejército y de la Armada Nacional,

El personal militarizado o que se militarice,

Los miembros del servicio exterior mexicano,

El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras,

Los servicios prestados mediante contrato civil,

Los servicios prestados mediante pago de honorarios.

(rios.

En cuanto a la determinación de excluir, de la ley que comentamos, a los empleados de confianza y a otros, sin crear la que los comprenda, se puede entender como la pretención de negar las prestaciones de la Seguridad Social a que todo trabajador tiene derecho como lo expresa la fracción XIV del apartado B del artículo 123 que dice:

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

La determinación de quienes son y serán empleados de confianza por una ley en sentido material no corresponde al principio de legalidad que inspiró nuestra forma de gobierno. " Por disposición legal debe entenderse, en términos jurídicos, la norma que provenga del Poder Legislativo, de manera que un simple decreto del Presidente de la República, no se le puede reputar como disposición legal desde el punto de vista formal, o sea, como Ley" (43).

La rectificación se ha hecho a través de decretos y circulares para paulatinamente enmendar en parte las exclusiones --

injustificadas de trabajadores de confianza y similares, como ha quedado mencionado en el inciso dos, parte final, del primer capítulo de la presente tesis.

Son empleados de confianza en mi concepto :

1.- Los miembros del Congreso de la Unión; aquellos que han sido electos por sufragio.

2.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- Los que tengan nombramiento del Ejecutivo de acuerdo con el artículo 89 constitucional, así como con el 90 de la Ley fundamental, y con el 92 que se refiere al referendo.

Los titulares de las quince secretarías y tres departamentos del Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; Los titulares, es decir, los que tienen la representación de acuerdo con el artículo 25 de la mencionada ley son : un secretario, un subsecretario, subsecretarios auxiliares de acuerdo con las necesidades de cada secretaría y un oficial mayor. Los Departamentos se integran por un jefe, el número de secretarios que determine el presupuesto, y un oficial mayor.

4.- Toda persona que tenga representación directa del Gobierno, entre ellos: el Procurador General de la República, el Procurador del Distrito y Territorios Federales, Gobernadores de los Territorios, voceros del Gobierno Federal en materia de asuntos internacionales, Consules generales, Jefes de las fuerzas armadas, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Y por exclusión quien no sea funcionario, empleado de confianza o dependiente, será empleado al servicio del Estado. Así como lo ha manifestado en la página 84 del presente trabajo, por lo que a los miembros de las fuerzas armadas y de cuerpos militarizados corresponde.

C A P Í T U L O T E R C E R O

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES FEDERALES DE

CONFIANZA.

1.- LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA, SUJETOS DE REIVINDICACION.

La seguridad social integral que pretende garantizar a todos los individuos el bienestar y la tranquilidad en beneficio de la comunidad al quedar establecido por el constituyente de Querétaro al legislar; que significa interpretar la voluntad popular porque se había experimentado que el hombre está expuesto a los riesgos comunes de la vida, como la explotación inhumana, la incapacidad parcial o total; la vejez o la propia muerte, entre otras causas para evitar que el trabajador sea una carga para su familia o ésta para la sociedad. De ahí la necesidad de que la seguridad individual se traduzca en seguridad social, es lo aconsejable. Porque quien no esté asegurado será la amenaza constante de la colectividad. (Véase el inciso tres del primer capítulo) .

Se han rebasado en algunos sectores sistemas de previsión como el incremento del ahorro, los de beneficencia pública y privada; los de compañías de seguros para trabajadores de confianza con solvencia económica, y otros medios más paliativos que re-

solutivos hasta que llegó a nuestro actual sistema de seguridad social que es a cargo del IMSS, del ISSSTE y del Instituto Nacional de la Vivienda, de reciente creación.

Y como ha quedado dicho en el transcurso del presente trabajo, los trabajadores federales de confianza a partir de la Constitución de 17 han estado protegidos en sus relaciones de trabajo con la administración por el artículo 123, al referirse a ellos en el preámbulo del artículo mencionado al comprender a los " dependientes ".

Son dependientes de los órganos del Estado que tienen funciones específicas de conformidad con el principio de legalidad o autodeterminación; porque el Gobierno es una institución del Pueblo, establecida para realizar los fines del Estado; porque el poder que posee y ejerce está sostenido por la confianza depositada, a través del sufragio, en los gobernantes; y más aún porque la Ley está por encima de la voluntad del Jefe de Gobierno

La exclusión que de los trabajadores federales de confianza hacen las leyes, lo dejan en aparente estado de indefensión porque, como se ha afirmado la ley sustantiva los comprende tanto en los derechos que otorga el 123 como el 103 y 107 constitucionales

les.

Las leyes reglamentarias del 123 han creado desconcierto, interpretaciones erróneas y procedimientos anti-sociales y anti-jurídicos pues si un trabajador federal de confianza ejerce un juicio de amparo contra una autoridad, la resolución lo favorecerá a él exclusivamente no así a todos aquellos que se encuentren en su caso; dando como resultado que la seguridad deja de ser general, perdiendo con ello su esencia; una política social.

En la actualidad la función pública constituye una verdadera profesión. Los estados modernos se rigen por el principio de que el gobierno no puede estar en poder de una sola clase, sino de todos los ciudadanos; las funciones públicas ya no son privilegio exclusivo de una clase, todos los ciudadanos tienen derecho a aspirar a ellas, desde luego llenando los requisitos exigidos por la ley.

El funcionario atiende no a un interés capitalista como el empleado de confianza de la empresa privada, sino que su preocupación, su interés es social, puesto que las funciones del Estado son sociales a saber : como planear el desarrollo nacional, investigación de necesidades, integración de la administración -

pública, organizar, suministrar, dirigir y contratar; mantener la soberanía. Completando la idea con las palabras del maestro Lucio Mendieta y Núñez " Los fines del Estado son mantener su propia existencia, la seguridad interna y externa de sus habitantes; promover el bienestar material de éstos y el desarrollo de la ciencia y la cultura " (44).

El funcionario es en la empresa que la Nación se dio a la tarea de realizar, entre otras: tenderá por la educación a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, en general, para terminar con todo privilegio ilegítimo, como lo expresa nuestra Carta Fundamental en su artículo 39.

Razón por la cual el funcionario público queda identificado con la voluntad popular y encuadrado en sus aspiraciones socialistas.

Los caracteriza la lealtad y el amor a la Patria, por reciprocidad ya que : " La lealtad del pueblo hacia su Gobierno es el mejor estímulo para incrementar la acción oficial en beneficio de las mayorías y debe ser el acicate y el compromiso para todos los que formamos parte del Gobierno, desde los más altos hasta los más modestos funcionarios. . . Jamás aceptaremos ningún -

otro interés que no sea el del pueblo " (45).

Se ha dicho que gobernar es servir, " Que cada realización -así lo expresó el C. Presidente Adolfo López Mateos- corresponde al concepto que yo tengo del servicio que el Gobierno debe prestarle al Pueblo... El Gobierno no es sino un instrumento para dar al pueblo la mayor cantidad posible de bienes específicos, tanto materiales como morales, sociales, espirituales y culturales " (46).

Autoridad no es sinónimo de arbitrariedad. En términos similares se han expresado en diversas ocasiones altos funcionarios públicos, como los pronunciados por el profesor Edgar Robledo Santiago que a propósito del desarrollo de este tema tuve en mis manos y que a continuación transcribo en lo fundamental :

" Quienes ocupen cargos de dirección y de responsabilidad deben tener espíritu de servicio más que "saber muchas cosas", ya que - después de nada han de servir "si no se ponen al servicio de la colectividad"..... que autoridad no es sinónimo de arbitrariedad, sino un mando que se da para coordinar los mejores esfuerzos en busca del óptimo producto de la actividad de todos. Tener don de mando quiere decir saber entenderse con las gentes, darles las indicaciones necesarias para que sus actividades sean cada vez mejo

res, siempre hablando fraternalmente, no hay lenguaje más humano, más útil y más constructivo, que el de la fraternidad " (47) .

Del artículo 93 del Reglamento general de deberes militares entresacamos los siguientes conceptos: " La nobleza es la virtud que debe distinguir a todo hombre que ejerza autoridad, cualquiera que sea su jerarquía " .

2.- REQUISITOS, DEBERES, LIMITACIONES Y DERECHOS DE LOS TRABAJADORES FEDERALES DE CONFIANZA.

La relación laboral que vincula al funcionario con la administración origina deberes y derechos para ambos; si los citados funcionarios dejan de cumplir con sus deberes se producirán responsabilidades, las que pueden ser de tres clases : 1ª de disciplina o administración, 2ª civil y 3ª penal.

Las responsabilidades del Estado respecto de los funcionarios son de carácter laboral; son comunes a las obligaciones de todo patrón. (Ver el capítulo segundo del presente trabajo).

Entre otros requisitos para ser empleado de confianza - al servicio de la Federación, tenemos :

El artículo 81 constitucional dice que, la elección del Presidente será por voto directo y en los términos que disponga - la Ley electoral.

El artículo 54 constitucional se refiere a la elección de diputados, será directa y de conformidad a lo que dispone la - Ley electoral.

A la elección directa de los Gobernadores, de las legislaturas locales, los ayuntamientos que se componen de un presidente municipal, regidores y síndicos, se refiere el artículo 115 de la Ley fundamental.

Otros requisitos para desempeñar cargos públicos ; 1º - Vocación para servir a la administración pública; 2º.- La nacionalidad mexicana, por el hecho de que el servicio requiere interés social-nacional y lealtad, como lo establecen los artículos - 32, 55, 95, entre otros de nuestra Carta Fundamental; 3º.- La - edad determinada en cada caso concreto; 4º.- El sexo que ya no es un impedimento para la mujer en el desempeño de cargos públicos; 5º.- Las opiniones políticas y religiosas que ya no son un impedi

mento a partir del liberalismo. Con relación a esta libertad de culto existe una excepción ya que entre las condiciones que exige el artículo 82 de la Constitución, para ser Presidente de la República figura la de no ser ministro de algún culto religioso; 60.- Las capacidades física, intelectual y moral :

La idoneidad física es un requisito indispensable para ingresar a las funciones públicas pues se requieren condiciones físicas especiales para ciertos cargos como, por ejemplo militares (Jefes), de modo que la idoneidad física se encuentra condicionada a la naturaleza del servicio. Dando como resultado que quien pierde la aptitud física ya no podrá desempeñar el cargo.

En cuanto a la capacidad intelectual para poder desempeñar una función pública se necesita un mínimo de preparación general y en ocasiones es necesaria la preparación profesional o técnica que en este último caso habrá de ser demostrada.

La moralidad constituye otro requisito quisa el más importante. Mientras más alta sea la jerarquía del empleado, mayor será la moralidad que debe exigirsele.

La moral entendida como el fundamento único de la sociedad.
(dad.)

Entre otras limitaciones que al funcionario público impone la constitución tenemos :

El Presidente de la República no podrá ser reelecto; - principio que rige en términos generales para todos los funcionarios.

En el artículo 49... " no podrán reunirse dos o más de estos poderes, en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo. . . ".

El artículo 62 dice al respecto: " Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo... La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador ".

El artículo 55 nos dice: " Para ser diputado se requiere... : No estar en servicio activo en el Ejército Federal; no tener mando de policía cuando menos noventa días antes de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de su

elección; no ser ministro de algún culto religioso; no podrán ser reelectos los propietarios, ni electos los suplentes que hayan estado en funciones.

El artículo 101 se refiere a: Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos secretarios, no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de particulares, salvo los cargos honoríficos... La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo ".

Entre los deberes de los funcionarios anoto uno que es fundamental: De conformidad con el artículo 128 constitucional - obliga a "todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, a prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen ". Y el 130 confirma que, "la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece.

Así el Presidente, al tomar posesión de su cargo, protesta ante el Congreso. . . " guardar y hacer guardar la Constitución. . . ; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande ".

El capítulo IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los obliga en su calidad de representantes patronales; y en su capítulo V, artículo 44, los obliga en su calidad de trabajadores: al deber de fidelidad, inciso IV.

Participan de los derechos del Trabajo y de la Previsión Social, como ha quedado ratificado a través del desarrollo del presente trabajo, entre los principales se cuentan :

10.- Derecho al cargo que no es un derecho de propiedad sino una esfera de competencia representada por el titular, por un tiempo legalmente determinado en terminos generales.

El artículo 51 constitucional dice: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por ciudadanos mexicanos.

El artículo 83 constitucional determina que: El Presidente de la República entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años.

Los magistrados de circuito y los jueces de Distrito durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo, pueden ser ree-

lectos y serles cambiada su residencia para una mejor administración de justicia, así se lee en el artículo 97 constitucional.

2º.- El nombramiento de los funcionarios proviene de la Ley Suprema, ley en sentido formal y es la que faculta al ejecutivo para que nombre a sus colaboradores inmediatos en ejercicio de sus funciones.

3º.- Derecho al sueldo contenido en el artículo 123, - apartado A, fracción VI; apartado B, fracción IV; y el 127 constitucionales que se complementan y se refieren a que el trabajador deberá disfrutar de salario general o profesional, fijados en los presupuestos respectivos, pagado por el Tesoro Federal, sin que pueda ser renunciable.

4º.- El monto del sueldo estará comprendido en el Presupuesto de Egresos; así lo establece el artículo 75 de nuestra Carta Magna. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley.

El capítulo III reglamentaria del apartado B del artículo 123 se refiere al salario y a las compensaciones adicionales.

por servicios especiales; de las formas de pago, de los descuentos al mismo.

El sobresueldo es una remuneración adicional que se concede cuando en determinado lugar el costo de la vida es mayor que el costo medio.

Los viáticos son gastos que el funcionario hace para trasladarse a un lugar distinto de su residencia oficial para realizar actividades que le han sido encomendadas, gastos que son pagados por el Gobierno.

Los gastos de representación son cantidades que se conceden al empleado para poder llevar a cabo ciertas actividades sociales propias del rango.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice que "los gastos de representación no son parte integrante del sueldo. . . por lo tanto no se justifica la exigencia de incluir en la jubilación los mencionados gastos".

Las gratificaciones se conceden por trabajos extraordinarios en el desempeño de la función y que deben ser ciento por -

ciento más del salario asignado para las horas de jornada ordinaria, artículo 39 de la Ley federal de los trabajadores al servicio del estado.

5º.- La jubilación es un derecho accesorio del sueldo - como nos dice Haurior, " es una indemnización a título de sueldo diferido y basada sobre retenciones, servida bajo forma de renta vitalicia, concedida al funcionario retirado, siempre que reúna determinadas condiciones " (48).

6º.- Derechos a honores y consideraciones en virtud de que al Gobierno interesa que en la persona del funcionario brille la dignidad del cargo; tal es la razón de los derechos honoríficos que brotan del empleo.

El estímulo a los funcionarios y empleados es un reconocimiento de una buena labor encomendada y una recompensa para quien la realiza, todo lo cual tiende a la superación, honradez, a la dignidad.

En general tienen derecho a todas las prestaciones del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social que les sean compa-

tibles de conformidad con las determinaciones que pronuncie el Tribunal Federal del Trabajo que tiene jurisdicción social.

CONCLUSIONES

Más que conclusiones lo que hago es un simple comentario del trabajo realizado. En el cual se dice como puntos importantes en mi concepto, los siguientes :

Que la primera constitución político - social del mundo es la de la República Mexicana; es un orgullo para los mexicanos - tenerla, sería una satisfacción plena para todos nosotros que se cumpliera: para los gobernados por los beneficios de toda índole que reporta una buena ley; para los funcionarios por la satisfacción del deber cumplido, del reconocimiento universal espontáneo.

Alfonso Cravioto con perfecta claridad definió los principios sociales que guían nuestra política : anticapitalista, redentora del hombre que trabaja, democrática social (pág. 30).

Macías redondea la idea al referirse a las leyes adjetivas que deben regular el trabajo sin que estas olviden al profesionista y a los altos funcionarios. Que comprendan a todo tipo de trabajo (pág. 33).

El original artículo 123 comprende a todos los trabajadores en los derechos a la seguridad social, porque " mientras no se dicten leyes adjetivas de trabajo estarán en vigor las presentes ". (pág. 42).

El general Heriberto Jara expresó atinadamente que la seguridad política, la consolidación de los gobiernos atentaría contra la seguridad social del pueblo. Las reformas constitucionales y las leyes reglamentarias del trabajo lo han demostrado, son contrarrevolucionarias; entanto no cambie el Gobierno a una política social y los trabajadores pugnen por los idearios socialistas - (pág. 24).

Las atribuciones que tienen asignadas los órganos del Gobierno son el contenido, su actividad, lo que el órgano debe hacer para asegurar el funcionamiento de la administración pública, satisfacer por coordinación los intereses colectivos, nacionales. Y las funciones realizadas por los titulares en representación de los órganos es lo que determina que los conceptos de funcionario y trabajador federal de confianza sean sinónimos. Confianza que el pueblo les deposita con la seguridad de que por sus trabajos se realizarán sus aspiraciones.

Crear un capítulo que determine los derechos sociales de los trabajadores federales de confianza es necesario, para así poder en justicia exigirles la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación. Por otra parte, para que su seguridad sea conforme a derecho y no de una manera arbitraria y desenfrenada, por medios de todos conocidos, medios que reprobamos.

Crear una ley reglamentaria integral del artículo 123 - que comprenda en términos generales a todos los trabajadores en los derechos que les sean comunes; para luego comprenderlos en cada una de sus especialidades, desde la de Presidente de la República hasta la de peón o policía. De acuerdo con la capacidad manual, intelectual y moral de cada individuo, es lo que modestamente propongo.

Para evitar errores que motiven la agresión, la violencia, los cerros de cadáveres, ver nuestra propia destrucción, habrá que regular con claridad la forma de garantizar la vida digna de los pueblos y de los hombres frente al Estado y la de éste frente a los demás.

Estimo conveniente señalar que una forma de unificar -

los criterios para la interpretación, protección y reivindicación de los derechos de los trabajadores es aplicable la " TEORIA -- INTEGRAL " del Doctor en Derecho, Alberto Trueba Urbina porque recoge el pensamiento socialista íntegro de los constituyentes de 1917 que plasmaron en la primera constitución político - social - del mundo.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1)- Manifiesto del Partido Comunista, C. Marx y F. Engels Edición China, 1971, Cap. I., pág. 32.
- (2)- Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, México, 1970, pág. 220.
- (3)- Alberto Trueba Urbina, Obra citada, pág. 3.
- (4)- Artículo 4º del Plan de San Luis, de 5 de octubre de 1910, suscrito por Don Francisco I. Madero.
- (5)- Alfredo Sánchez Alvarado, Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo, México, 1967, pág. 93.
- (6)- Alberto Trueba Urbina, Obra citada, pág. 23.
- (7)- Alberto Trueba Urbina, Obra citada, pág. 31.
- (8)- Debates del Constituyente, citados en: Nuevo Derecho del Trabajo del Doctor Alberto Trueba Urbina, 1970.

- (9)- Alberto Trueba Urbina, Obra citada, págs. 159 - 160.
- (10)- Discurso del constituyente General Heriberto Jara, en -
Nuevo Derecho del Trabajo, de Alberto Trueba Urbina.
- (11)- Alberto Trueba Urbina, El Nuevo Artículo 123, México, -
1962, pág. 277.
- (12)- Alfredo Sánchez Alvarado, Obra citada, págs. 115 a 117.
- (13)- Alberto Trueba Urbina, Comentario al artículo 2º de la
Ley Federal del Trabajo, México, 1968, pág. 15.
- (14)- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Artículo 123.
- (15)- Iniciativa Presidencial de la Nueva Ley Federal del Tra
bajo, México, 1970.
- (16)- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, México, -
1971, artículo 79, fracción V.
- (17)- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, pág. 376.

- (18)- Alexis Carrel, La Incógnita del hombre, México, 1967, pág. 87.
- (19)- Alexis Carrel, Obra citada, pág. 88.
- (20)- Encíclica Populorum Progresio, Papa Paulo VI, 1967.
- (21)- Manifiesto del Partido Comunista, Obra citada.
- (22)- Encíclica Populorum Progresio, Parrafo 14.
- (23)- Alberto Trueba Urbina, Obra citada, pág. 140.
- (24)- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, México, 1959, pág. 32.
- (25)- Carre de Malberg, Teoría del Estado, México, 1948, pág. 26.
- (26)- Andrés Serra Rojas, Obra citada, pág. 152.
- (27)- Andrés Serra Rojas, Obra citada, pág. 152.

- (28)- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, 1966, -
pág. 127.
- (29)- Andrés Serra Rojas, Obra Citada, pág. 320.
- (30)- Gabino Fraga, Obra citada, pág. 125.
- (31)- " " " " 243.
- (32)- " " " " 132.
- (33)- Andrés Serra Rojas, Obra citada, pág. 330.
- (34)- Gabino Fraga, Obra citada, pág. 120.
- (35)- Andrés Serra Rojas, Obra citada, pág. 396.
- (36)- Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, T. I.,
1954, pág. 141.
- (37)- Alberto Trueba Urbina, El Nuevo Artículo 123, págs. 277
y 278.

- (38)- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, pág. 18.
- (39)- Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, pág. 606.
- (40)- Alberto Trueba Urbina, Obra citada, pág. 6.
- (41)- Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, T. III., Buenos Aires, 1964, pág. 30.
- (42)- Andrés Serra Rojas, Obra citada, pág. 334.
- (43)- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentario al artículo 8º, pág. 24.
- (44)- Lucio Mendieta y Núñez, Sociología de la Burocracia, - pág. 26.
- (45)- Adolfo López Mateos, Discurso del día 3 de diciembre de 1961.
- (46)- Adolfo López Mateos, Entrevista periodística del 30 de noviembre de 1961.

- (47)- Edgar Robledo Santiago, Discurso pronunciado el 25 de enero de 1972.
- (48)- Hauriou citado por Villegas Basavilbazo, Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1951, pág. 497.

BIBLIOGRAFIA

Alexis Carrel. La Incógnita del Hombre. México 1967.

C. Marx / F. Engels. Manifiesto del Partido Comunista.
Edición China 1971.

Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. T. III. Buenos
Aires 1964.

Gerre de Malberg. Teoría del Estado. México 1948.

Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa,
S. A. México 1966.

López Mataos, Adolfo. Pensamiento en Acción. México 1964

Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo. T. I.

Mendieta y Núñez, Lucio. Sociología de la Burocracia.

Papa Paulo VI. Encíclica Populorum Progresio. Cd. del Vaticano 1967.

Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Gráficos Andrea Doria, S. A. México 1967.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México -- 1959.

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Unión Gráfica, S. A. México 1970.

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.

Trueba Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123. México - 1962.

Villegas Basavilvazo. Derecho Administrativo. Buenos Aires 1951.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nueva Ley Federal del Trabajo. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Editores Unión Gráfica, S. A. - México 1970.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Editores Unión Gráfica, S. A. México 1971.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. México 1959.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Impresora Galve, S. A. México 1971.