

FACULTAD DE DERECHO

UNAM

TEORIA MEXICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
Guillermo Buendía Villaseñor

MEXICO, D. F.

1977





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.

A MIS PADRES:

JOSEFINA Y GUILLERMO,

COMO TESTIMONIO DE AGRADECIMIENTO
POR TODOS LOS ESFUERZOS REALIZADOS
DURANTE MI FORMACION.

A MIS HERMANOS:

SILVIA

LAURA

ROSA LIA y

EDUARDO,

CON CARINO.

A ERENDIRA,

COMO LA COMPAÑERA IDEAL EN MI VIDA,
CON TODAS LAS FUERZAS DE MI AMOR.

A TANIA ALEJANDRA,

MI HIJA,

CON UN CARÑO Y AMOR INCAL

CULABLES.

A LA UNIVERSIDAD,

CON RESPETO.

A TODOS LOS CATEDRATICOS,

QUE ME HICIERON PARTICIPE
DE SUS CONOCIMIENTOS, CON
ESTIMACION.

LA TEORIA MEXICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Página

CAPITULO PRIMERO

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

- a). - Concepto de Trabajador al Servicio del Estado. 2
- b). - El Estado Patrón. 5
- c). - Los Trabajadores de Confianza. 9
- d). - Clasificación de los Empleados Públicos. 13
- e). - Doctrina Jurisprudencial en relación con los -
 Burócratas. 21

CAPITULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES

- a). - Derechos y Obligaciones de los Trabajadores. 27
- b). - Los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio
 del Estado. 36
- c). - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 40

CAPITULO TERCERO

EVOLUCION LEGISLATIVA Y LAS REFORMAS DE 1975.

- a). - Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio-
 de los Poderes de la Unión de 1938 y 1941. 48
- b). - Las Reformas de 1960. 54
- c). - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -
 del Estado. 61
- d). - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Socia-
 les de los Trabajadores del Estado. 63

CAPITULO CUARTO

LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

- a). - Antecedentes. 77
- b). - El Derecho del Trabajo y de la Previsión Social
 de los Empleados Públicos. 85
- c). - El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales -
 de los Trabajadores del Estado. 87
- d). - Teoría Mexicana de Seguridad Social 88
- e). - La Reforma Social del Presidente Echeverría. 91

CONCLUSIONES. 103

BIBLIOGRAFIA GENERAL. 105

CAPITULO PRIMERO.

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- 1º - Concepto del trabajador al servicio del Estado
- 2º - El Estado Patrón
- 3º - Los Trabajadores de Confianza
- 4º - Clasificación de los Empleados Públicos
- 5º - Concepto y Diferencias entre Altos Funcionarios y Empleados.
- 6º - Doctrina Jurisprudencial en relación con los Burócratas

1) CONCEPTO DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Consideramos que los trabajadores al servicio del Estado, --- constituyen uno de los grupos sociales que concurren en el desarrollo -- del país. Este grupo debe ser estudiado tratando de resolver los proble- mas que son inherentes a su situación de trabajador, en nada se contri- buiría si nos pusiéramos a hacer dicho estudio en sentido peyorativo, se- ñalando sus errores y vicios que todo trabajador es susceptible de con- tenerlos y menos aún si toma en consideración que muchos de ellos no-- le son imputables, sino se deben al medio ambiente en que se desenvuel- ven o laboran

Este elemento humano constituido por los trabajadores al -- Servicio del Estado es al que debemos referirnos, elemento imprescin- dible en la actividad del Estado. Es el trabajador que presta sus servi- cios al Estado, recibiendo un sueldo y demás prestaciones del Gobier-- no manteniéndose en constante lucha frente a éste, para lograr eleva--- ción de su sueldo y mejoramiento de sus demás prestaciones.

La burocracia en México, es el elemento humano de que --- sirve el Estado para ejercer su actividad en la administración de los -- servicios públicos, como son salubridad, seguridad social, educación-- entre otros servicios que redundan en beneficio del público. No se pue- de apartar a éste sector de trabajadores de los demás, porque en forma conjunta actúa dentro del desarrollo del país. Los Trabajadores al Ser- vicio del Estado, son los que se encargan de poner en acción los pro- gramas de gobierno y el éxito de éstos dependen y requieren de la capa- cidad y eficiencia que el trabajador tenga para que realice su cometido y tiene bajo su responsabilidad el ejercicio de éstos programas de go- bierno pero reúnen características que los hacen acreedores a conside- rarlos como obrero en relación con el patrón o sea el Estado

Generalmente nos dice Serra Rojas que se designa con el nombre de burocracia a la influencia excesiva de funcionarios y emplea- dos o servidores del Estado o al grupo de personas que sirven a la so- ciedad realizando los fines del Estado. Su aspecto negativo se señala-- diciendo que su dominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciuda- ñanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y de más trabas (1)

Tanto en México, como en otros países existe la creen- cia de que la burocracia es un mal y es censurada con frecuencia por- la opinión pública utilizándose en ocasiones dicho término en forma despectiva. El término burocrático supone arbitrariedad, espíritu oñ- cinezco, formalismo y falta de imaginación.

Vale la pena observar que las características de la burocracia no solamente se dan en el servicio que se presenta al Estado, sino que concurren en donde exista una organización en gran escala. Sindicatos, instituciones de Trabajo Social, grandes sociedades industriales: todas estas organizaciones se ven obligadas, por la cuantía de los intereses que representan y por su complejidad, a compartir los mismos hábitos de la burocracia (2)

En los tiempos que vivimos, la burocracia, no puede considerarse que está corrompida o como un mal del Estado, sino que existe como una necesidad del mismo como sistema para llevar a cabo los fines del Estado. La mayor parte de las prestaciones de que gozan éstos trabajadores, como es la estabilidad, jubilación aumento de sueldos, vacaciones, etc., están reconocidos como derechos necesarios que le corresponden como trabajador.

Si se critica a la burocracia como mala, como buena, o como una carga para el Estado, podemos contestar que no es ni mala ni buena pero que es necesaria e imprescindible en las actividades del Estado, es simplemente un sistema de administración que se aplica en las diversas esferas de la actividad humana.

"La administración burocrática, es un régimen democrático: significa administración de estrecho acuerdo con la ley y el presupuesto. Hay un determinado campo en el manejo del aparato del gobierno, en que hay que recurrir necesariamente a los métodos burocráticos (3)"

Los trabajadores al Servicio del Estado están obligados a cumplir con las disposiciones y reglamentos fijados por la autoridad correspondiente, su misión consiste en ejecutar lo que en ellos se ordena.

La estructura de la Administración Pública requiere en su organización para realizar los propósitos inherentes a su función, el elemento humano constituido por personas físicas ya en calidad de funcionarios o como empleados, que desempeñe en actividades intelectuales o físicas que pueden ser también en ambos aspectos, dada la actividad diversa y compleja del Estado, mediante la correspondiente remuneración. Pero cabe hacer énfasis en la importancia que revisten las personas físicas para la atención de los servicios, públicos, elemento esencial del que el Estado no puede prescindir, como lo manifesté en otra parte de éste trabajo, y que constituye el sostén y la columna vertebral en la estructura del mismo. Pues cada acto del Estado implica la intervención del funcionario, del empleado o más genéricamente del hombre.

De acuerdo con Mayer, la función pública es un círculo de ...

asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación del derecho público de servirle.

Por su parte, Serra Rojas dice al hablar también de la función pública, que está en forma " con el conjunto de deberes, derechos y situaciones, que se originan entre el Estado y los servidores del mismo. --- (4)

Toda organización es puesta en acción por personas físicas; --- las personas morales son entes jurídicos de los que el hombre se vale para auxiliarse y resolver sus problemas sociales. Y aún éstas personas -- jurídicas son puestas en actividad por el hombre. El mismo Estado como organización de la sociedad es una persona moral, que requiere de personas físicas para realizar su actividad.

Después de haber hecho un bosquejo de los conceptos que se vierten sobre los trabajadores al Servicio del Estado y de la importancia que tienen en sus funciones es conveniente referirnos al concepto de éstos trabajadores o empleados públicos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala I en su artículo 3o. " Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

La Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 30 de diciembre de 1947 en su artículo 2o dice: " Para los efectos de ésta Ley se entiende por trabajador todo funcionario, empleado y obrero, que preste sus servicios, a los organismos públicos a que se refiere el artículo anterior, mediante la expedición del nombramiento legal correspondiente".

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 1o de enero de 1960, que abrogó la de 1947, establece en su artículo 1o : La presente ley se aplicará: I.- A los Trabajadores del servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen; III.- A los pensionistas de las entidades y organismos públicos -- a que se refieren las fracciones anteriores; IV.- A los familiares directos, cohabitantes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados; V.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan en éste artículo. En el curso de la presente ley se designará con los nombres de entidades y organismos públicos a los mencionados en las fracciones I y II de este artículo".

El artículo 2o de la misma ley dispone: "Para los efectos de esta Ley se entenderá por trabajador al personal que presta sus servicios a los organismos públicos a que se refiere el artículo anterior, mediante la expedición del nombramiento legal correspondiente".

Esta ley se entiende: 1. - Por trabajador a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación -- legal, en virtud de nombramiento siempre que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluido en la lista de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes.

No se considerarán como trabajadores las personas que presten sus servicios a las entidades y Organismos Públicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios" (5)

Como podemos observar, ninguna de estas leyes de los trabajadores del Estado dan un concepto especial o particular del empleado público, sino que se tomó en consideración al trabajador como género, y no como especie. Se destaca la prestación del servicio a los Organismos Públicos mediante el nombramiento correspondiente y que los sueldos estén consignados en los presupuestos. El nombramiento no es esencial, ya que en algunos casos no se requiere del mismo, como por ejemplo o tratándose de los trabajadores a lista de raya.

Para cumplir diremos que el Trabajador al Servicio del Estado es la persona física que desempeña o realiza funciones administrativas -- prestando servicios al Estado en forma permanente y mediante una remuneración .

2. - EL ESTADO PATRON.

Hasta la fecha no se ha logrado resolver claramente la aplicación de la Legislación Laboral o los Trabajadores al Servicio del Estado. Es un objetivo trascendental de terminar la situación que guarda el Estado Mexicano en sus relaciones con los Servicios Públicos: es decir, la posición del Estado como patrón del sector de trabajadores que le prestan sus servicios.

Es por ello que se consideró la necesidad de expedir el Código de Trabajo, así como la Ley del Servicio Civil en la que se establecieran claramente los derechos de los trabajadores del Estado y el cual debería comprender el derecho al trabajo, la calificación, eficiencia, ascensos, enfermedades jubilaciones, etc., aunque para expedir dichas leyes fuera necesario una forma a la Constitución.

En el proyecto del código Federal del Trabajo de 1929, mejor conocido como Proyecto Fortes Gil, se planteó este problema, pero al llegar

al Congreso para su discusión fué desechado.

En la exposición de motivos del referido Proyecto se decía: -- Que si bien no era posible extender a todos los trabajadores y empleados del Estado los beneficios del artículo 123, porque ello podría tener, en multitud de casos, la paralización de las actividades públicas, habfa ocasiones en que la naturaleza del servicio no afectaba la vida del Estado y sí, en cambio, esos servidores estaban colocados en condiciones idénticas a las de los trabajadores de empresas privadas. Se agregó que la fracción XVIII del artículo 123 indicaba que en determinados casos los trabajadores del Estado no se diferenciaban de los demás, por lo que una recta interpretación de esa fracción llevaba a la solución apuntada". (6)

Sin embargo debemos decir, que existen multitud de casos en que los servicios que prestan los Trabajadores al Servicio del Estado no exactamente iguales a los que efectúan los trabajadores en general. Esto sucede cuando el Estado asume el papel de empresario, cuando toma a su cargo determinados servicios que en esencia puede ser y son transportes ferrocarriles, empresas navieras, etc., entonces el Estado desempeña verdaderamente el papel de empresario en relación con sus trabajadores por lo que tiene todas las obligaciones y derechos que establece el artículo 123 de la Constitución de la República para los patronos en general.

Todas éstas consideraciones fundan y justifican la disposición del artículo 3o del Proyecto de la Ley Federal del Trabajo que decía textualmente:

Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y los patronos, inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresa y servicios que puedan ser desempeñados por particulares".

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó a los trabajadores al servicio del Estado, no tomando en cuenta el artículo 123 constitucional al disponer en su artículo 2o que las relaciones entre el estado y sus trabajadores debfan sujetarse a las Leyes del Servicio Civil, aplicándose principios de Derecho Administrativo que ya eran inaplicables.

El Reglamento del Servicio Civil de 12 de abril de 1934 tuvo un carácter transitorio que no resolvía las necesidades de éstos trabajadores fue hasta el 27 de septiembre de 1938 que en acatamiento del artículo 123 constitucional se expidió el Estatuto jurídico de los Trabajadores al Ser-

victo de los Poderes de la unión, cuando nace el Derecho del Trabajo para esta clase de trabajadores y con él las relaciones con el Estado quedaron unificadas en un mismo plano que los trabajadores de las empresas privadas.

Es por ello, que el Maestro Trocha Urbina nos dice " 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 del trabajo, en tanto que en el segundo por la legislación burocrática". (7)

Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; pues si el Estado es patrón y por consiguiente parte en un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de amparo como podría hacerlo cualquier patrón.

La jurisprudencia al respecto, está contenida en los términos siguientes:

"Estado patrono, puede pedir amparo contra el Tribunal de Arbitraje. No existe ya razón para negar en forma absoluta, el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del Poder Público, cuando ellos, en realidad, por estos actos del propio poder que autolimitando su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares, con quienes tiene relaciones de carácter jurídico se ha colocado en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del tribunal de arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado. En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino que limitándola, sujeta la validez de sus actos y las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar de los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes".

Al respecto nos dice el Maestro Trocha Urbina: "... Si bien es cierto que estrictamente el Estado no es un factor de la producción, más cierto es que utiliza y explora a sus servidores como cualquier

empresa, es más, así como el Estado que 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 le coloque en el mismo plano de todos los empresarios en relación con ciertos derechos de carácter social de sus trabajadores, y especialmente en lo que se refiere a derechos laborales de naturaleza vital. (8)

Consideramos que si el Estado no es un factor de producción ni persigue fines de lucro, si existe una relación entre éste y sus trabajadores, que se establece con el nombramiento en la mayoría de los casos, donde se manifiestan las condiciones en que se deberá prestar el servicio, tales como el lugar de trabajo, el salario, etc., y que tan digno de protección es el trabajador de una empresa privada, como el más modesto trabajador del Estado, debiéndose tener igualdad jurídica frente a éste, despojándose el Estado, en este caso, del poder de autoridad y colocarse en el mismo plano que los empresarios, dejando a salvo algunos derechos del trabajador, afectados por la desigualdad existente.

Así, el Estado para cumplir su función requieren de los servicios de las personas físicas, estableciéndose con ello la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, relaciones estas que se encuentran reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional bajo el título "Del Trabajo y 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, pues 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 esto origine la destrucción del Estado". (9)

Al hablar de la inconsistencia de la tesis sobre el Estado - Patrón, el Maestro Serra Rojas nos dice: "La Reforma constitucional se aleja de la terminología antes empleada que se orientaba principalmente a equiparar al Estado con la empresa patronal. Durante algún tiempo dominó 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 apartados A y B, revela que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores con las demás relaciones obrero-patronales. Opina que la tesis del Esta-

do Patrón no puede tener cabida en el actual sistema constitucional, que se "ala el predominio del interés general sobre cualquier otro interés-particular". (10)

" En épocas posteriores y principalmente en sectores de ideas radicales estuvo de moda la tesis del Estado Patrón, que por otra parte, no encaja en nuestras tradiciones democráticas. Equiparar al Estado con la empresa privada es originar serias anomalías en nuestra vida-jurídica". (11)

Se dice que en todos los países que han adquirido algún desarrollo, el Estado es actualmente un patrón que hace trabajar mediante un salario o sueldo, a un verdadero ejército de personas. Esto es cierto, como también es cierto que la relación jurídica que vincula a los servidores públicos es de la misma naturaleza que la que liga a los trabajadores en general con sus trabajadores. Unos y otros son trabajadores, partes de un todo que es el Estado y que tienen como denominador común el trabajo, como parte esencial de la dignidad del hombre que se encuentra protegido por el Derecho del Trabajo. Si el Trabajador al Servicio del Estado aporta actividad personal al Estado como lo hace cualquier persona que presta un servicio, en el sentido jurídico del término, su situación no debe ser distinta en cuanto a la de los trabajadores de las empresas privadas.

Nuestra opinión es que dentro de nuestro sistema constitucional sí puede concebirse la idea del Estado patrón sin lesionar el interés-general, estableciendo una protección desigual e inferior para los trabajadores al Servicio del Estado, alegando el sacrificio del interés general y la compatibilidad con nuestro sistema constitucional para considerar al Estado Mexicano como patrón.

3). - LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

El artículo 50. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, denomina trabajadores de confianza:

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

II. - En el Poder Ejecutivo: los Directores y Subdirectores generales; Jefes 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; inspecto-

tores de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de servicios públicos no educativos: Inspectores y personal técnico adscrito a los Departamentos de Inspección y Auditorías: Auditores y Subauditores Generales: jueces y arbitros investigadores Científicos: Consultores y Asesores Técnicos: Vocales: Consejeros Agrarios: Presidentes y Oficiales Mayores de Consejos, Juntas de Comisiones: Secretario de Juntas, Comisiones o asambleas: Directores Industriales: Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje: Conciliadores e inspectores de Trabajo: Delegados, Miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales: Secretarios Particulares en todas sus categorías: los que integran la planta de la Secretaría de la Presidencia: empleados de las Secretarías Particulares o Ayudantías autorizados por el Presupuesto: Jefes de Servicios Federales que no desempeñen labores que correspondan a plazas de base: Empleados de servicios auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directiva y personal de altos funcionarios de confianza: Director de la Colonia Penal de las Marías: Director de los Tribunales y de los centros de investigación para menores, Jefe de la Oficina Documentadora de Trabajadores Emigrantes: Jefe de la Oficina del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana: Agentes de los servicios de Información Política y Social: Jefes, Subjefes de Servicios Federales encargados de Agencias del Servicio de Población: Jefes de Oficinas Federales de Hacienda Administradores y Visitadores de Aduanas: Comandantes del Resguardo Aduanal: Agentes Hacendarios: investigadores de Crédito: Directores y Subdirectores de Hospitales y Administradores de Asistencia: Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios: Directores Médicos y de Industria y Comercio: Investigadores de industria y Comercio: Visitadores Generales: Procuradores Agrarios y Auxiliares de Procurador Agrarios Gerentes y Superintendentes de primera a Cuarta en Obras de Riego: Capitanes de embarcación o Draga: Patrones o sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades Capitaneas de Puerto: Directores y Subdirectores de las Escuelas Normales del Distrito Federal y del Instituto Politécnico Nacional.

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

Todos los miembros de los servicios policiacos y de tránsito exceptuando a los que desempeñen funciones administrativas

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

Congreso.

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

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

IV - En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación y el Tribunal Superior de justicia del Distrito y Territorios Federales, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

V - En las instituciones a que se refiere el artículo 10-a). En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: Miembros de la junta Directiva: Director General Subdirectores: Auditor General y Sub auditor; Contador General; Coordinador; Miembros de la Comisión Nacional de los Servicios Médicos; Representantes Foráneos del Instituto; Jefes de Departamento Cajeros Generales; Intendentes Generales; y Jefes de Servicios Generales; Procuradores, Auditores y Sub Auditores; Secretarios particulares y Auxiliares; así como Consejeros, Asesores Técnicos y personal administrativo y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos para la atención directa y personal de los miembros de la junta Directiva, Director General, Subdirectores y Auditor General.

En la Subdirección Administrativa y sus dependencias, además Jefes de Inventarios, de Archivo General, de Almacén General y de Auxiliares de Compras, Administradores de Multifamiliares; Agentes Foráneos personal destinado a los servicios de seguridad y vigilancia en los Hoteles; Administradores, Economas, Jefes de Comedor y Cajeros

En la subdirección médica y sus dependencias, además: Secretarios y Taquígrafos particulares; Directores y Subdirectores de Hospital, de Clínica de Especialidades; Cajero General, Pagadores; Controladores, Contadores y Subcontadores; Directores y Subdirectores y Administradores de Zona; el personal del Servicio Jurídico; el personal técnico de la Contraloría, la Contaduría y la Auditoría; Jefe y Subjefe del Departamento de Personal; Consultores Técnicos; el Director del Centro de Capacitación, Administradores Generales; Supervisores; Agentes Foráneos; Administradores de Hoteles, de Multifamiliares y de Centros Hospitalares o unidades Médicas; Jefes y encargados de los Almacenes y el personal encargado de los servicios de vigilancia.

b). - En las juntas de Mejoras Materiales; Presidentes y Secreta-

rios Particulares; Contralores; Cajeros Generales; Jefes y Subjefes de Departamento; Directores y Subdirectores Técnicos; Asesores Técnicos; Administradores; Agentes; Delegados; Jefes de Servicios Federales; Intendentes e Inspectores

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

d) - En la Lotería Nacional: miembros del Consejo de Administración; Gerente y Subgerente Generales y de las Secursíes; Contralor y Subcontralor; personal del Departamento de Caja General, de la Oficina Expendidora y del Expedio Principal; Jefes y Subjefes de Departamento y sus Ayudantes; Jefes de Inspectores, de mantenimiento, de reparto, de Sección, de Revisión y de Vigilancia; Los Secretarios particulares y privados, ayudantes y empleados administrativos y de servicios auxiliares presupuestalmente adscritos de manera personal y directa al Gerente y Subgerentes Generales; los abogados, inspectores, auditores y Supervisores y sus pasantes, ayudantes e auxiliares; el personal destinado a la seguridad y vigilancia, bodegueros y almacenistas y promotores y en general, todos los que manejan fondos y valores.

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

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

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

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

i). - En la Comisión Nacional de Valores: Jefes de Subjefes de Departamento, Inspectores, Auditor y Externo y Asesores.

j) En la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas: Miembros del Consejo Directivo; Auxiliares Técnicos del Consejo Directivo, Secretario General; Jefes de Departamento y de Oficina; Jefe del Departamento Jurídico y personal de las Secretarías particulares y Ayudantías.

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

l). - En el Hospital infantil: Director; Subdirector, Superintendente; Administrador de Servicio; Contador; Cajero General; jefe del Departamento Jurídico e Intendente.

El Artículo primero transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado y del ISSSTE señala: " Los Trabajadores con nombramiento de empleados de servicios federales que al entrar en vigor este Decreto están realizando labores correspondientes a trabajadores de base, pasarán a ocupar empleos de esta naturaleza. Los trabajadores con nombramiento de empleados de servicios federales que estén desarrollando labores típicamente de confianza pasarán a tener nombramiento de Jefes de Servicios Federales, sin que por éste motivo se modifiquen las percepciones que han venido recibiendo (12)

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

Son Trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

4.- CLASIFICACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

Los funcionarios y empleados que colaboran con el Estado ---

están sometidos a regímenes diversos según el órgano en el que presten sus servicios, ya sea con el gobierno federal, Organismos descentralizados, Instituciones nacionales de crédito o Empresa de Participación Estatal.

La Ley como la doctrina han elaborado diversas clasificaciones de los trabajadores al servicio del Estado, y así el artículo 40. de la Ley antes citada expresa: " Los Trabajadores se dividen en dos grupos : de confianza y de base.

El artículo 50. del referido ordenamiento dispone: " Son trabajadores de confianza:

I - Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República; II. En el Poder Ejecutivo: -- Los Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamento o Instituto; Tesoreros y Subtesoreros; Cajeros Generales; Controladores, Contadores y Subcontadores Generales; Procuradores y Subprocuradores Fiscales; Gerentes y Subgerentes, Intendentes encargados directos de adquisiciones y compras de Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de los servicios no educativos... etc.

El artículo 60 establece: " Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, serán inamovibles. -- Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

De acuerdo con el artículo 80. de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, los trabajadores de confianza quedan excluidos de su régimen, de donde surge la necesidad de expedir un reglamento que los proteja en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a esta clase de trabajadores, se puede pensar en un grupo de trabajadores que no son de confianza, como contrapartida de los de confianza. Consideramos a este concepto 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 definida una distinción y darles la denominación correcta acorde con su situación de trabajador.

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

(13. - los divide de la siguiente manera:

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 sólo, 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, vgr. 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 las ordenes que reciben.

5. - Considerando su estabilidad en la función (garantizada constitucional o legalmente), los funcionarios son: a) Inamovibles. 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 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 sólo 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 --- guarden ese carácter si perciben una compensación (remunerandi gratia) remunerados.

Otra clasificación que se ha propuesto para los funcionarios y empleados públicos es la que índole de los servicios públicos, ya sean administrativos, jurídicos, económicos, etc., a la extensión de atribuciones, a la remuneración, a la duración en el cargo y a la retribución.

Esta clasificación es inexacta, si tomamos en consideración - salvo raras excepciones que todos los funcionarios tienen sueldo, - sin embargo, en la práctica existen empleos sin sueldo, caso de los empleados meritorios presentando sus servicios en forma gratuita.

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.

Además de la clasificación a que se refiere la ley sobre los trabajadores al servicio del Estado, se derivan otras de la misma al clasificar a los trabajadores en su artículo 30 en: Trabajadores con nombramiento, a lista de raya y temporales o por contrato.

Existen también trabajadores definitivos, interinos y provisionales, de presupuesto fijo o de base y supernumerarios.

Para el Maestro Serra Rojas (14) los trabajadores al servicio del Estado se pueden clasificar en los grupos siguientes:

Primer grupo. los sometidos a la ley de los Trabajadores al servicio del Estado y a la ley Federal del Trabajo:

Segundo grupo. De base y de confianza;

Tercer grupo. Definitivos, interinos, provisionales por obra determinada o a tiempo fijo;

Cuarto grupo. De presupuesto fijo y supernumerarios;

Quinto Grupo. Con nombramiento, a lista de raya y por contrato;

Sexto Grupo. Autoridades y órganos auxiliares.

Finalmente el maestro Acosta Romero (15) clasifica

a los servidores del Estado en:

1. - Altos funcionarios, funcionarios y empleados;
2. - Según la entidad a la que prestan sus servicios federales - (a la administración central , estatales, municipales (a organismos --- descentralizados)
3. - Por su régimen especial: De base, de confianza dependientes directamente de la administración central y de organismos descentralizados.
4. - Según el tiempo en que desempeñen sus funciones: Definitivos, Interinos, provisionales, por obra determinada , a tiempo fijo es -- lista de raya.

5. - PRECEPTOS Y DIFERENCIAS ENTRE ALTOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS.

Estado para llevar a cabo sus fines necesita de la participación de personas físicas, que pueden ser funcionarios o empleados, según sea el carácter con que actúan frente al Estado. Generalmente se considera -- funcionario el que forma parte de la Administración Pública y ejerce funciones propias de ésta.

Es por esta razón que ha existido una larga controversia doctrinal para determinar el concepto de servidor público y la diferencia que -- existe entre funcionario y empleado.

Duguit designa con la expresión "agente público" a toda persona que participa de una manera permanente, temporaria o accidental en -- la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante.

En nuestro concepto dice Bielsa, " Funcionario público es el -- que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo --- ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad -- se dirige a la realización de un fin público; ya sea actividad jurídica o social". (16)

De acuerdo con la definición de Bielsa, existe la posibilidad de que una persona sea considerada circunstancialmente como funciona --

rio 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 Estado e inviste autoridad, como en el caso de aprehender un delincuente en flagrante delito. En este caso se reputará funcionario público al particular, para efectos de la aprehensión del delincuente.

En cuanto al nombramiento tampoco se puede considerar como elemento diferencial entre el funcionario público al particular, para efectos de la aprehensión del delincuente

En cuanto al nombramiento tampoco se puede considerar como elemento diferencial entre el funcionario público y el empleado, ambos pueden ser nombrados en la misma forma empleada para las actividades del interés público y no adquieren por ese sólo hecho el carácter de funcionarios o empleados, esto podemos verlo en las Comisiones nombradas para encargarse de diversas actividades, como las encargadas de realizar investigaciones de diversa índole o para ejercer el cargo de árbitro en un asunto en que el Estado sea parte.

En el orden judicial es frecuente el nombramiento de árbitros para que ejerzan una actividad de interés privado, análogo a la que realizaría un árbitro designado de oficio cuando lo dispone la ley, o cuando las partes no se ponen de acuerdo. En estos casos, no hay función pública ni se configura el empleo público, para esos la actividad debe realizarse directamente para el Estado, pues si el funcionario es un representante de éste debe actuar en su nombre.

"No es empleado ni funcionario el que no realiza su actividad dentro de alguno de los Poderes del Estado, ni se somete al régimen constitucional o legal de ellos, ni a las limitaciones que rigen en los mismos como las incompatibilidades y, correlativamente, a las instituciones de previsión obligatoria, como las jubilaciones mediante aportes. Además de ellos tienen un lugar en el escalafón y desde luego, no trabajan por cuenta y riesgo propios". (17)

" Se denomina agente público funcionario o empleado, a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para la cual desempeña una función pública, cualquiera de naturaleza permanente y no accidental". (18)

Por otra parte, el concepto de funcionario público difiere del de empleado, si tratamos de la responsabilidad y de los atributos que cada uno tiene de acuerdo con el cargo. El funcionario es un representante

del Estado, forma parte de él; el empleado solo es un ejecutor, pero no es representante del Estado.

Para otros autores lo que caracteriza al funcionario es el poder de decidir y ordenar, el poder de mando. El mero ejecutor de las órdenes contenidas en el Reglamento respectivo y de las que recibe de los que le son jerárquicamente superiores, no representa al Estado. Podemos decir que los empleados públicos o más propiamente, los trabajadores al Servicio del Estado, no son el Estado mismo, porque no son representantes de él, pero no puede realizar su función sin la participación de ellos. El funcionario tiene una relación externa con el Estado que le da el carácter de representante expresa la voluntad del Estado en la administración frente a terceros, formando parte de éste. La relación del trabajador al servicio del Estado, es interna y se limita entre otras actividades, a examinar documentos, realizar o verificar operaciones de cálculo, inscribir y redactar documentos y en general labores de carácter administrativo, pero no expresa la voluntad del Estado, no es un representante, es un simple ejecutor, sin poder de decisión ni autoridad. La relación jerárquica no puede ejercer un empleado sobre los inferiores en grado, es solo con respecto a la organización interna de una dependencia.

Si el trabajador al Servicio del Estado no tiene autoridad, no es representante del Estado, ni expresa su voluntad solo debe responder de los hechos como trabajador, derivados de la prestación del servicio que recibe el Estado. El funcionario como representante del Estado, porque actúa a nombre y riesgo de éste.

La distinción entre funcionarios y empleados la caracteriza Serra Rojas, (19) como sigue:

a). - 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 verificar las disposiciones legales de su investidura.

b). - El empleado público se caracteriza: Por no tener atribución especial designada en la ley, colabora en la realización de la función. Por su incorporación voluntaria a la organización pública. Por no participar en la formación y ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por no hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por no tener carácter contractual su relación con el Estado, de

acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto de los funcionarios y empleados, el maestro Fraga -- señala la distinción entre ambos diciendo:

1. - La duración del empleo. Mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter -- permanente .

2. - Criterio de la retribución. Los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre remunerados.

3. - La naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene el funcionario; si es de derecho privado al empleado. Cabe hacer hincapié en que toda función pública es de derecho público.

4. - Que los funcionarios son los que tienen poder de decidir -- y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores .

5. - Que el funcionario es el que tiene señaladas sus facultades -- en la Constitución o en la ley, y empleado el que las tiene en los reglamentos.

6. - El funcionario supone un encargo especial transmitido en -- principio por la ley, que crea una relación externa que dá al titular un -- carácter representativo mientras que el empleado público sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación -- de la función pública. (20)

Como se observa Serra Rojas y Fraga se unen al criterio sustentado por Rafael Bielsa, en el sentido de considerar el último criterio para hacer la distinción entre funcionarios y empleados públicos .

Respecto a los funcionarios, en el sistema mexicano, tienen generalmente una retribución, salvo las excepciones que hace la ley .

La incorporación voluntaria a la administración pública, pone de manifiesto el carácter contractual de la relación que existe entre el -- trabajador y el Estado.

Las consideraciones anteriores, sintetizan la distinción en -- tre funcionarios públicos y trabajadores al Servicio del Estado o funciona-

y empleados públicos, como tradicionalmente se les ha llamado dentro de la Administración Pública, a todas las personas que colaboran con el Estado

Estudiadas las diferencias que existen entre unos y otros, consideramos que por terminología más correcta es la que usa la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que serviría para precisar mejor la condición de este numeroso sector de trabajadores, que debe tener la misma protección que tiene el trabajador de empresas privadas, en todo lo que favorezca, no existiendo justificación para una protección inferior o de igual.

6. - DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EN RELACION CON LOS BUROCRATAS

SUSPENSIÓN DE UNA PLAZA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE BASE: Cuando se suprime una plaza, al trabajador tiene derecho a que se le otorgue una plaza equivalente a la suprimida, sólo surge para el Estado, cuando la supresión de la plaza afecta a un trabajador de base, que por lo mismo es inamovible y no se le debe privar de su empleo. (Fracción IX del apartado B del artículo 123)

CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, -- PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN: La acción del titular de una oficina pública para cesar a un empleado prescribe en un mes, en atención a que se ha interpretado que la relación entre los artículos 44, fracción V y 87, fracción IV , del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, así se desprende ya que la suspensión de que habla el segundo no es sino la mencionada en el primero, como medida que el titular puede tomar mientras obtiene la autorización para separar al trabajador responsable de una falta de forma definitiva.

CESE POR FALTAS DE ASISTENCIA DE LOS TRABAJADORES -- AL SERVICIO DEL ESTADO. Las faltas de asistencia injustificadas de un trabajador al servicio del Estado, que han sido sancionadas con el descuento de sus respectivos sueldos, no puede servir de base para acreditar la causal de rescisión del contrato por incumplimiento porque ello equivaldría a sancionar dos veces un hecho, lo que es contrario al más elemental principio de equidad, debiéndose declarar que esta defensa es infundada y por tal motivo improcedente.

Quando no opera el cambio de Adscripción de los Trabajadores al Servicio del Estado. Si a un trabajador al Servicio del Estado con nombramiento de oficinista se le comisiona realizar tareas distintas de las --

que le corresponden y para trasladarse a diversos estados de la República, no obstante que en su nombramiento se especifica la categoría de Oficial Administrativo y que pertenece al personal del Distrito Federal, su oposición a cumplimentar esa orden será justificada y no implicará abandono de empleo, ya que ni se le puede movilizar libremente, ni aún en forma temporal, fuera del lugar que se especifica en su nombramiento, máxime si en el oficio de comisión no se indica que obedece a necesidades del servicio.

CARGA DE LA PRUEBA DE LA ANALOGIA DE FUNCIONES. ---
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. El artículo 40 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que serán de confianza los trabajadores cuyas funciones sean análogas a las de los funcionarios y empleados que en él se enumeran, pero es dudable que en esos casos el Titular de la dependencia burocrática debe probar dentro del procedimiento laboral, esa analogía de funciones.

CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ---
DENTRO DE LOS SEIS MESES SIGUIENTES A SU DESIGNACIONE. Si bien es cierto que el artículo 40 del Estatuto Jurídico en uno de sus párrafos dispone que los Empleados de Nuevo Ingreso serán de base, después de seis meses de servicio sin nota desfavorable, independientemente de los servicios que a determinada unidad burocrática haya prestado con anterioridad un empleado y que se acrediten con su expediente personal, debe interpretarse que la estipulación legal de referencia no exonera al titular de tener una causa justa para separar a un empleado dentro de los seis meses contados a partir de su designación, o sea alguna causa de las estipuladas en el artículo 44 del propio Estatuto Jurídico.

COMPUTO DEL TERMINO DE PRESCRIPCION DE LA ACCION
DE CESE POR FALTAS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El término de un mes, que para la prescripción señala el artículo 87 fracción IV, del Estatuto Jurídico, corre a partir de la fecha en que la autoridad burocrática está en condiciones de conocer, con vista de los diferentes elementos que le proporcione la investigación del caso, si el empleado es acreedor, por la responsabilidad en que hubiere incurrido, a la sanción correspondiente.

NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO ---
DEL ESTADO DE BASE. En materia de servicios a los Poderes de la Unión, en tanto no exista un nombramiento legítimo, no se puede considerar que un empleado público tenga el carácter de trabajador de base.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PROVISIONALES: Según los artículos 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son empleados públicos provisionales los siguientes:

a) - Los que son designados para cubrir las vacantes temporales menores de seis meses, y que pueden ser nombrados y removidos libremente por el Titular.

b) - Los que son designados para cubrir las vacantes temporales mayores de seis meses, los cuales deberán ser nombrados por riguroso escalafón.

c) - Los que siendo de base participan en el movimiento escalafonario a que se contrae el inciso que antecede.

d) - Los que son designados entre tanto la Comisión de Escalafón emite dictámen. En caso de controversia sobre la naturaleza de los servicios de un trabajador, cuando el titular alega que éste tiene el carácter de provisional, dicho titular debe acreditar en el juicio respectivo que al empleado se le otorgó nombramiento con carácter de provisional precisamente bajo supuestos anteriormente mencionados.

RECISION DE LA RELACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se encuentran previstas las causas por las que éstos puedan promover la rescisión de la relación jurídica establecida entre ellos y el Estado, tal omisión debe subsanarse con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que es aplicable supletoriamente conforme al artículo 11 del ordenamiento legal citado en primer término y establece las causas por las que el trabajador puede rescindir la relación contractual correspondiente. Por tanto, un trabajador al Servicio del Estado puede demandar la rescisión de la relación jurídica que tiene establecida con el titular de una dependencia y fundándose en alguna de dichas causas.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EMPLEADOS DE SERVICIOS FEDERALES. Se consideran de confianza de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que la circunstancia de que antes de entrar en vigor dicha ley un trabajador no haya tenido el carácter de empleado de confianza, pero en virtud de la nueva legislación se haya catalogado su puesto como de "servicios federales" modificando su situación contractual, en todo caso debió atacar la inclusión de su empleo con este carácter pero de ningún modo estimar que era el Titular de la Dependencia oficial en donde prestaba servicios quien lo modi

licó.

CONCURSOS ESCALAFONARIOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece la obligación de convocar a concurso para la designación de un empleado en determinada vacante, a efecto de que todas aquellas personas que se consideran con derecho a dicha plaza, puedan demostrar su capacidad, su antigüedad y sus méritos en servicio; es inconcluso que al no llenarse tales requisitos en una dependencia burocrática y haberse otorgado inclusive que la plaza reclamada por la actora se otorgó únicamente con apoyo en cuadros escalafonarios formulados de antemano por la comisión respectiva, no se ha cumplido con la ley y ello amerita la concesión del amparo.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. - Serra Rojas, ., Andrés. Derecho Administrativo, 3a. Ed. Edit ---- Porrúa Hnos. y Cía. México, Pág. 365.
2. - Dwight Waldo. Administración Pública, E.U.A. 1967 Pág. 55.
3. - Dwight Waldo, Ob. Cit. Pág. 70.
4. - Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. Pág. 362.
5. - Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1974.
6. - De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, 12a. Ed. --- Edit. Porrúa, S. A. T. I., México 1970, Pág. 141.
7. - Trueta Urbina Alberto Nuevo Derecho Procesal del Trabajo Ia. Ed. Edit. Porrúa, S. A., México 1971, Pág. 606.
8. - Trueta Urbina Alberto, El Nuevo Artículo 123, 2a. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1967, Pág. 277.
9. - Trueta Urbina Alberto, Ob. Cit. Pág. 278.
10. - Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Pág. 207.
11. - Idem.
12. - Diario Oficial de la Federación de 31 de Dic. de 1975.
13. - Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, T. III, Edit. Roque de -- Palma, Buenos Aires, 1964 Pág. 25.
14. - Serra Rojas, Ob. Cit. Pág. 385.
15. - Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. Ed. Textos Universitarios, México 1975, Pág. 304.
16. - Bielsa, Rafael, Ob. Cit. Pág. 6.
17. - Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. Pág. 318.
18. - Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. Pág. 318.
19. - Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. Pág. 449 y 450.
20. - Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 13a. Ed. Edit. Porrúa, - S.A. México 1969, Pág. 130.

CAPITULO SEGUNDO .

1. - Derechos y obligaciones de los Trabajadores.
2. - Los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado .
3. - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

IV DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES .

El Estado impone deberes imprescindibles a sus servidores --- para mantener el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y reali- - zar los demás fines que tiene a su cargo.

Es lógico que la ley reconozca a los Trabajadores del Estado --- los derechos y ventajas personales necesarios para su vida en relación --- tanto los que se refieren con su posición administrativa, como sus dere- - chos personales y las facultades que se derivan de su propia investidura --- legal frente al particular .

Estos derechos, que con los que el Trabajador tiene en rela- - ción al Estado, se consagran en su calidad de titulares o instrumentos de la función administrativa, o de personas físicas que reclaman de la organi- - zación gubernamental los elementos necesarios para subsistir decorosa- - mente y hacer frente a sus necesidades personales y familiares y poder --- atender con eficacia los servicios públicos.

Es por ello, que los derechos y obligaciones de los Trabaja - dores al Servicio del Estado se encuentran ampliamente reconocidos por --- la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamenta - ría del Apartado B) del artículo 123 Constitucional y en la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Así, el título Segundo, Capítulo del I al VII de la Ley Regla - mentaria consagra los " Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y - de los Titulares .

Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nom- - bramiento expedito por el funcionario facultado para extenderlo , o por - esta incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo .

Los derechos sociales mínimos que la Ley consagra a favor de los trabajadores al servicio del Estado, son los siguientes:

a). SEMANA LABORAL DE CINCO DIAS. Desde el primero de enero de mil novecientos setenta y tres, la burocracia disfruta del des- - canso de dos días cada semana , es justo, es honrado, es humano, la dis- - posición destinada a la creación de la semana inglesa burocrática, ya que así se fomenta la unidad familiar, cultural, las prácticas deportivas --

la recuperación del trabajo intenso etc

" Aparentemente la medida es saludable y pretende un mejor empleo de los dos días disponibles pero debe reflexionarse en que éstos empleados precisamente tienen a su cargo la prestación de servicios públicos que, por su naturaleza, deberían ser interrumpidos en general. En realidad como se veía laborando los sábados en la mañana, el descanso sólo se amplía a las mañanas de tales sábados y el estado psicológico de las horas precedentes al descanso, se transfiere a los viernes en la tarde con detrimento de la función pública y de los servicios que el pueblo requiere por ejemplo en correos y telégrafos. (1)

b) - VACACIONES - Tienen derecho a ellas los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborales cada uno, en las fechas que se señalen al efecto, pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieron derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que le impidiera el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

c) SALARIO. Sueldo o salario es uno de los derechos de carácter económico que tiene el trabajador derivado de la prestación del servicio, por lo tanto, salario es retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

d) - ESCALAFÓN. Es el sistema organizado en cada dependencia para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas para lo cual se expide un Reglamento de Escalafón formulado de común acuerdo con el Titular de la Dependencia y el Sindicato respectivo. Si el trabajador es de base y tiene un infumio de seis meses podrá ser ascendido a la plaza del grado inmediato superior, y si cumple con los factores escalafonarios como son los conocimientos teóricos y prácticos para el desempeño de una plaza, la actitud física y mental para llevar a cabo una actividad determinada y la antigüedad, o sea el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente; estos factores escalafonarios son importantes porque al valorarse y calificarse se otorgan las vacantes a los trabajadores de la categoría inmediata inferior.

que acrediten mejores derechos. Los Titulares de las dependencias darán a conocer las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja, o se apruebe oficiosamente la creación de plazas de base a las Comisiones Mixtas de Escalafón, quienes al tener conocimiento de las vacantes procederán a convocar a en concurso entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes; dichas convocatorias señalarán los requisitos para aplicar derechos plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos en los cuales las comisiones proceden a verificar las pruebas a que se someten los concursantes y a calificar los factores escalafonarios, el trabajador que resulta aprobado y con mejor calificación ocupa la vacante; si la vacante es temporal y no excede de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón, pero los trabajadores ascendidos serán nombrados con el carácter de provisionales de tal modo de que el trabajador que disfrute de la licencia, al reintegrarse al servicio se corre automáticamente en forma inversa al escalafón.

e) - DERECHO DE HUELGA. - Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores con el objeto de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En caso de huelga, los trabajadores con funciones con el extranjero, deberán limitarse y hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico fuera del Territorio Nacional. Los Trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado II del artículo 123 Constitucional; que la huelga sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la Dependencia afectada, pero antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje un pliego de peticiones con la copia del acta en que se haya acordado declarar la huelga; si el tribunal declara legal la huelga y si ya ha transcurrido el plazo obligatorio de diez días y no se ha llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores, pero si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el Estado de Huelga y dará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad por el Estado. Si el Tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por este solo hecho los trabajadores que hubiesen suspendido sus labores y sin responsabilidad para los titulares. Mientras tanto no se declare legal, inexisten

tente o terminado un Estado de Huelga, el Tribunal y las autoridades Civiles y Militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores dándoles garantías y prestandoles el auxilio que soliciten.

Los trabajadores del Estado no han configurado siempre la -- suspensión de labores estrictamente apoyada a la definición legal de la -- huelga y mucho menos al procedimiento para el estallamiento del con- -- flicto, sino que en varias ocasiones se ha determinado como un derecho a -- la resistencia, pero desde luego que no como el equivalente a la rebelión -- pero sí en forma de paros, fuertemente unificados que no han mereci- -- do ni siquiera su calificación legal por parte del Tribunal competente. O -- jalá que el Legislador en el futuro otorgue mayor atención a este impor- -- tante derecho de todos los trabajadores y marque pautas jurídicas, preci- -- sas e inviolables para el ejercicio inextinguible de la huelga dentro de la -- administración. La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Esta- -- do en su capítulo III, una que reconoce el derecho a la Huelga, parece -- negarlo, pues al abordarlo con generalidades, es casi imposible la preci- -- sión de un Derecho que puede configurar la violación del mismo.

D. - AGUINALDO. El bonorata a partir del segundo año -- de Gobierno del Presidente Ruiz Cortinez, ha venido recibiendo como agui- -- naldo el equivalente a un mes de salario exento de todas las reducciones -- legales, pero ésto no se consideraba una obligación para el Gobierno, ni -- un Derecho del empleado público, ya que no estaba consignado en ninguna -- disposición legal.

En cuanto a la seguridad, la Ley del Instituto de Seguridad -- y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 3o esta -- blece con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones: 1)

D. - SEGURO DE ENFERMEDADES NO PROFESIONALES. -

En caso de enfermedad no profesional, el trabajador, y el pensionista -- tendrán derecho a las asistencias médica, quirúrgica, farmacéutica y hos- -- pitalaria que sean necesarias desde el comienzo de la enfermedad y duran- -- te el plazo máximo de cincuenta y dos semanas para la misma enfermedad. -- En caso de enfermos ambulantes, cuyo tratamiento médico no les impida -- trabajar, el tratamiento de una misma enfermedad se continuará hasta su -- curación. Cuando se trate de un trabajador y la enfermedad lo incapacite -- para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo o por medio -- sueldo, si al vencer se le concede la licencia con medio sueldo continúa la incapacit- -- dad se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure -- la incapacidad hasta por cincuenta y dos semanas contadas desde que se -- inició ésta.

Durante la licencia sin goce de sueldo, el Instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad. Al principiarse la enfermedad, tanto al trabajador como a la entidad y Organismo Público en que labore, darán el aviso correspondiente al Instituto. También tendrán derecho a las asistencias: médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en caso de enfermedad los familiares del trabajador y del pensionista y que son:

La esposa o a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido el trabajador como si lo fuera, durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que tuviese hijos mientras que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación.

Los hijos menores de 18 años.

El padre y la madre; siempre y cuando dependan económicamente del trabajador o del pensionista, o si dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a las prestaciones otorgadas por ésta ley.

2. - SEGURO DE MATERNIDAD. - La mujer trabajadora, la esposa del trabajador o del pensionista o a falta de la esposa la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que tuviese hijos siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio y siempre que, durante los seis meses anteriores al parto se hayan mantenido vigentes los derechos de la trabajadora asegurada o del trabajador de que se deriven estas prestaciones, tendrán derecho a la asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el Instituto certifique el Estado de Embarazo, la certificación señalará la fecha probable del parto para que se reduzca la jornada máxima a efecto de que la futura mamá no sufra quebrantos en su salud, asimismo ayuda para la lactancia, cuando según dictámen exista incapacidad física para amamantar al hijo, esta ayuda se proporcionará hasta por un lapso de seis meses, con posterioridad al nacimiento y se entregará a la madre, o a falta de esta a la persona encargada de alimentar al niño una canastilla de maternidad, cuyo costo será señalado periódicamente por el Instituto.

3. - SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ACCIDENTES PROFESIONALES. Se reputan como accidentes de trabajo, los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo, así como aquellos que concurren al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su

trabajo o viceversa. Se consideran enfermedades profesionales, las que reúnan las circunstancias y características señaladas en las leyes de Trabajo.

Un técnico o Médico para que dictamine a su vez, en caso de desacuerdo entre la calificación del Instituto y el dictamen del perito designado, el Instituto proporcionará una terna preferente de profesionistas de notorio prestigio profesional, el trabajador elige a uno, quien resolverá en forma definitiva y su dictamen será inapelable y por lo tanto obligatorio para el interesado y para el Instituto. En caso de accidente o enfermedad profesional el trabajador tendrá derecho a las asistencias: médica quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia, licencia con goce de sueldo íntegro, cuando el accidente o enfermedad incapaciten al trabajador para desempeñar sus labores.

4. - HABITACIONES PARA TRABAJADORES. El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores, la enajenación de estas habitaciones podrán hacerse por medio de ventas o plazos con garantías hipotecarias o con reserva de dominio por medio de contrato de promesa, de venta y con las facilidades siguientes.

El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo.

Pagado el capital e intereses, se otorgará la escritura que proceda.

El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de quince años.

Los arrendamientos de habitaciones de los trabajadores se registrarán por las disposiciones que dicte la Junta Directiva, las que tendrán por objeto social el beneficio de los mismos trabajadores.

5. - PRESTAMOS HIPOTECARIOS. Este derecho lo adquiere el trabajador después de seis meses de haber contribuido al Instituto, podrá obtener préstamos con garantía hipotecaria sobre bienes inmuebles urbanos. Dichos préstamos se destinarán para la adquisición de terrenos, adquisición o construcción de casas, efectuar mejoras o hacer reparaciones de las mismas y redención de gravámenes.

Los pensionistas también gozaran de los beneficios anteriormente señalados, con sujeción a los acuerdos generales que en los térmi-

nos y dentro de los lineamientos de la ley del Instituto dicte la Junta Directiva

El límite máximo de los préstamos hipotecarios, aún tratándose de préstamos mancomunados, según las últimas reformas y adiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado será de doscientos mil pesos, cuyo plazo para cubrir dicha cantidad no excederá de quince años.

6.- PRESTAMOS A CORTO PLAZO. Estos se harán a los trabajadores de base, conforme a los siguientes requisitos:

Si han cubierto al Instituto sus aportaciones para tener derecho a los servicios que eleven su nivel de vida y los de sus familiares, así como para tener derecho a la indemnización global

Mediante garantía del total de dichas aportaciones son iguales o mayores al monto del préstamo, en caso contrario, se autorizará solamente hasta el importe de cuatro meses.

Se prestará a los trabajadores hasta el importe de seis meses de sueldo básico si sus aportaciones son iguales o mayores al monto del préstamo, en caso contrario, se autorizará solamente hasta el importe de cuatro meses.

Si el préstamo sobrepasa el monto de las aportaciones, el excedente se garantiza con un fondo especial que constituyan los interesados mediante el pago de primas, en los términos que fije la Junta Directiva.

Los trabajadores de confianza y los supernumerarios podrán obtener préstamos a corto plazo conforme a las mismas reglas establecidas para los trabajadores de base y mediante las garantías especiales que determine la Junta Directiva, por medio de disposiciones reglamentarias.

Los préstamos se harán de tal manera que los abonos para reintegrar la cantidad prestada y sus intereses sumados a los de cuentas por préstamos hipotecarios y a los que deban hacerse o por cualquier otro adeudo o favor del Instituto, no excederán del 50 % de los sueldos del interesado. El plazo para el pago del préstamo no será mayor de 18 meses, salvo acuerdo especial de la Junta Directiva, y el interés de los mismos no será mayor del 9 % anual calculado sobre los saldos insolutos.

7.- JUBILACION. Tienen derecho a la jubilación los trabaja-

dores con treinta años de servicios o más, e igual tiempo de contribución al Instituto cualquiera que sea su edad. La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja.

8. - PENSION POR VEJEZ. Tienen derecho a pensión por vejez los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de contribución al Instituto.

9. - PENSION POR INVALIDEZ. Se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubieren contribuido al Instituto cuando menos durante quince años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación. Para calcular esta pensión, se aplicará la tabla contenida en el artículo 77, en relación con los artículos 79, y 82 de la Ley del ISSSTE.

10. - PENSION POR CAUSA DE MUERTE. La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiera contribuido al Instituto por más de 15 años, así como la de un pensionado por vejez o invalidez, darán origen a las pensiones de viudez y de orfandad o pensiones a los ascendientes, en su caso, según lo previene la Ley del ISSSTE. El derecho al pago de esta pensión se iniciará a partir del día siguiente de la muerte de la persona que haya originado la Pensión.

11. - INDEMNIZACION GLOBAL. Al trabajador que sin tener derecho a pensión por vejez o invalidez, se separe definitivamente del servicio, se le concede una indemnización global

Respecto a las obligaciones que el Estado impone a sus trabajadores, estas se encuentran señaladas en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y son las siguientes:

I. - Desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, sufriendose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; II. - observar buenas costumbres dentro del servicio; III. - Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; IV. - Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; V. - Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; VI. - Asistir puntualmente a sus labores; VII. - No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y VIII. - Asistir a los

Institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

El incumplimiento de las obligaciones anteriores implica responsabilidad para el trabajador produciendo consecuencias jurídicas. La responsabilidad puede ser civil si la falta de cumplimiento de las obligaciones que la ley impone al trabajador, provoca un perjuicio o menoscabo en el patrimonio del Estado, como las faltas cometidas por empleados que tienen a su cargo manejo de fondos de valores.

Es penal, si la falta cometida por el empleado o funcionario son de las que consagra el Código Penal al referirse a los delitos cometidos por Funcionarios Públicos, como el ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, el abuso de autoridad, el cohecho y el peculado, etc. Además de éstos delitos, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en su título II capítulo 2o se refiere a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y en su artículo 13 hace mención de esos delitos en sus I, XXII fracciones, denominándose dichos delitos oficiales de todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 29 (párr. V del artículo III constitucional).

Estos son los delitos y faltas oficiales en que pueden incurrir los trabajadores al servicio del Estado; los delitos y faltas de los Altos funcionarios de la Federación se establecen en el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades; pero en éste aspecto es poco o nada aplicable sin embargo se aplica con más rigor a modestos empleados.

En la responsabilidad administrativa el empleado comete faltas dentro de sus actividades y desempeño de sus funciones. Las faltas así cometidas pueden traer como consecuencia la terminación del nombramiento o cese del trabajador, previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje pudiendo intentar esta acción con la responsabilidad civil, penal o de ambas. En otros casos, la falta cometida por el trabajador no tiene estas consecuencias y solo recibe una sanción de carácter disciplinario, como son el apercibimiento, la amonestación la multa y la suspensión temporal del empleo que significa un perjuicio para el trabajador en su situación económica.

La Ley en su artículo 44 fracción III, ordena al trabajador cumplir con las obligaciones que le impongan las condiciones Generales de Trabajo.

Respecto a lo anterior, el empleado desde que acepta el nombramiento --- desconoce generalmente esas obligaciones por falta de reglamento respectivo en muchas de esas Dependencias, quedando éstas al criterio del Jefe --- inmediato del trabajador.

Otro de los deberes que el Estado impone al trabajador es la --- discreción, que implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas, y que pueden poner --- en peligro al propio Estado o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal, médico, etc. A estos casos se refiere la fracción IV del artículo 44 de la ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (3)

La fracción V del artículo 44 impone al trabajador el deber de seguridad, que tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus trabajadoras.

Esta medida tiende a la protección de las personas y bienes en los servicios públicos, que quedan totalmente desamparados en --- los casos en que un grupo de trabajadores injustamente suspende sus labores.

En cuanto a la capacidad del trabajador la fracción VIII --- del citado artículo impone la obligación de asistir a los Institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia". Esta obligación --- está relacionada con la fracción VII del artículo 123 constitucional, Apartado B' y el 43 fracción VI inciso F, que imponen la obligación para los titulares de las dependencias, el establecimiento de Escuelas de Administración Pública, para la mejor preparación y eficiencia del Trabajador. En raras ocasiones las dependencias gubernamentales cumplen con estas --- disposiciones, razón por la cual no puede constituir una obligación para --- el trabajador al asistir a estos "Institutos de Capacitación" por lo tanto --- debe pugnarse que éstas disposiciones se cumplan, ya que redundan el --- beneficio de la administración Pública, por la capacidad y eficiencia en el --- servicio que recibe, y para el trabajador la mayor aptitud para su carrera profesional dentro de la propia administración y en consecuencia, la obtención de ascensos de acuerdo con el escalafón, lo que trae aparejada una --- mejor condición económica.

2. - LOS SINDICATOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El movimiento tendiente a la organización sindical de los empleados públicos, se ha producido en los más importantes estados contem-

porfíneos y que ha sufrido en ellos mil vicisitudes.

Sin embargo, se sigue objetando el derecho que tienen los Trabajadores al Servicio del Estado, de formar sindicatos, ya que se afirma que el "Estado es una institución de instituciones, ajena a propósitos de lucro, que regula su actividad inspirada en asegurar el interés público, por lo que no podría aceptar la existencia de entidades que interfieren la acción pública y se viera obligado a abandonar la tarea suprema de equilibrar y armonizar los intereses de la comunidad. Se pensó en todo caso, que la colectividad sería la que resistiera gravemente los perjuicios de una contradicción entre la administración pública y sus trabajadores." (4)

En contra de la sindicalización, se dice además, que " es una organización con vista a la huelga, la cual es contraria al funcionamiento normal y continuo del servicio público; que el sindicato es una organización hostil a la jerarquía administrativa y a la organización política del país, porque presta facultades a los gobernantes para organización constitucional del Estado." (5)

Lo anterior carece de justificación, si tomamos en cuenta que las finalidades de los sindicatos son las de mejorar y defender los intereses de sus miembros con base en la ley, garantizando el respeto a la jerarquía administrativa, a la organización política del país y la organización constitucional del Estado.

La fracción X del Apartado B' del artículo 123 constitucional reconoce a los trabajadores del Estado el derecho de asociación sindical al disponer:

" Los Trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo hacer uso del derecho de huelga previo al cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les consagra".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B' del artículo 123 Constitucional, al referirse a la " Organización Colectiva de los Trabajadores; expresa que los sindicatos son asociaciones de trabajadores que elaboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Todos los trabajadores tendrán derecho a formar parte del

sindicato correspondiente, pero una vez que obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados, excluye a los trabajadores de confianza de los sindicatos y cuando un trabajador sindicalizado ocupe un puesto de confianza quedarán en suspenso sus obligaciones y derechos sindicales, igualmente el Estado podrá aceptar, en ningún caso la cláusula de exclusión.

Los requisitos que establece la ley para que se constituya un sindicato es que lo forman como mínimo veinte trabajadores y que no exista de la dependencia, otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros. Los sindicatos serán registrados en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En cada dependencia sólo habrá un sindicato en caso de que concuerden varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Se dispone que en cada dependencia sólo habrá un sindicato y se excluye de participar en él, a los trabajadores de confianza. Si la exclusión es por su identificación con el patrón y por la naturaleza de sus labores es obvia la falta de solidaridad con los trabajadores sindicalizados, pero eso no quiere decir que se les pueda vedar el derecho de asociación o que no puedan constituir sus propios sindicatos, porque como trabajadores deben formar también sus sindicatos. Sin embargo, como se dispone la existencia de un solo sindicato para cada dependencia, se requiere una modificación o reforma a la ley para que se les reconozca ese derecho.

Se establece la prohibición de todo acto de reelección dentro de los sindicatos, se faculta a los sindicatos para adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

Qu responderá a los sindicatos intervenir en la fijación de las condiciones generales de trabajo con los titulares de las dependencias, integrar las Comisiones Mixtas de Escalafón con los representantes de los titulares de las dependencias respectivas e intervenir en los ascesos, facilitar los labores del Tribunal y representar a sus miembros ante el mismo, así como ante las autoridades superiores.

Se prohíbe a los sindicatos: I. - hacer propaganda de carácter religioso; II. - Ejercer la función de comerciantes, con fines de lucro; III. - Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen; IV. - Fomentar actos delictuosos contra personas o propie-

dades y V. - Adherirse a organizaciones obreras y campesinas. Art. 79.

DERECHO DE HUELGA. - Si la ley autoriza la existencia de sindicatos de los trabajadores al Servicio del Estado es natural que consigne el derecho de huelga, reglamentándolo en forma especial.

Al respecto el maestro Mario de la Cueva nos dice: "Es el ejercicio de la facultad legal de las mayorías obreras de suspender las empresas previa observancia de las formalidades legales, para obtener el equilibrio de los derechos o intereses colectivos de los trabajadores y patrones" (6).

La fracción VII del artículo 123 Constitucional expresa: "Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones, las huelgas y los paros. Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B" del artículo 123 Constitucional, regula ese derecho en sus artículos del 92 al 109.

En el artículo 92 encontramos el concepto de huelga al expresar que "es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece

Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas. Art. 93.

Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Art. 94

Del precepto del artículo anterior, se desprende que la huelga de los trabajadores al servicio del Estado puede ser parcial si se decreta contra una sola dependencia de los Poderes de la Unión, en ambos casos cuando se violan de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B" del artículo 123 Constitucional. También de la interpretación del precepto se desprende que no es suficiente una sola violación a los derechos del trabajador, sino que deben ser violaciones repetidas en forma general y que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, para que pueda calificarse de legal.

Se considera que la huelga es reconocida al trabajador del Estado solo formalmente, debido a la imposibilidad de que se llegue a realizarse-

pero tiene otros medios de interrumpir sus labores para presionar al Estado, como es el tortuguismo y la acumulación de trabajo.

La huelga sólo suspende los efectos del nombramiento de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento. Art. 95.

La huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decreten en los casos del artículo 29 Constitucional Art. 106.

Si la declaración de huelga se considera legal, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 95, no hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender sus labores. Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado. Arts. 102 y 103.

3. - EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre el Estado y sus trabajadores. Se trata de un cuerpo colegiado, clasista que teóricamente y a la luz del Derecho Constitucional viene a formar, con las juntas de Conciliación y Arbitraje, un nuevo poder, de mayor jerarquía por cuanto que queda sometida su jurisdicción a la más alta Autoridad política representativa del Estado, el Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados Senadores como integrantes del Poder Legislativo (7).

El apartado 8° del artículo 123 Constitucional en su fracción XII dispone: " 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". Por su parte, la Ley reglamentaria en su artículo 118 se refiere a su integración: " El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será Colegiado y lo integrarán un Magistrado representante del gobierno Federal que será designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y un Magistra-

de tercer árbitro que nombrarán los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente".

Del precepto anterior desprendemos que este Tribunal es colegiado debido a su integración y al concurso de personas que requiere para el ejercicio de sus funciones. Su función y competencia lo regula el artículo 124 de la Ley al decir: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para: I. Conocer en los conflictos individuales que se susciten titulares de una dependencia y sus trabajadores; II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo; IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y V. efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo".

Sus resoluciones respecto a las controversias que se susciten entre el Estado como patrón y sus trabajadores, se limitarán a la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, salvo lo dispuesto por la propia ley en su artículo II. "En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad".

Esto es para llenar las lagunas e insuficiencia de la Ley en los casos que no prevé, para resolver todos los supuestos que se presentan en la materia. Sin embargo el artículo II resultó absoluto porque la Nueva Ley Federal del trabajo, con más de cinco años de vigencia, suprimió leyes supletorias las del derecho común, quizá con el afán de dar cada vez más autonomía a la legislación laboral, no aplicando supletoriamente el Derecho Civil, como puede deducirse del artículo 17 de la misma.

La ley es aplicable a todos los trabajadores de los Poderes de la unión, excluyendo los trabajadores del Poder Judicial de acuerdo con el artículo 152. "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores, serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Naturaleza jurídica. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal administrativo por estar encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus funciones jurisdiccionales que le concede la Constitución General de la República, y al respecto nos dice Serra Rojas que "formalmente es un tribunal administrativo y su materia se ca-

taloga dentro de los asuntos de lo contencioso administrativo". (8)

De acuerdo con el artículo 118, el Tribunal es Colegiado y se integra por un magistrado representante del Gobierno Federal que será designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y un Magistrado Tercer Arbitro que nombrarán entre si los dos representantes citados, pero que en la práctica lo designa también el Presidente de la República, el cual fungirá como presidente del Tribunal. Con lo anteriormente dicho el Tribunal carece de independencia y sigue las directivas políticas que ordena el Jefe de la Nación, solo podrá ser removido por haber cometido delitos graves en el orden común o federal, y las faltas temporales de éste serán cubiertas por el secretario General de Acuerdos. Los magistrados del Tribunal representantes de la Organización de Trabajadores y del Estado, podrán ser removidos libremente por quienes los designaron y sus faltas temporales serán cubiertas por la persona que designe el organismo que cada uno represente.

Además, el tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, Secretarios, Actuarios y el Personal que sea necesario; los secretarios, Actuarios y Empleados del Tribunal estarán sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades Federales del Trabajo. Los Secretarios deben ser, Licenciado en Derecho.

Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal sean cubiertos por el Estado y se consignaran en el Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sobre el procedimiento de los conflictos de su competencia en el artículo 126 expresa: En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

El procedimiento para resolver las controversias que se cometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: A la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de su comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo Art. 127.

La contestación de la demanda se presentará en un término de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación-deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V. del artículo anterior.

Quando el domicilio del demandado se encuentra fuera del lugar en que radique el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad Art. 130.

El Tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias y citará a las partes, y en su caso a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución Art. 131.

Artículo 125 establece la obligación para el presidente del Tribunal citar a la audiencia de la conciliación y procurar avenir a las partes; para que de celebrarse convenio, se eleva a la categoría de laudo y los oblige como si se tratara de sentencia ejecutoriada. A este respecto se hace caso omiso de la disposición por falta de rigidez, de la ley, ocasionando en muchos casos injusticias cuando se trata de faltas que no alcanzan la gravedad e importancia para ejecutar la acción intentada, y en otros, la prolongación del procedimiento en perjuicio también del trabajador.

Respecto a las pruebas el Tribunal apreciará en conciencia que éstas se presenten sin sujeción a reglas fijas para ser estimadas, resolviendo los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión. Art. 137.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes. Pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las partes Art. 140.

Para su cumplimiento el tribunal, tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes Art. 150.

Quando se pida la ejecución de un laudo el tribunal despachará auto de ejecución y comisionará a un actuario para que, asociado de

la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la demandada y requiera para que cumpla la resolución, apareciéndola de que, de no hacerlo se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Art. 151.

Por lo que se refiere a la ejecución de los laudos, y a pesar de los medios de apremio, la ley carece de disposiciones adecuadas para que el tribunal proceda con la energía necesaria, dejando al arbitrio de las dependencias responsables el cumplimiento parcial de los mismos, la propia Ley, deja a juicio del tribunal las medidas necesarias para ese efecto. Se habla de cumplimiento parcial de los laudos en cuanto a que al reinstalarse un trabajador, en el laudo respectivo, se condena además a la dependencia responsable el pago de salarios no devengados y a otras prestaciones reclamadas por el trabajador; después de tardados trámites se obtiene el pago de lo reclamado, pero en parte, argumentándose que no es suficiente la partida para cubrir el total de la suma reclamada y como consecuencia pagarse de inmediato; llevando aparejado el no pago de otras prestaciones de que goza el trabajador, laborando normalmente.

Se debe pagar por el aumento o creación de una partida que garantiza el pago total e inmediato de los salarios caídos del trabajador del Estado, cuando éste ha sido despedido en forma injustificada y previo trámite seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, emitido laudo que así condene a la dependencia responsable, en forma similar a la garantía que se otorga al trabajador que labora en empresas privadas.

Lo comentado anteriormente, tiene solución, si las dependencias previamente analizan los casos concretos, ver si procede la demanda para pedir la baja del trabajador sin perjuicio de que éste siga laborando. Porque hace poco tiempo con el solo levantamiento de actas o conocimiento de alguna falta realizada por el trabajador, era motivo suficiente para notificar al trabajador su despido, sin esperar a demandar y obtener la autorización para darlo de baja sin responsabilidad para el Estado; lo que trafa como consecuencia, perjuicios para ambas partes, para el trabajador, al que se le impedía seguir laborando, juzgándolo y sentenciándolo de antemano, y como consecuencia el que dejara de percibir su sustento, dejándolo en la indigencia. Se perjudicaba al Estado, principalmente en su aspecto económico porque muchos despidos eran injustificados, lo que obligaba al trabajador a demandar, obteniendo en algunos casos laudos favorables en los que se condenaba de recibir los servicios del trabajador por el tiempo que duraba el juicio.

Actualmente se ha experimentado un cambio en las dependencias, conocido un hecho o falta que amerite la baja del trabajador, se le

vantan actas administrativas las que sirven de base para demandar ante el Tribunal al trabajador, al que se le dá intervención en el juicio; y hasta que se obtiene laudo se procede, si es condenatorio a notificar al trabajador su-
baja sin responsabilidad para el Estado, con lo que se han beneficiado am-
bas partes.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

1. - Guerrero López Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, 6a. -- Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1973, Pág. 490.
2. - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
3. - Idem.
4. - Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, quinta Ed. Librería de Porrúa Hnos. y Cía. S. A., México 1972, Pág. 442.
5. - Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 13a. Ed. Edit. Porrúa, -- S. A. México 1969, Pág. 135.
6. - De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, 12a. Ed. T. - II, Edit. Porrúa, S.A. México 1970, Pág. 810.
7. - Trucha Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, la. Ed. Edit. Porrúa, S. A. México 1971, Pág. 614 y 615.
8. - Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. Pág. 460.

CAPITULO TERCERO.

EVOLUCION LEGISLATIVA Y LAS REFORMAS DE 1975.

- 1).- **Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 a 1941.**
- 2).- **La Reforma de 1960.**
- 3).- **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**
- 4) - **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**
- 5).- **Comentarios a la Reforma de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

I. - LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938 Y 1941.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 hasta que estalló la Revolución Mexicana de 1910, los Poderes Públicos del Estado Mexicano en sus relaciones con los particulares y con sus propios empleados, en nada se apartaron de las funciones públicas del Estado Burgués, y por lo que se refiere en especial a las relaciones entre el Estado Mexicano y sus servidores, ni siquiera se imitaron las funciones de otros Estados en las que se regulaban por medio de leyes del Servicio Civil como consecuencia las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores dejaron de ser administrativas para convertirse en sociales, reguladas por el Derecho del Trabajo.

En efecto, como dice el Maestro Trueba Urbina "Las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores a partir de la Constitución mexicana de 1917, artículo 123 se convirtieron en relaciones sociales y por consiguiente dejaron de ser tema y materia del Derecho Administrativo pues en éste precepto quedaron consignados los derechos sociales de los empleados públicos. Desde entonces las relaciones y los preceptos que tutelan y reivindican a los empleados públicos corresponden al Derecho del Trabajo, teoría que se ha reafirmado en la reforma constitucional de 1960, en que el artículo 123 quedó dividido en dos apartados".

"Así pues la teoría del empleo, las relaciones sociales entre el Estado y sus trabajadores, dejaron de formar parte del derecho público-Administrativo, a pesar de la inasistencia de los tratadistas de esta disciplina que indebidamente se refieren a ella en sus obras: pues tales relaciones constituyen propiamente relaciones sociales regidas por el derecho del Trabajo, dejando de ser por consiguiente materia del Derecho Administrativo, que perdió aquel territorio, como también el Código Civil perdió otros contratos de prestación de servicios, y el derecho mercantil, a los factores y dependientes, comisiones y en general, agentes comerciales y cuyas relaciones se rigen por el derecho del Trabajo" (1)

Por lo tanto, las relaciones entre el Estado y sus servidores son de carácter social.

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo de 1931, con inexcusable ignorancia del artículo 123 constitucional, excluyó como sujetos del derecho del Trabajo a los Trabajadores al Servicio del Estado, para los cuales recomendaba la expedición de una Ley del Servicio Civil como puede verse en la Exposición de Motivos del Proyecto de Código Federal del Trabajo que afirmaba:

El Ejecutivo a mi cargo, considera que es urgente necesidad -- y tan urgente como la expedición de este Código del Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en las que se establezcan claramente los derechos del trabajador del Estado y que deberá comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades jubilaciones, etc., aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución".

Posteriormente y en acatamiento de la anterior doctrina administrativa contenida en la Ley del Trabajo, el Presidente de la República, -- General Abelardo, L. Rodríguez expidió el acuerdo sobre Organización y -- Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1934 y publicado en el diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes y año, el cual constituye el primer antecedente serio, firme de nuestra legislación burocrática, puesto que es el primer ordenamiento jurídico que intenta regular las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus servidores.

Este acuerdo cuya vigencia fue efímera tuvo como finalidad primordial dar estabilidad a los servidores públicos en sus empleos, ya que -- el simple cambio de gobierno era suficiente para que estos fueran cesados -- o dados de baja en sus empleos.

Contra tal práctica se pronunció el Acuerdo según se desprende de la exposición de Motivos: " Por lo pronto decía, el Presidente abdico a la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y Estatuyo como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, señala sus derechos y obligaciones y recompensas y establece en su favor la garantía -- de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de -- noviembre de éste año en que terminará mi ejercicio presidencial ningún -- funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justificada, debidamente comprobada ante las comisiones del servicio civil que se instituyen"

Sobresalen dentro del acuerdo las disposiciones relativas -- a la estabilidad de los trabajadores en su empleo y las que fijan el establecimiento de las Comisiones del Servicio Civil. Estas comisiones constituyen el antecedente del actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Asimismo se consagran como derechos de los trabajadores: percibir la retribución, conservar su empleo, ascender a los puestos superiores, desemplear solo labores propias de su empleo, vacaciones, licencias, indemnizaciones, pensiones de retiro e inhabilitación.

quedó integrado de la siguiente manera:

Título Primero, denominado "Disposiciones generales", en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores en dos grupos: de base y de confianza.

Título Segundo, "Derechos y obligaciones individuales de los trabajadores", consta de 7 Capítulos, el primero de los cuales contiene "Disposiciones Generales", como son admisión del trabajador, condiciones nulas, requisitos del nombramiento, traslado del trabajador y clasificación de trabajadores de base en: no calificados, especializados, técnicos y técnicos especializados.

Capítulo II, "De las horas de trabajo y de los descansos legales", regula tipos de jornada, horas extraordinarias, descanso semanal, licencias por maternidad, días de descanso obligatorio y vacaciones.

Capítulo III, "De los salarios", se define que es el salario -- el salario uniforme, clases de partidas presupuestales, protecciones del salario en contra de: retenciones, descuentos, deducciones, embargo, -- cesión, etc.

Capítulo IV, "De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente", trata de igualdad de condiciones para los no sindicalizados, ascensos, derecho a ocupar vacantes, habitación, servicio médico y farmacéutico, derecho a capacitación, licencias.

El Capítulo V, "De las obligaciones de los trabajadores" como son: Obediencia, diligencia, discreción o reserva, seguridad, puntualidad y lealtad o fidelidad a la nación mexicana.

Capítulo VI, "De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores", establece como causas: enfermedad contagiosa y prisión preventiva seguida por sentencia absolutoria o arresto impuesto -- por autoridad judicial o administrativa.

Capítulo VII, "De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores", comprende los casos por los cuales el trabajador -- podrá ser cesado: renuncia o abandono, conclusión del contrato muerte, incapacidad física y por resolución del Tribunal de arbitraje.

Título tercero, "De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, se compone de cuatro capítulos--

que son:

Capítulo I, " De los sindicatos ", trata que es sindicato, sindicato, sindicato único, derecho de asociación, registro, expulsión del sindicato, cancelación del registro no reelección y cláusula de exclusión, obligaciones y prohibiciones, disolución, federación de sindicatos y remuneraciones.

Capítulo II, " De las condiciones generales de trabajo", como comprende las horas de trabajo, intensidad y calidad del mismo, horas de entrada y salida, medidas que deben tomarse para evitar accidentes de trabajo, fechas y condiciones en que el trabajador debe someterse a exámenes médicos y las demás reglas que sean convenientes para la seguridad y eficacia del trabajador.

Capítulo III, " De las huelgas". comprende el concepto de huelga, tipos de huelgas y sus efectos.

Capítulo IV, " del procedimiento en materia de huelgas y de intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje", se refiere a los requisitos de la declaración de huelga, terminos que tiene el Tribunal para resolver sobre la legalidad e ilegalidad de la misma, sus efectos y con secuencias y causas de terminación.

Título Cuarto, " De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales". Capítulo I, " De los riesgos profesionales" comprende tanto los riesgos profesionales como los no profesionales", que su fran los trabajadores al servicio del Estado y prestaciones a que tienen de recho.

Título Quinto, denominado " De las prescripciones " establece el tiempo que tienen tanto el trabajador como el Estado para hacer valer sus derechos.

Título Sexto, " Del Tribunal de Arbitraje y Junta Arbitraria para los trabajadores al servicio del Estado y del Procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas" integrado por tres capítulos que son los siguientes:

Capítulo I, " De la integración del Tribunal y Juntas de Arbitraje". Trate qué, es un Tribunal Colegiado compuesto por un representante del gobierno Federal, un Representante de los Trabajadores y un tercer arbitro, existiendo además en cada unidad gubernamental una Junta arbitral que también es un cuerpo colegiado. Requisitos para ser miembro

del Tribunal, duración en el cargo, emolumentos, causas de remoción y personal de que dispone.

Capítulo II, "De la competencia del Tribunal y Juntas", se refiere a las atribuciones de las Juntas tales como: conocer de los conflictos individuales entre funcionarios de la unidad burocrática y sus trabajadores y los intersindicales. El Tribunal de Arbitraje es completamente para conocer en revisión los conflictos individuales, colectivos, intersindicales, así como llevar a cabo el registro y cancelación del sindicato.

Capítulo III, "Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, este se inicia con la demanda, así mismo se señalan los requisitos que deberá contener la misma requisitos y plazo para contestarla, etapas del procedimiento como son: Audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Título Séptimo, De las sanciones por infracciones a esta Ley, y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje, se impone como sanción una multa hasta de 1,000 y destitución de empleo sin responsabilidad para el Estado.

Este estatuto fue la primera legislación reglamentaria del Trabajo burocrático más avanzada del mundo y del punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático. (2)

Sin embargo, ante los problemas que originaba la aplicación de éste estatuto y ante los reclamos del interés general el presidente de la República General Manuel Avila Camacho, expide el 4 de abril de 1941 un Nuevo Estatuto que es publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 del mismo mes y año.

Antes que nada quiero dejar asentado que este nuevo Estatuto abrogó el decreto que estableció el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de septiembre de 1938; lo decimos porque muchos autores consideran que en 1941 sólo se reformó el Estatuto de 1938, cosa inexacta pues en el artículo segundo transitorio del Estatuto de 1941, se deja claramente especificado que el presente ordenamiento abroga al de 1938.

La expedición de este nuevo ordenamiento jurídico laboral obedeció fundamentalmente a dos razones: la primera de ellas consistió en la necesidad de contar con una legislación burocrática ordenada, coherente, que proporcionará seguridad: atributos que desde luego no reunía el estatuto del 1938, al cual no sólo dos años y fracción de vigencia se le ha

han hecho once reformas, principalmente para adicionar nuevos empleos de confianza y la segunda razón se hizo consistir en la urgencia de establecer en la Ley nuevos cargos o empleos de confianza

Fuera de estas innovaciones y de la supresión que se hizo de las Juntas Arbitrales, este Estatuto no presenta ninguna diferencia en relación con el de 1938.

Por otra parte, tanto este estatuto como el de 1938 fueron impugnados por la doctrina administrativa, que instó en la expedición de una ley del servicio civil, que antepusiera el interés público, sin desconocer los derechos de los servidores del Estado.

Igualmente, fueron objetados de inconstitucionales ya que, según se dijo, ambos fueron expedidos por el Congreso como leyes reglamentarias de preceptos que no estaban precisados en la Constitución: además se decía que el establecer los Estatutos la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, contravenían abiertamente al artículo 89 fracciones II, III, IV y V de la Constitución, en donde se establece la facultad del titular del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los empleados públicos.

Al respecto el maestro Trueba Urbina nos dice " Cuando se discutí el estatuto burocrático en la Cámara de Diputados sostuvimos la constitucionalidad del mismo dentro del Estado moderno de tendencia social y defendimos el derecho de huelga de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión" (3)

2).- LAS REFORMAS DE 1960.

Debido a las constantes objeciones que de inconstitucionalidad se hicieron a los Estatutos de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, aunada a la lucha incesante de los mismos, así como al progreso alcanzado por la Legislación Burocrática, fue posible la revisión del Estatuto de 1941 que se convirtió en tema político, ya que en el movimiento social de los trabajadores cobro y fuerza, debido a que desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de norma constitucional en los mismos términos que la primera parte del artículo 123, base de la legislación del trabajo.

Este proceso político culminó con la adición del Apartado "B" al artículo 123 constitucional, propuesta por el Lic. Adolfo López Mateos- Presidente de la República, el 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo mes y año, y aprobada por las legislaturas de los Estados de la República, en que el citado

artículo quedo integrado en dos apartados El "A" que se refiere a las relaciones obrero-patronales y el "B" que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

Esta reforma consistió fundamentalmente en elevar a nivel constitucional las disposiciones contenidas en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de septiembre de 1938, expedido por el Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, por lo que -- "La adición constitucional de derechos sociales de los trabajadores del -- Estado es eminentemente revolucionaria, pues es nada menos que el pensamiento del General Lázaro Cárdenas escrito en la Constitución". (4)

Al hacer la comentada adición y conceder categoría de constitucionales a la protección y garantías los trabajadores al Servicio del Estado, fue con el a fin de evitar su violación por leyes secundarias a inclusive -- por medidas administrativas.

Con esta reforma se ubicó en el mismo plano constitucional a los trabajadores al servicio del Estado y a los demás trabajadores, acabando en esta forma con el mito de que el Estado no debía ser considerado como patrón.

Así, el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional establece:

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

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de --
ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias
y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para --
el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exce --
der 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 inferidos al mínimo para los
trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la ----

República.

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

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

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

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

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

IX. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas;

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

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

c). - Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso an

tes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar del mismo debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, - de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica. de medicina, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

f). - Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propie--

dad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o sindicales, 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 registrarán por sus propios Leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la Fracción XI de este Apartado, en los Términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones:

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

3).- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La reforma que en 1960 se introdujo al artículo 123 constitucional -- y que consistió en la adición del apartado "B" en el que se contienen disposiciones mínimas de regulación de las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus trabajadores, orilló a nuestros legisladores, tres años -- después, a expedir una Ley Reglamentaria de dicho apartado.

El nuevo ordenamiento burocrático, que abrogó al Estatuto de los - trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, se publicó en - el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1963.

La expedición de la Ley despertó gran expectación, sobre todo en -- tre los trabajadores que esperaban les aportarían mayores beneficios que el Estatuto de 1941. Sin embargo, la Nueva Ley no concedió ninguna ventaja y además adoleció de grandes vicios, pues como afirma el Maestro Trueba - Urbina "Es una de las peores leyes en la materia; ya que requiere una re - visión total y ponerla a tono con el artículo 123. Las normas de ejecución -

son de una ineficacia absoluta.

Así mismo, esta Ley sigue los lineamientos del primer Estatuto --- mejorándolo en su técnica legislativa; pero no se protegen debidamente los derechos de los servidores públicos y la ejecución de los laudos es ineficaz.

La citada Ley esta compuesta por 165 artículos y 7 transitorios y está estructurada de la siguiente manera:

Título Primero. Disposiciones Generales, en las que define la relación jurídica y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos: de base y de confianza; Título Segundo. Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares; Título Tercero. Del Escalafón; Título Cuarto. De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las condiciones Generales de Trabajo; Título Quinto. De los riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales; Título Sexto. De las Prescripciones; Título Séptimo Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Proceso dinante ante el mismo; Título Octavo. De los medios de apremio y de la ejecución de los Laudos; Título Noveno. De los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores y Título Décimo. De las correcciones Disciplinarias y de las Sanciones.

La Doctrina jurisprudencial interpretativa de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se divide en dos partes: La sustantiva y la procesal; en la parte sustantiva la Ley Burocrática sólo se aplica a los trabajadores de base en relación con los cambios de adscripción de los empleados públicos, o sea que los titulares de las unidades burocráticas están facultados para cambiar de adscripción a sus subordinados sin que estén obligados a aprobar la necesidad del cambio por razones de buen servicio, y siempre que en el nombramiento no se haya precisado el lugar en que prestará aquellos el trabajador del Estado; en cuanto al cese de los trabajadores, el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese o porque semejante acto de inestabilidad no lo autoriza a ningún ordenamiento legal.

En lo relativo a las compensaciones que reciben los empleados públicos y cuando se les otorga en forma permanente constituyen parte del sueldo percibido, es necesario hacer notar que las tesis jurisprudenciales que existen sobre las falcas de asistencia, en cumplimiento del contrato de trabajo, conceden inamovilidad de los trabajadores y reafirman también la relación laboral social que existe entre los empleados públicos y el Estado.

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

Por lo que se refiere a la doctrina jurisprudencial procesal, la --- fracción XII, apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, ha precisado la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para determinar las diversas situaciones jurídicas entre los trabajadores y el Estado, esto es, si son bases o de confianza; en caso de ser de base, la competencia se ha basado en las disposiciones expresas de la Ley; asimismo en los juicios laborales sólo se han considerado partes al empleado público y al Estado, aún cuando en el motivo del conflicto aparecieren personas extrañas; en materia de prueba, se han considerado en general los documentos como pruebas testimoniales escritas, por lo que se refiere a que el signatario de un documento sea presentado ante el tribunal y ratificando el mismo, a efecto de que la parte contraria pueda repreguntarlo; en cuanto a la prueba de confesión de los titulares, se ha adoptado el sistema de llevarla a cabo por medio de oficio dirigidos a los mismos; en cuanto a laudos, se ha tenido firme tesis de la congruencia de éstos, así como la apreciación en conciencia de las pruebas.

4). - LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE -- LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

La Ley que rige el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue promulgada el 28 de diciembre de 1959.

De acuerdo al progreso que se ha gestado desde esta fecha y debido a las transformaciones por los beneficios conquistados en las luchas sindicales de los Trabajadores al Servicio del Estado, este ordenamiento legal que rige de más de 15 años ha dejado de ser congruente con la realidad que vive la clase trabajadora que cada día exige mejores condiciones de vida.

La práctica de estos principios, ha hecho que madure la conciencia social de los servidores públicos, quienes con su esfuerzo y desprendimiento personal construyen la nueva faz de México.

Ante la realidad, el Titular del Poder Ejecutivo ha promovido con indiscutible acierto la adición y reforma de diversos artículos de la referi

da legislación que instituye la creación del Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya aportación en un 5%, es por cuenta del Estado.

El 28 de diciembre de 1972, fueron publicadas estas adiciones a nuestra legislación en el Diario Oficial de la Federación. Posteriormente, el 24 de diciembre de 1974, se incluyeron las reformas introducidas a los artículos 2 y 28 de la Ley Reglamentaria del ISSSTE propuesta por el Jefe del Ejecutivo Federal, reformas éstas, para que los empleados de Lista de Raya, quienes se encontraban marginados de la Seguridad Social, reciban las prestaciones que la Ley otorga a los Trabajadores del Estado.

Con fecha 30 de diciembre de 1975, el Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, expide el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley que nos ocupa, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año.

Tomando en cuenta la trascendencia de estas reformas, a continuación me permito transcribirlas:

Artículo 23. - ...

I a II. - ...

III. - Los hijos solteros mayores de dieciocho años, hasta la edad de veinticinco, previa comprobación de que están realizando estudios a nivel medio o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos;

IV. - Los hijos mayores de dieciocho años, incapacitados física y psíquicamente que no puedan trabajar para obtener su subsistencia, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por los medios legales procedentes;

V. - El esposo de la trabajadora o pensionista, que se encuentre incapacitado física o psíquicamente o que sea mayor de 55 años y que, en ambos casos, depende económicamente de ella; y

VI. - El padre y la madre del trabajador o pensionista que originó la pensión.

Los familiares que se mencionan en este artículo tendrán el derecho que esta disposición establece si reúnen los siguientes requisitos:

a). - Que dependan económicamente en forma total del trabajador o del pensionista;

b). - Que el trabajador o el pensionista tengan derecho a las prestaciones señaladas en la fracción I del artículo 22;

c). - Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a las prestaciones otorgadas por esta Ley.

Comentario: El propósito de ampliar la protección familiar, es con el fin de que el trabajador pueda proporcionar a sus hijos los medios económicos para estudiar carreras ya sea universitarias o de nivel medio, sin el apremio económico que significa realizar estudios prolongados, con lo cual se amplían a los veinticinco años de edad, los servicios médicos, hospitalarios y asistenciales que proporciona el Instituto de Seguridad y Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a los hijos de los trabajadores.

Estos servicios solo se prestaban a los hijos menores de 18 años, ya que al cumplir la mayoría de edad, cesaban sus derechos como dependientes económicos del Trabajador.

Artículo 49. - El Instituto formulará tablas indicadoras para determinar las cantidades máximas que puedan concederse al trabajador en calidad de crédito hipotecario, según su sueldo, tomando como base, que las amortizaciones no deben sobrepasar el 50% del sueldo o sueldos que el trabajador perciba y por los cuales se le practiquen descuentos para el Instituto. En los casos en que el trabajador justifique tener otros ingresos permanentes que puedan computarse para la amortización del préstamo, éste podrá sobrepasar el máximo fijado para su sueldo en forma proporcional. En todo caso, el límite máximo para los créditos hipotecarios, aún tratándose de préstamos mancomunados, será de doscientos mil pesos.

Comentario, El costo de la vida se ha elevado y desde hace varios años el precio de las construcciones impedía al trabajador adquirir casa, ya que tenía que pagar de contado, por su cuenta, la diferencia entre el préstamo hipotecario tope que era de (\$100,000) y el valor comercial del inmueble que pretendía comprar. Con el nuevo límite a los préstamos hipotecarios del I. S. S. T. E., se está en condiciones y posibilidades de adquirir casas adecuadas a las necesidades del trabajador de recursos reducidos.

Sin embargo, cabe aclarar que debido a la crisis monetaria por la que atraviesa nuestro país, es necesario una reforma a este artículo, ya que el costo de la vida se incrementado considerablemente, por la cual propongo que los créditos hipotecarios cuando menos sean de \$400,000.00.

Artículo 54. -

Los inmuebles adquiridos o contruidos por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el Instituto, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal, por el doble crédito y hasta por la suma de cuatrocientos mil pesos de su valor catastral, durante el término que el crédito permanezca insoluto. Esta franquicia quedará insubsistente, si los inmuebles fueren enajenados por los trabajadores o destinados a otros fines.

Comentarios: La compra de casas por medio de préstamos hipotecarios del I.S.S.S.T.E., permite que el trabajador quede exento del pago del Impuesto Predial, en fincas con valor hasta de \$400,000.00, durante todo el tiempo que dure su adeudo es decir, durante 5, 10, 15 años, sólo pagará un mínimo de contribuciones.

Artículo 63.

El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en esta ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.

El expediente deberá quedar integrado en un plazo máximo de ciento veinte días, contado a partir de que el Instituto reciba la solicitud, transcurrido el cual, se otorgará la pensión en un lapso de quince días.

Si en los términos señalados en el párrafo anterior, no se integra el expediente y no se ha otorgado la pensión, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 65% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviera separado definitivamente del servicio. La pensión provisional se cubrirá en los términos indicados hasta la fecha en que se otorgue la definitiva, sin perjuicio de que transcurridos dos años se revise el caso para determinar lo que proceda, independientemente de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Instituto y de las Entidades y Organismos Públicos que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos.

Cuando el Instituto hubiere realizado un pago indebido, en los términos del párrafo anterior, por omisión o error en el informe rendido por la Entidad o el Organismo, se resarcirá el propio Instituto con cargo al presupuesto de éstos.

Comentario: El temor del trabajador de pasar "años" tramitando su jubilación, le hacfa abstenerse de reclamar este derecho ganado con sus servicios al Estado. Ahora es obligatorio al I. S. S. S. T. E. --- complementar el expediente para jubilar o pensionar en un plazo máximo de 120 días más, se otorgará la pensión, lo que en cinco meses máximo, será posible empezar a cobrar esta prestación. Asimismo, establece sanciones para los empleados, funcionarios públicos u organismos públicos que no proporcionan los informes necesarios para integrar los expedientes de jubilaciones o pensiones.

Es compatible el disfrute de dos pensiones cuando una de ellas se otorgue en base al derecho que se origina por el carácter de familiar, esposa o concubina del derecho habiente en los términos de esta Ley, pero la suma de las cuotas no excederá de la cantidad fijada en la parte final del artículo 72 para la cuota máxima de la pensión, igualmente es compatible el disfrute de la jubilación con el de una pensión otorgada con la misma base.

Salvo lo previsto en el párrafo anterior, es incompatible la percepción de una pensión otorgada por el Instituto con la percepción de cualquier otra pensión concedida por el propio Instituto y por las entidades y organismos públicos a que se refiere el artículo 1º de esta Ley y que están incorporadas al régimen de la misma. Es igualmente incompatible la percepción de una pensión con el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión remunerados por tales entidades y organismos públicos, siempre que tales cargos y empleos impliquen la incorporación al régimen de esta Ley, salvo el caso de las pensiones que se originaron en los términos que se señalan en el primer párrafo de este artículo. Los interesados podrán gozar nuevamente de la pensión cuando desaparezca la incompatibilidad.

Comentario: La compatibilidad para percibir dos pensiones aumenta en forma considerable la protección económica a la familia, ya que, por ejemplo, la madre puede jubilarse y cobrar al mismo tiempo la pensión del esposo muerto o impedido.

Artículo 72...

.....

Sin embargo, la cuota diaria máxima para las pensiones y jubilaciones nunca será mayor de veinte veces la cuota mínima vigente en el Instituto, a que se refiere el artículo 78.

Comentario: Si la cuota máxima no puede ser más de veinte veces mayor que la cuota mínima y ésta es de \$32.47 diarios, la primera resultará de \$650.00 diarios o 19,500.00 mensuales, con un salario mínimo y un tope máximo todo trabajador estará consciente de lo que puede importar su percepción al jubilarse.

Artículo 78. - La pensión total por vejez que se conceda con cargo al Instituto, en ningún caso podrá ser inferior a 32.47 diarios, o en su defecto, a la cuota diaria mínima que en su caso establezca la Junta Directiva del ISSSTE ni podrá exceder del 100% del sueldo regulador a -- que se refiere el Artículo siguiente, aún en el caso de la aplicación concomitante de otras leyes.

Artículo 79. -

Asimismo, para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación o por pensión en los términos de los artículos 72 y 77, respectivamente, se tomará el promedio del sueldo básico, disfrutando en los tres años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo -- por el que se conceda. Dicho promedio se denominará sueldo regulador.

Comentario: Computándose sólo los tres últimos años del sueldo del trabajador para promediarlos y determinar la cuota de jubilación, se obtiene un aumento altamente favorable en dicha percepción.

Con el promedio de los cinco años, que anteriormente estaba en vigor y la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, la resistencia a la jubilación se basaba en que no se recibían más del 70% del sueldo. Al -- reducirse de cinco a tres años el plazo computable para la fijación del -- sueldo básico, aumenta la percepción a casi el 90% y al se toma en cuenta la supresión total del pago de impuestos, descuentos, varios, cuotas por seguros, etc., y lo principal, los gastos de representación, transportes y otros, se percibirá un ingreso de casi el 100% del sueldo líquido que se percibe trabajando en otras actividades. Sin duda este seguridad permitirá un gran incremento en las jubilaciones y en forma paralela el movimiento automático del escalafón de las plazas vacantes por jubilación beneficiándose los empleados de plazas inferiores. Esta medida del Ejecutivo tendrá una amplísima y benéfica repercusión en toda la burocracia.

5). - COMENTARIOS A LAS REFORMAS DE 1975 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como culminación de este trabajo y por tratarse del tema que ori

ginó el presente estudio, procederemos a comentar el Decreto de reforma y adiciones a diversos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expedido el 30 de diciembre de 1975 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año.

Artículo 5º. - ... Son trabajadores de confianza.

I. - ...

II. - En el Poder Ejecutivo: Los Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamento o Instituto; Tesorero y Subtesoreros; Cajeros Generales; Controladores; Contadores y Subcontadores -- Generales; Procuradores y Subprocuradores Fiscales; Gerentes y Subgerentes; Intendentes; Encargados directos de adquisiciones y compras; -- Inspectores de Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de servicios públicos no edrativos; inspectores y personal técnico adscrito a los Departamentos de Inspección y Auditorías; Auditores y Subauditores Generales; Jueces y Arbitros; Investigadores Científicos; Consultores y Asesores Técnicos; Vocales; Consejeros Agrarios; Presidente y Oficiales Mayores de Consejos, Juntas y Comisiones; Secretarios de Juntas, -- Comisiones o Asambleas; Directores Industriales; Presidentes de las -- Juntas de Conciliación y Arbitraje; Conciliadores o Inspectores de Trabajos; Delegados; Miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales; Secretarios Particulares en todas sus categorías; los que integran la planta de la Secretaría de la Presidencia; empleados de las Secretarías Particulares o Ayudantías autorizadas por el Presupuesto; Jefes de Servicios Federales que no desempeñen labores que correspondan a plazas de base. Empleados de servicios auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altos funcionarios de confianza; Director de la Colonia Penal de Islas Marias; Director de los tribunales y de los Centros de Investigación para Menores; Jefe -- de la Oficina Documentadora de Trabajadores Emigrantes; Jefes de la -- Oficina del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Agentes de los Servicios de información Política y Social; Jefes y Subjefes de Servicios Federales encargados de Agencias del Servicio de población; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda; Administradores y Visitadores de Aguas; Comandantes del Resguardo Aduanal; Agentes Hacendarios; Investigadores de Créditos; Directores y Subdirectores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios; Directores Médicos y Asistenciales; Agentes Generales de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio; Investigadores de Industria y Comercio; Visitadores Generales; Procuradores Agrarios -- y Auxiliares de Procurador Agrario; Gerentes y Superintendentes de Primera a Cuarta en Obras de Riego; Capitanes de Embarcación o Draga; --

Patrones o Sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades; Capitanes de Puerto; Directores y Subdirectores de las Escuelas normales del Distrito Federal y del Instituto Politécnico Nacional.

III a V. - ...

Comentario: Las reformas vigentes señalan en una enumeración casuística quienes deben ser considerados trabajadores de confianza. -- Nosotros pensamos que dicha enumeración no puede ser suficiente ya que constantemente se crean nuevos cargos o empleos, con diferentes denominaciones. Hubiera sido preferible legislar sobre un concepto general con requisitos específicos para que se considerara a quienes deben ser comprendidos e incomprendidos como trabajadores de confianza.

Artículo 16. - Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que preste sus servicios, dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado, y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y manejo de casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador.

Si el traslado es por período mayor de seis meses, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran previamente los gastos que origina el transporte de manejo de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendientes o descendientes, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica. Asimismo, tendrá derecho a que se le cubran los gastos de traslado de su cónyuge y parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio trabajador.

Sola mente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

I. - Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas;

II. - Por desaparición del centro de trabajo;

III. - Por permuta debidamente autorizada; y

IV. - Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Comentario: Por los cambios sufridos al artículo anteriormente transcrito, podemos decir que la autoridad podrá ordenar dado el caso, que se traslade un trabajador; además de que tiene la obligación de

poner en su conocimiento previamente los motivos que existan para el cambio del lugar en que deba desempeñar sus labores, también existe la obligación de sufragar los gastos, de traslado de manejo de casa. Si excede de 6 meses el traslado se deben cubrir aún los gastos para la -- transportación de sus familiares y también del mensaje necesario para que estos se instalen.

Lo anterior, debe llamar la atención y será en el caso en que el traslado no implique sanción para que el empleado reciba el pago de los gastos que tenga que sufragar en el viaje. Debe evidenciarse que el pago a la disponibilidad de hacerlo es para evitar que el empleado no se traslade por no recibir tal suma y el jefe de la Dependencia no puede -- alegar desobediencia o abandono de empleo.

Artículo 35. - ...

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

Comentario: Los trabajadores del Estado, a través de sus representantes sindicales intervendrán en la fijación de los salarios; esta ingerencia directa, permitirá una más justa y oportuna compensación al demérito causado en los sueldos y salarios, y evitará que por la inflación se estén haciendo solicitudes que cuando producen un resultado éste ya es extemporáneo y provoca una nueva solicitud de nivelación de ingresos, para ir acordes a los precios de las subsistencias.

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

Comentario: El "aguinaldo" anual, fue una concesión graciosa -- es decir, un pago que el Ejecutivo podía otorgar o negar a su juicio.

Sin embargo, a partir de este año es una prestación constitucional y como lo especifica en su redacción, será de "un mes cuando menos", dejando la puerta libre para que se aumente a dos o tres meses --

de sueldo base.

Indudablemente la medida producirá mayores beneficios, que los aumentos en los sueldos, ya que no dejarían pretexto al comercio para - elevar sus precios como sucede cuando anuncian aumento o nivelación de sueldos.

Artículo 43. - Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º. de esta Ley:

I a III. - ...

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

V A IX. - ...

X. - Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los -- informes que se le soliciten para el tramite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

Comentario: Las indemnizaciones por despido injustificado, salarios caídos, sobresueldos, primas, vacaciones, etc., que hasta antes de las reformas se pagaban en pagos parciales deberán hacerse en la actualidad en una sola exhibición y de inmediato.

Artículo 46. - ...

I a IV. - ...

V. - ...

a) a la j)

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

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

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

Artículo 46 Bis. - Cuando el trabajador incurra en alguna de las causas a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a Juicio del Tribunal procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

Artículo 87. - Las condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente. A solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Artículo 127 Bis. - El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

I. - La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañando

da del acta administrativa y de los documentos a que se alude el artículo 46 Bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas - que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción.

II. - Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañado las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentran los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente; y

III. - Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo, que se engrosarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

1. - Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, la. Ed. T. I. México 1973 Edit. Porrúa, Pág. 97 y sigs.
- I Bis. Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, - la. Edit. Porrúa, S.A. México 1971, Pág. 589.
2. - Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Actualización del Artículo 123 en la UNAM, 3a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. -- México 1975, Pág. 176.
3. - Trueba Urbina Alberto, El Nuevo Artículo 123, 2a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1967, Pág. 184.
4. - Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Actualización del Artículo 123 en la UNAM, 3a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1975, Pág. 190.

CAPITULO CUARTO

LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

- 1). - El Derecho del Trabajo y la Previsión Social de los empleados públicos.**
- 2). - El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**
- 3). - Teoría Mexicana de Seguridad Social.**
- 4). - La Reforma Social del Presidente Echeverría.**

ANTECEDENTES

Desde su origen, el homo sapiens se revela como un ser indefenso ante la fuerza formidable de los elementos naturales y de los animales. Su instinto de autoprotección y su capacidad de raciocinio que le diferencia de los demás pobladores de la Tierra, le llevan a asociarse con otros seres de su misma especie.

Agrupado, el hombre se procura una elemental defensa -- contra los peligros del medio ambiente. El avance de este proceso poco a poco va constituyendo una sociedad primitiva en la que la seguridad del individuo, de cada uno de los individuos integrantes del grupo, asegura la subsistencia de la colectividad.

No obstante el desarrollo alcanzado por las antiguas culturas de Oriente y Occidente, los más recientes antecedentes de lo que actualmente llamamos seguridad social se localizan a partir de la Edad Media y del Renacimiento.

En efecto las llamadas "Gilda" y "Cholas" son los primeros intentos que proporcionaron a los agremiados protección mutua mediante asistencia en caso de enfermedad, muerte, orfandad, viudez o total desamparo.

El Estado veneciano se preocupó por aplicar medidas de seguridad social en relación con la higiene de la población, con la prevención de accidentes de trabajo y se provee la fundación de hospitales. Aparecen también órdenes medicamentosos de religiosos que prestan asistencia a los menesterosos.

Con la Intensificación del comercio a través de los mares, nace el seguro marítimo que se establece mediante el pago de una cuota fija y que tiene por objeto la cobertura de un riesgo singular: la fuga de esclavos.

Durante el siglo XVI se fundan las hermandades de socorro y los primeros montepíos y no es sino hasta el siglo XVIII, con el nacimiento del sistema capitalista, en que empieza a tomar cuerpo la seguridad social. El sistema inicial nace y se desarrolla con el proletariado industrial y a principios del siglo XIX, tras las experiencias de la Revolución Francesa, cobra fuerza definitiva.

Con el crecimiento de la industria aumenta la población obrera. En una sociedad que no se encuentra preparada para el estallido del progreso, se agudizan los problemas del desempleo y subempleo. La búsqueda de medios e instrumentos que permitan afrontar la inseguridad se hace más apremiante.

Los países del norte de Europa fueron estableciendo diversas legislaciones destinadas a asistir a los desamparados. Surgieron posteriormente instituciones de seguros privados que tenían un carácter eminentemente lucrativo y más tarde se constituyeron sociedades de ayuda mutua que únicamente prestaban atención médica.

Al crearse las "Cajas Municipales de Enfermedad", se implanta la contribución obligatoria de los trabajadores con lo que se da nacimiento al principio moderno del seguro obligatorio. Corresponde a los alemanes la primera legislación sobre este aspecto.

Durante el gobierno de Bismarck, se expiden las primeras leyes de auténtica seguridad social: el 13 de julio de 1833 aparece la Ley del Seguro Social Obligatorio de Enfermedades; el 6 de julio de 1884 entra en vigor la Ley Sobre Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obreros y Empleados de Empresas Industriales; y 5 años después, en 1889, se crea el seguro obligatorio de invalidez y vejez.

A partir de entonces el panorama de la seguridad social se ha clarificado en términos generales. En las diversas latitudes y sistemas económicos políticos y sociales, paulatinamente se le fue concediendo carta de naturalización.

En México encontramos en la época prehispánica un indicio de la seguridad social entre nuestros antepasados. La existencia de estos antecedentes habrá de imprimir a nuestro sistema de seguridad social un sello particular que actualmente es modelo universalmente ejemplar.

Efectivamente, las características de una política de protección a las clases desvalidas en este período, sin que hayan constituido un modelo acabado de seguridad social, demuestran la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones incipientes encargadas de aplicarlo. Moctezuma consideró como un deber del Estado, mirar por los ancianos e impedidos y construyó en Culhuacan un hospital y hospicio ordenando que se les atendie-

ra "como a gente estimada y digna de todo servicio".

Ha podido descubrirse que en cada uno de los grandes -- palacios se mandó recoger a todos aquellos enfermos incapaces -- de servir al Estado, para que fueran atendidos por separado.

Hubo también, por cuanto se refiere a las medidas para proteger al pueblo en los momentos de carestía y de escasez de alimentos, los almacenes del Estado también llamados Petracalli o Petracaleo, donde se almacenaban las cosechas de las tierras -- del Palacio Tecpan Talli, en los que se depositaban los productos de la recaudación fiscal. Estos graneros no sólo servían para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios, -- sino también estaban para beneficio de la población.

Los antiguos mexicanos practicaron otros principios que encuadran igualmente en la seguridad social. Tal es el caso de la acción masiva en favor del "Calpulli", o la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los "Pillis" y "Macehualtes".

En la época precolombina, el Calpulli es el tipo de organización a través de la cual se otorga cierta seguridad a los miembros que la integran. De éste se desprenden elementos que le -- son propios a la actual seguridad social.

Las "Cajas de Comunidades Indígenas" constituyen una de las herencias tomadas por la colonia directamente de la experiencia y la realidad autóctona de nuestro pueblo; dichas "cajas" se -- formaban con fondos de ahorro común destinados a los servicios -- municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la ya mencionada protección para ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos.

En el período colonial, con la natural importancia de sistemas políticos culturales y sociales, las formas de protección y asistencia a las clases desposeídas adquieren un sentido peculiar --no necesariamente mejor--.

Fundado el primer montepío en España en el año de 1761 por Carlos III, trece años después, en 1774 por Cédula Real del 2 de junio se funda el Monte de Piedad de México, similar al que ---

existía en la Villa y Corte de Madrid. Estas instituciones realizan una labor parecida a lo que más recientemente conoceremos con el nombre de "Pensiones Civiles".

En 1776 el régimen de montepío incluye la asistencia social de los trabajadores del virreinato y posteriormente se hace extensivo a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda mediante el reglamento para la organización de oficinas y para la aplicación de la ley correspondiente. La protección del Estado, sin embargo, no era general.

Durante el período colonial resalta también el sistema de contra-prestación con el que se establecen cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado, sistema que tiene su origen precisamente en las cajas de comunidades indígenas y en las cofradías de origen español.

Las primeras ordenanzas promulgadas en la metrópoli en favor de los nativos de la Nueva España fueron las Leyes de Burgos dictadas en 1512 y que contenían prestaciones tales como dos períodos de trabajo al año con duración de cinco meses y entre ambos 40 días de licencia al indio, para que durante ellos pudieran cuidar de sus propios bienes; alimentación proporcional al trabajo realizado; evitar los trabajos pesados a los niños y a mujeres embarazadas; dignificación del trabajo de los capataces y designación de visitadores destinados a inspeccionar el debido cumplimiento de estas leyes.

Tarde llegaron dichas normas. El estallido insurgente de 1810 había hecho nugatorias las leyes españolas, ante la fuerza y la determinación por obtener una libertad plena para la nación mexicana.

El 14 de septiembre de 1813 el generalísimo José María Morelos y Pavón en el documento que la historia conoce con el nombre de "Sentimientos de la Nación", sienta las bases de un programa de seguridad social, cuando dice que preciso se moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia", es decir, se prevén una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de la seguridad social, tal como están también la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas porque se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes

y servicios.

Los deseos de nuestros primeros libertadores no se ven fecundados inmediatamente. En la Constitución de 1824, aparece - reglamentada dentro de las facultades del Congreso General, una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la Federación. En noviembre del mismo año, ante el estado desastroso de los montepíos, el gobierno decide liquidarlos y se hace cargo del pago de las pensiones a los funcionarios con derecho para ello.

Por ley de 1832, las pensiones se hacen extensivas a las madres de los servidores públicos y en 1834, por decreto de 12 -- de febrero se otorga el derecho a pensión a los cónsules mexicanos, a la vez que se reconoce la "jubilación por incapacidad".

Más adelante de nuestra historia, en noviembre 20 de -- 1856, se concede a los empleados de correos una jubilación de -- \$12.00 mensuales como compensación de los peligros que corrían de perecer en manos de los "Bárbaros" como el mismo decreto los llamaba.

En el período de la Reforma, los pasos hacia una seguridad social integral se consolidan. La Constitución de 1857 precifica algunas medidas que tienden al mejoramiento del bienestar familiar del servidor público, pero infortunadamente no se llega a señalar regla determinada y su aplicación general muchas veces depende de la concesión graciosa de la autoridad. No se puede negar, sin embargo, que a partir de este momento, el proceso es irreversible, si bien algunas veces la reacción nacional logra disminuir el ritmo de ascenso propuesto por las grandes mayorías.

En 1875, se constituye la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos; el comentario de un periódico de la época describe la situación que la origina: "Al fin se ha despertado -- entre esta clase de la sociedad, el deseo de unirse para formar un cuerpo fuerte que ponga a estos ciudadanos al abrigo de la miseria".

La "Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California", es lo único sobresaliente en materia de seguridad social durante el porfiriato. En ella se concede la pensión a los profesores con

más de 30 años de servicios y siempre que hubieren cumplido sus cargos "satisfactoriamente".

El 29 de mayo de 1896 se expide la Ley de Pensiones, - Montepíos y Retiros para Civiles y Militares" en la cual se conoce de como montepío la cuarta parte del sueldo del causante; se reco- noce con derechos a la viuda, a las hijas que "se casen o mueran" y a los hijos hasta los 21 años.

En este contexto, en 1898 la Ley de Educación Primaria dispone el otorgamiento de pensiones en los términos que el Ejecutivo definiera, norma que no fue aplicada sino hasta el año de 1916 y posteriormente se modificó en 1924.

El nacimiento de la clase obrera mexicana y su identidad de clase, se manifiestan en este periodo mediante la constante demanda de justicia y seguridad. Se registran en la época más de - 250 huelgas que coadyuvarán al desenlace final: la revolución de -- 1910.

Ante la precaria situación política existente, Ricardo Flores Magón y su grupo de precursores revolucionarios, lanzan en -- 1906 el programa del Partido Liberal y su "Manifiesto a la Nación" documentos que contienen una serie de puntos sobresalientes en ma- tería laboral y de seguridad social.

La ideología del Partido Liberal Mexicano habría de tener una influencia decisiva tanto en el movimiento armado de 1910 como en la Carta Magna de 1917.

Los hombres del campo vivían en condiciones infrahumanas víctimas de la miseria y la ignorancia explotados por los hacendados y terratenientes en combinación con las grandes compañías des- lindadoras que se habían introducido al país con el apoyo oficial, - fueron despojados de sus tierras y de todo derecho sobre sus legítimas propiedades. -

El estado de cosas era ya insoportable. A las constantes huelgas se añadieron brotes violentos en diferentes lugares del país. Obreros y campesinos se unen para luchar por un mismo ideal: la reivindicación de su calidad de seres humanos. Se gesta el cambio y estalla la revolución de 1910 ante la nulidad del diálogo pacífico.

El movimiento armado se consolida en el norte. Madero ha sido despojado de su triunfo electoral. Bajo la bandera de "Sufragio Efectivo. No Reelección", las grandes mayorías se aglutinan en derredor del prócer y en contra del dictador.

La etapa revolucionaria se caracteriza por un afán que se demuestra en los diversos pronunciamientos de la época, tendientes en su gran mayoría a la consecución de mejores niveles de vida para el proletariado nacional.

A partir del triunfo de la Revolución Mexicana la seguridad social en México, ha tomado impulsos sobresalientes a través del proceso revolucionario que han sabido llevar adelante los diversos regímenes presidenciales. La Carta Político-Social de 1917, dio a México el honor de ser uno de los primeros países que dio a constitución a la previsión social, al incluirla en el artículo 123.

El proletariado nacional converge en Querétaro para comprometer su destino al porvenir de la República y la previsión social se convierte en un instrumento para redistribuir la riqueza -- entre los sectores mayoritarios.

Sin embargo, los trabajadores del sector público que carecían de una organización sindical adecuada, permanecían en un sistema de prestaciones parciales. Con el surgimiento de los primeros sindicatos de maestros y de empleados de limpieza, se inicia la aglutinación de la fuerza laborante de los servidores del Estado, pero habrán de pasar algunos años para que se tradujera en realizaciones concretas y positivos cambios.

La escasa legislación sobre seguridad social durante la segunda década del presente siglo, se explica claramente si tenemos en cuenta que se trata de los años de intensa lucha armada y de grandes convulsiones políticas. Se comprende también que durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917 los legisladores se ocuparon de problemas de cimentación de las estructuras jurídicas fundamentales y del asentamiento político-social de la nación.

En la primera etapa del Estado se le otorgan atribuciones de policía o de gendarme que se manifiestan por las medidas coercitivas que impone a los particulares para el cumplimiento de las --

obligaciones y limitaciones de su acción, en tanto sean necesarias para lograr la coordinación de las actividades privadas y satisfacer las exigencias del orden público.

En la segunda, se le asignan atribuciones de fomento, y realiza actividades administrativas encaminadas a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público, protegiendo o promoviendo las obras de fomento sin emplear la coacción, hasta que en la Constitución del 1917 nace el nuevo estado de derecho social.

Finalmente en la tercera, denominada estado promotor del desarrollo, se le atribuyen entre otras, facultades para realizar actividades de servicio público y de seguridad y justicia social, por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

Coincidiendo con las características expuestas anteriormente, en la última etapa del estado se crean una serie de organismos públicos cuyos objetivos tienden a satisfacer las nuevas necesidades. El aparato administrativo se perfecciona, se especializa y crece.

Durante esta etapa se establece la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro por ley del 12 de agosto de 1925 que tiene por propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social para los servidores públicos, exento de todo aquello que pudiera simular un acto caritativo y dándose su verdadero sentido de derecho irrenunciable. En el sector educativo se consigue el seguro federal del magisterio en el año de 1923, sobre bases mutualistas, con el fin de auxiliar a los deudos de los educadores que fallecieron.

En 1929 se modifica el texto de la Constitución considerándose entonces de utilidad pública la obligatoriedad del Seguro Social y se establece así el marco legal de los instrumentos para las políticas oficiales en la materia.

En la medida en que el sector público va ampliando su acción en la vida nacional, el número de trabajadores que prestan sus servicios se incrementa considerablemente. Poco a poco se van provocando las condiciones necesarias para la unificación de los trabajadores al servicio del Estado. Se constituye el "Congreso Pro-Unidad" del cual surgirá la Federación Nacional de Tra

bajadores del Estado en el año de 1936.

EL DERECHO DEL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

Ese mismo año, se le entregó a la Dirección de Pensiones el manejo del Fondo de Ahorro del Ejército, que administró acertadamente hasta septiembre de 1943 en que pasó al seguro militar. El 1° de noviembre de 1938 queda formada la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el 5 de diciembre del mismo año se expide el estatuto jurídico que define y orienta la organización sindical de los trabajadores del servicio público, legitimando la existencia de una central que representa todos los sindicatos del sector público federal.

De esta manera queda establecido un poderoso frente gremial de los empleados públicos. A partir de entonces su movimiento laboral es más organizado y fuerte. Contribuye al desarrollo nacional desde sus trincheras y emprende una lucha firme, con juntamente con el gobierno, para lograr mejores niveles de vida y mayores prestaciones.

Con la Dirección de Pensiones Civiles y con el estatuto jurídico, los servidores del pueblo encontraron una justa respuesta de la revolución, a la lealtad y a sus servicios en beneficio de la nación. Ambos instrumentos no fueron simples compensaciones sino medios de lucha para continuar el camino ascendente que les corresponde.

Por otra parte el estatuto jurídico permitió poner a salvo de toda contingencia electoral a los servidores públicos. El documento aseguró la estabilidad de los trabajadores en sus cargos y motivó sus ascensos teniendo como base la eficiencia y honorabilidad demostradas en el desempeño de sus funciones.

Este instrumento legal, vino a satisfacer una vieja y justa aspiración de los empleados de los Poderes de la Unión, ya que se dispuso la angustia y la desconfianza que prevalecía entre los mismos, por la situación política existente en aquella época, que para fortuna del país, marcaba también el inicio de nuestra revolución institucionalizada y pacífica.

La seguridad social se reconoce como un derecho popular irreversible que, respaldado por la organización clásica (F.S.T.S.E) adopta un destino solidario al lado de las grandes mayorías.

A partir de su expedición en 1925 y hasta 1947, la Ley de Pensiones sufre diversas modificaciones tendientes en su mayor parte, a extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes, e incorporar al régimen social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

La nueva ley de 1947, observa un avance de mayor trascendencia respecto a la ley anterior; sin embargo, en los años subsiguientes a su emisión se generan factores derivados del crecimiento cada vez mayor del sector público y la necesidad de ampliar la política de bienestar, lo cual trajo como consecuencia repercusiones en la adecuación de la estructura administrativa de la propia institución y fue necesario introducir nuevas modalidades en el carácter cualitativo y cuantitativo para el otorgamiento de las prestaciones.

Esta problemática condujo a otras, de carácter técnico, económico y político, que a la postre se convierten en factor determinante, para que la conjugación de esfuerzos entre el Estado y sus trabajadores se concrete con la creación de un organismo nuevo -- que tomando la experiencia de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro estuviera en condiciones de hacer frente a los requerimientos de una población derechohabientes en constante aumento.

Producto de lo anterior, el Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los trabajadores del Estado, creado el 28 de diciembre de 1959 inicia una nueva etapa de la seguridad social en el sector público, pues al substituir a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se utiliza un criterio más amplio que permite ensanchar los horizontes de la seguridad social al incrementar las prestaciones y servicios para los derechohabientes.

Casi un año después, el 5 de diciembre de 1960 se adiciona el apartado B) del artículo 123 constitucional con lo cual los derechos de los trabajadores del Estado se elevan a rango constitucional para que junto con sus hermanos de lucha, de clase y de destino, los trabajadores comprendidos en el propio artículo 123 en su apartado A), formen un solo frente: el de los trabajadores mexicanos.

El estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes

de la Unión queda abrogado al expedir el 28 de diciembre de 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, con lo cual el ciclo institucional desde un punto de vista jurídico queda completo y en posibilidad de seguir modernizándose conforme las circunstancias nacionales lo demanden.

EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Tal es la génesis del ISSSTE, creado por la Revolución Mexicana como respuesta a las luchas seculares y permanentes de los trabajadores del Estado. Es un organismo social descentralizado con personalidad y patrimonio propios. Los organismos descentralizados lo son por región, servicio y colaboración. El ISSSTE es descentralizado por servicios públicos porque tiene a su cargo la realización de actividades que tienen a resolver las necesidades de los trabajadores, a fin de que logren un nivel de vida mejor. Los servicios que presta el ISSSTE requieren, como en todos los organismos descentralizados, la intervención de elementos técnicos que coadyuvan en la realización de sus tareas específicas.

La personalidad jurídica propia la da una ley exclusiva que rige la vida institucional, aunque como organismo descentralizado debe acatar las disposiciones de la Ley para Control de Organismo Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuyo cumplimiento vigila la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El Patrimonio propio se origina en el hecho de que el ISSSTE integra su economía fundamentalmente con las cuotas y aportaciones que marcan los artículos 15 y 20 de la Ley en vigor.

El hecho de que la definición hable de que el Instituto es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, no quiere decir que esté facultado para hacer y deshacer las cosas según el criterio de los funcionarios en turno. No, pues intervienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la del Patrimonio Nacional y de la Presidencia de la República, cada una en uso de las facultades que le señala la Ley de Secretarías de Estado.

La magnitud de la obra que debe realizar el ISSSTE, los

amplísimos objetivos de su misión, el acelerado desarrollo de las necesidades de los trabajadores, la elevación de los costos y de instrumentales, hacen que sus recursos materiales y financieros sean limitados y, por tanto, tengamos que enfrentarnos a carencias que demuestran que nuestro Instituto no es perfecto, pero sí es perfectible si hay "colaboración y activa participación de los destinatarios de los servicios".

Concebida la seguridad social como un esfuerzo económico y humano de todos en bien de todos, aportación de las masas para garantizar el bienestar de la colectividad; no es un ahorro recuperable, es una inversión que produce bienes de salud y bienestar para el pueblo, por eso es una aportación que contribuye para garantizar el porvenir de la patria. La seguridad social se afianza y consolida en la solidaridad. Con la aportación de todos se adquieren los satisfactores de las necesidades individuales y colectivas. La seguridad social es un sistema de bienestar creado por la revolución para distribuir los bienes y servicios sociales a todo el pueblo, para darle salud, vivienda, recreación y cultura.

TEORIA MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

La tesis mexicana de seguridad social está claramente expuesta en el pensamiento rector del C. Presidente de la República, quien con meridiana claridad dice:

"La concebimos como un instrumento con enormes posibilidades para una redistribución justiciera y saludable del ingreso nacional. Debe proteger y apoyar al máximo posible la salud, la alimentación, la educación de todas las facultades físicas e intelectuales del pueblo. Paso a paso, sin precipitaciones, empleando los medios legales necesarios y los recursos materiales y humanos de que puede disponerse, la seguridad social, a través de las distintas instituciones que la ejercen, debe extenderse por todo el país, penetrar profundamente en el medio rural, abarcar al mayor número de mexicanos que trabajan o estudian y hacer sentir sus beneficios a toda la comunidad nacional".

El ISSSTE desempeña un papel muy importante en este sistema; es su responsabilidad cuidar de la seguridad social de los trabajadores del Estado. Para hacerlo tiene cinco áreas aplicativas y dos de apoyo. Todas en conjunto tienen el deber de --

hacer realidad los servicios que señala el artículo tercero de la ley que lo creó y que establece 14 prestaciones genéricas que se desdoblan en un considerable número de servicios específicos.

Las prestaciones que otorga el instituto pueden calificarse entre las mejores y más amplias del mundo en materia de seguridad social del sector público:

1. - Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
2. - Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
3. - Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
4. - Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
5. - Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
6. - Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.
7. - Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al instituto.
8. - Préstamos hipotecarios.
9. - Préstamos a corto plazo.
10. - Jubilación.
11. - Seguro de vejez.
12. - Seguro de invalidez.
13. - Seguro por causa de muerte.
14. - Indemnización global.

Por la magnitud espectacular y afortunado desarrollo de los servicios médicos es prudente y constructivo asentar, una vez más, que su razón de ser es el hombre; preservar su salud, reintegrarla cuando la pérdida es su objetivo central. Es oportuno hacer notar que consideramos el concepto de seguridad social perfectamente vinculado con todos los servicios de la comunidad porque el hombre no puede considerarse fuera de su ambiente biológico social. Entre la comunidad y el hombre no hay distancias; una condicional al otro. De aquí, que la medicina social debe vincularse estrechamente al resto del sistema que se preocupa por esa comunidad y las relaciones que en su seno se reproducen, así tendrá mejores armas para cumplir su fin último. Por esta razón los servicios médicos se en-

lazan y se apoyan en toda la estructura social.

Entre los recursos de mayor importancia para los servidores públicos se encuentran las prestaciones económicas que tienen a liberar a nuestros compañeros del agio y de la explotación. Les brinda la oportunidad de adquirir bienes, lograr satisfactores esenciales para el hogar y la cultura; permiten la obtención de habitación y proporciona los medios para su retiro del servicio con amparo económico a través de las jubilaciones y pensiones por invalidez, vejez o muerte.

Cuidar esta área del Instituto es cuidar uno de los intereses más caros y sentidos del trabajador, es pensar en el patrimonio de todos, es comprender el valor de la solidaridad ante el problema de las mayorías y pensar en la reciprocidad del bien.

La IV Reunión de la Conferencia Internacional de Seguridad Social, afirma en la "Declaración de México" que la tesis central que inspira esta rama de prestaciones es reconocer que "La seguridad social implica la garantía de que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad".

Pocos campos de la seguridad social provocan tantas y tan complejas discusiones para delimitar su ámbito de acción como los servicios sociales. No es fácil aquilatarlos en toda su dimensión; sólo una tesis general nos puede orientar. En efecto, una comisión de expertos reunidos en Nueva York en 1959 redactaron un informe en donde se definen los servicios sociales como "una actividad organizada cuyo objetivo es contribuir a una adaptación mutua entre los individuos y su medio social, adaptación que debe ser expresión del bienestar general de la comunidad y de sus miembros".

Finalmente y para apoyar la tesis del ISSSTE esta misma comisión de expertos señala que "al planear un programa de servicios sociales, deben tener en cuenta factores demográficos y los de desarrollo económico e industrial, así como la política social".

Es por ello que el área de servicios sociales se orienta a la protección y elevación del poder adquisitivo del salario del trabajador fundamentalmente la alimentación, el vestido, las estancias de bienestar infantil y la adquisición de satisfactores esenciales para la vida. En este renglón hay una política de solidaridad

que hemos querido interpretar, sintiendo que el régimen social en que vivimos nos encauza a buscar bienestar para la mayor parte de mexicanos.

Con base en las consideraciones anteriores y frente a las nuevas realidades del país, la seguridad social en el sector público hubo de sujetarse a las reformas que le permitieran continuar sin demora la ruta hacia el bienestar de las mayorías.

Nunca como en el presente régimen el apartado administrativo del Gobierno Federal fue sometido a tantos cambios, cuya justificación podría encontrarse en la cotidiana relación entre las autoridades y las grandes mayorías.

Desde el inicio del sexenio que nos ocupa, se trazaron las directrices a seguir en materia de seguridad social. La preocupación del Ejecutivo Federal por atender y mejorar las condiciones existentes en este renglón no se hizo esperar y el 5 de diciembre de 1970 a sólo 5 días de haber tomado posesión como Presidente de la República, el Lic. Luis Echeverría enmarcó los planes para la superación técnica, profesional y cultural de los trabajadores del Estado, con el claro propósito de que los servidores públicos pudieran ser más aptos, ascender más fácilmente, reclamar sus derechos con mayor razón y servir cada día mejor al Estado mexicano.

Si bien el proceso que mencionamos reviste singular importancia en el sistema institucional, tratándose de organismos cuyo objetivo es otorgar prestaciones y servicios el cambio no era simplemente producto de una sana inquietud oficial, sino respuesta a una demanda impostergable y cuya reiterada posposición estaba causando serios trastornos en el sistema de seguridad y servicios sociales.

LA REFORMA SOCIAL DEL PRESIDENTE ECHEVERRÍA

Para coadyuvar en la búsqueda de la eficiencia operativa de la administración pública, el Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, dictó el 26 de junio de 1971, el "Acuerdo para promover la Capacitación Administrativa y Profesional de

los Trabajadores al Servicio del Estado". Para cumplir con esta di-
posi-ción se creó el Centro Nacional de Capacitación Administrativa
 dependiente del ISSSTE, que tiene la misión de promover el mejora-
 miento administrativo, profesional social y cultural de los servido-
 res públicos.

Modificar la conducta del trabajador hacia actitudes positi-
 vas, capacitarle para que encuentre en el trabajo un fin para reali-
 zarse, orientarlo hacia la honestidad, la libertad y la justicia, pro-
 mover la ocupación activa y familiar del tiempo libre en actividades
 recreativas; promover al hombre hacia su integración espiritual y
 física, es la tesis que inspira esta área de acción de nuestro insti-
 tuto.

Los programas que el CNCA está realizando tienden a --
 crear una imagen real de México, de sus problemas y de sus avan-
 ces, de la dinámica que el régimen imprime a sus acciones en bi-
 en del pueblo. Se intenta, con éxitos, crear unidad en torno a --
 los principios revolucionarios, sintiéndose en toda su magnitud soci-
 al, en toda su proyección en bien de las masas populares para con-
 tribuir a la formación de un tipo de servidor público vinculado a la
 historia y al progreso de México.

El CNCA es una escuela de penetración en la conciencia
 del pueblo porque a través del trabajo cotidiano quienes asisten a
 sus cursos comprueba que su conducta se modifica por la acción
 educativa, que se sienten más solidarios ante el público y que ca-
 da vez es mayor la necesidad de poner sus esfuerzos al servicio
 del pueblo.

Para que la administración pública sea eficaz, el Gobierno
 Federal ha encontrado conveniente prestar atención especial a la prác-
 tica general de la planificación, concebida como el factor determinan-
 te y que más influye en cualquier programa de desarrollo económico
 y social.

Actualmente el ISSSTE, cumple con la tarea de avanzar ha-
 cia una seguridad social integral, con el doble sentido de mejorar la
 calidad del servicio, incrementar las prestaciones, proteger a un ma-
 yor núcleo de trabajadores afiliados a su régimen, y extender su ser-
 vicio a los lugares más apartados de la República donde aún existen
 grupos marginados carentes de este derecho.

En tal virtud, el instituto se solidariza con el principio de

que la seguridad social es un derecho inalienable del hombre, y por lo mismo, no podría haber paz ni progreso, mientras la humanidad entera no encuentre la plena seguridad social.

La reforma administrativa implementada, implica coordinar la modernización de los sistemas de trabajo en el sector público con el cambio de estructuras mentales, es decir, con la capacitación del recurso humano.

Como resultado de este reordenamiento, se incrementó la eficiencia en todas las áreas de apoyo y servicios, tomando como base la máxima utilización de los recursos, mejorando la calidad del trabajo, precisando la productividad de los trabajadores, conociendo las cargas de trabajo y dando facilidades para programas de adiestramiento, así como para reducir el gasto corriente.

Todo esto era necesario para solucionar las demandas de los trabajadores y otorgar mejores y más amplias prestaciones y servicios a la creciente población asegurada.

Al inicio del presente sexenio, el Instituto contaba con un total de 20 mil empleados y un millón 347 mil derechohabientes, en la actualidad presta sus servicios a cerca de 4 millones de derechohabientes, esto es, se ha incrementado en más de un 140% con relación a 1970 y se ha elevado al número de empleados a casi 34 mil.

Del proceso evolutivo del país las instituciones no pueden marginarse. La realidad del ISSSTE demandó su urgente reestructuración. Se procedió a implementar la reforma administrativa iniciándola con la preparación de la base trabajadora; continúa con el establecimiento de nuevos métodos y sistemas de administración para posteriormente, en aquellas áreas que lo requirieran, se llevara a cabo una transformación para la mejor atención de los derechohabientes.

En diciembre de 1970 el ISSSTE contaba con la H. Junta Directiva como máximo órgano de gobierno, al cual seguía en jerarquía la dirección general, de ésta dependían diversas unidades auxiliares, de servicio y asesorías, así como cuatro subdirecciones: administrativa, médica, de prestaciones económicas y de servicios sociales.

La vida orgánica del instituto estaba regida por el "Reglamento de Organización y Funcionamiento" que había sido aprobado el 8 de septiembre de 1965.

Sin embargo, la organización general existente, distaba mucho de coincidir con el reglamento mencionado. Así, se encontraban 14 modificaciones a la estructura orgánica que además de no figurar en el reglamento, tampoco contaban con autorización de la H. Junta Directiva.

Además, aparecían 5 modificaciones producto de supresiones de oficinas o departamentos que no se contemplan en el reglamento y que carecieron de acuerdo de la Junta Directiva.

Por último, existían 8 modificaciones por adscripción incorrecta de departamentos y oficinas, en contraposición a lo dispuesto por el reglamento o por el acuerdo respectivo.

Ante tales irregularidades se hicieron los estudios del caso, culminando con una reorganización adecuada al reglamento y en la que aparecen dos nuevas subdirecciones: la jurídica y la de acción cultural.

Acatando los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, cuyo objetivo fue disponer el mecanismo de programación y la comisión interna de administración en que participaran los subdirectores y algunos jefes de departamento.

Se crea el departamento de organización y métodos al que se le asignó la asesoría a funcionarios y empleados del ISSSTE en diversos aspectos de organización y procedimientos que permitieran elevar, continuar y permanentemente la eficiencia de las labores del instituto.

Se formuló así mismo, un modelo de sectorización que al contener el enfoque sistemático, permitió agrupar racionalmente las actividades que debe realizarse en el instituto: actividades sustantivas y adjetivas. Las primeras son las prestaciones y servicios que el ISSSTE otorga y que en cada caso específico se refieren a una subdirección (prestaciones económicas, médica, etc.). Las segundas están representadas por las funciones de apoyo interno (transportes, adquisiciones, suministros, etc.).

La reforma fue enfocada inicialmente hacia los sistemas

adjetivos, considerando que provocaría un efecto multiplicador sobre las otras áreas del instituto.

Posteriormente se estructuró un programa para elaborar y entregar la información básica y así proceder a formular la infraestructura de organización del instituto continuando los estudios para la reestructuración paulatina del mismo en lo general.

En 1971 se crea la Jefatura de los servicios técnicos, de la cual dependieron procesos electrónicos, estadística, vigencia de derechos y organización y métodos inicialmente y posteriormente la unidad de programación y la comisión interna de administración.

Durante siglos, para resolver un asunto que afectaba los intereses de nuestros compatriotas de provincia, hubo necesidad de que éstos se desplazaran hacia el centro, a la capital, para obtener respuesta a sus planteamiento o recibir con desilusión promesas de que en un tiempo más o menos largo se vería finiquitada su demanda.

En el contexto de la reforma administrativa en el ISSSTE la desconcentración por regiones reviste singular importancia.

La desconcentración es un empeño por superar los desequilibrios regionales que reflejan desigualdad y provocan deficiencias en los servicios que se proporcionan.

Busca impulsar el aparato administrativo, a fin de que las prestaciones y servicios se otorguen con la oportunidad y certeza que demandan los derechohabientes y sus familiares.

Es también, otorgar autoridad y responsabilidad suficiente a niveles ejecutivos intermedios, sin perder la vinculación técnica y normativa con los titulares, para reducir al mínimo los procedimientos administrativos y agilizar la toma de decisiones, en beneficio del servicio.

Implica coadyuvar en forma permanente a los gobiernos Federal, estatal y municipal en el campo de la seguridad social, para lograr un desarrollo compartido e integral de la población asegurada.

La desconcentración trata de establecer una mejor coor

dinación entre los órganos existentes y lograr un aglutamiento programado de la fuerza laborante.

Tomando en cuenta factores tales como población sujeta al régimen en cada localidad, distancias por recorrer, demanda de servicios, comunicaciones, número de unidades en funcionamiento, etc., se procedió a la desconcentración. Para implantarla se estableció un marco de regionalización del país en 11 zonas:

La número 1, comprende los estados de Baja California Norte y Sur, Sonora y Sinaloa y su sede es Hermosillo.

La región número 2, está integrada por los Estados de Coahuila, Chihuahua y Durango, con la ciudad de Torreón como asiento.

La número 3, con sede en la ciudad de Monterrey, la forman los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

La número 4, se forma con los Estados de Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí y tiene a la ciudad de San Luis Potosí como asiento.

La región número 5, comprende 4 Estados, a saber: Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán y tiene su sede en Guadalajara.

La zona 6, con sede en la ciudad de Querétaro la integran los Estados de Guanajuato, Querétaro e Hidalgo.

La que corresponde a la número 7, con sede en la ciudad de Veracruz, comprende los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

La identificada como región número 8, con asiento en la ciudad de Cuernavaca, se integra por los Estados de México, Morelos y Guerrero.

Los Estados de Oaxaca y Chiapas están comprendidos en la región 9, y con sede en la ciudad de Oaxaca.

Los Estados de Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, integran la región 10 y su sede es Mérida.

Finalmente, la zona 11 corresponde a lo que se conoce como

área metropolitana y que comprende las poblaciones de Naucalpan, Tlalnepantla, Ciudad Nezahualcóyotl, San Cristóbal Ecatepec, pertenecientes al Estado de México y todas las unidades cuya residencia es el Distrito Federal. La sede de esta región se localiza en la ciudad de México.

En este contexto, en diciembre de 1972, se constituye el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, con el que se contribuye en forma importante, a resolver el problema de la vivienda. Desde su constitución y hasta el 31 de diciembre de 1975, es decir, durante tres años, FOVISSSTE entregó 27,438 viviendas beneficiando a 153,643 derechohabientes. En 1976 la cantidad de viviendas entregadas ascendió a 12,621 para 70,672 derechohabientes. Resalta la magnitud del esfuerzo realizado en beneficio de los servidores públicos y sus familiares, si consideramos el tiempo de operación del FOVISSSTE.

Todos los trabajadores del Estado merecen una morada digna. Crear instituciones y mecanismos que las produzcan, es contribuir a la resolución de una de las más sentidas necesidades del hombre. Donde se viola el derecho de la vivienda se atenta contra México.

El Presidente Echeverría ha señalado que "Es el problema de la vivienda - amigos trabajadores al servicio del Estado - en casi todos los países del mundo, una de las cuestiones sociales que, si se tiene espíritu progresista, se debe atender; pero que sólo es posible atender con un espíritu de colaboración, de vinculación de distintos factores, que hagan posible enfrentarlo con acierto".

El ISSSTE es pionero en la resolución de los problemas de la vivienda para los trabajadores. Muchos empleados públicos viven desde hace años bajo el techo amable de la solidaridad.

El estado ha auspiciado la corresponsabilidad para que se garanticen los derechos y se cumplan las obligaciones de los trabajadores. La participación, la complementación y el diálogo ha generado mayor bienestar y más altos rendimientos de los recursos humanos.

Los trabajadores del Estado constituyen el más firme enlace del régimen con el pueblo, brazo ejecutor de la obra de gobierno; de ahí la importancia de que quienes ingresen a las filas de

los servidores públicos sean personas capaces de servir cada día mejor. A esto obedece que se haya puesto principal interés en efectuar procedimientos adecuados de reclutamiento y selección de personal.

Las políticas instrumentadas y el decidido propósito de llevar los beneficios de la seguridad social a un cada día mayor número de compatriotas, ha ocasionado, como lo expresamos anteriormente, el crecimiento del instituto.

El establecimiento de clínicas, hospitales, tiendas y de más satisfactores, demanda la contratación de personal para la prestación de los servicios.

Ante esta situación y acordes con la reforma administrativa, la organización del instituto ha sido reestructurada casi en su totalidad, buscando en todo momento resolver las necesidades actuales y prever las futuras. De esta manera, se creó el departamento de almacenes, la subcomisión de equipo e instrumental, la comisión mixta de planeación, programación y evaluación, la comisión de control de bienes inmuebles, la oficina de telecomunicaciones, así como las oficinas de delegaciones y unidades móviles. Además, fueron reestructuradas las oficinas de inventarios de bienes muebles, el departamento de correspondencia y archivo, así como el departamento de personal.

Atendiendo a la correcta distribución de los recursos humanos y a la armonización de las prestaciones con la actividad de los trabajadores, el instituto colaboró intensamente con la comisión de recursos humanos, convirtiéndose así, en el organismo responsable de la preparación, levantamiento y procesamiento del censo de recursos humanos del sector público en el área de seguridad y asistencia social.

La innegable responsabilidad del instituto al contar con un elemento humano laborante con nueva actitud de servicio para cumplir con la misión de llevar adelante la seguridad social en beneficio de los trabajadores que directamente sirven al pueblo de México, hizo posible que los empleados con más de 15 años de servicios y de aportación al Fondo Nacional de Auxilios, pudieran obtener un mayor beneficio.

Al término de las gestiones correspondientes, se logró que a partir de mayo de 1976, el instituto pague la cantidad de

\$30,000 en los casos de retiro, cantidad que aunada a la que perciben de la comisión de auxilios, hacen un total de \$60,000.

La tendencia de resolver las cargas de trabajo con el simplista procedimiento de solicitar aumento de plazas, de material o de equipo debe seguir siendo frenada, haciendo estudios cuyos resultados precisen hasta dónde se están utilizando correctamente los recursos.

El mejoramiento de las condiciones económicas de los trabajadores, si bien es una conquista sindical, implica la obligación de aquéllos de mejorar la calidad de sus labores.

Como producto de la dinámica impuesta por el Presidente de la República, a la política de seguridad social, se ha incrementado notablemente la población derechohabiente, como lo podemos ver en el siguiente cuadro:

1970	1,347,470
1971	1,584,792
1972	1,813,059
1973	1,088,824
1974	2,905,486
1975	3,448,586
1976	3,782,424

Este incremento de la población asegurada, obliga al instituto, tanto a elevar el número de unidades médicas, como aumentar y mejorar los otros servicios que se brindan. De esta forma podemos apreciar los siguientes hechos:

De las 38 tiendas con que contaba el instituto en 1970, beneficiando a una población de cerca de 1 millón de habitantes, pasaron en 1976 a ser 102, repartidas estratégicamente en todo el territorio nacional, de esta manera se cubren las necesidades de 3 millones y medio de derechohabientes.

En lo que se refiere a clínicas y hospitales, para principios de sexenio del instituto contaba con 143 en el área metropolitana y en los diferentes Estados; en la actualidad se encuentran funcionando 183 clínicas y hospitales en el área metropolitana y en el interior del país. Por otra parte, existían 26 consultorios auxiliares en 1970 en contraposición con los 58 que trabajan en el presente, los

puestos periféricos en 1970 sumaban un total de 447, al finalizar el presente año se habrán puesto en funcionamiento 631.

Así, el 28 de Diciembre de 1972 fue creado el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de que los servidores públicos y sus familias disfrutaran de una vivienda digna y confortable, y para este fin, el Estado se hizo responsable de aportar el 5%, quedando de esta forma instituido dicho fondo.

El día 24 de Diciembre de 1974, fueron reformados los artículos 2 y 28 de la Ley Reglamentaria del ISSSTE, incluyendo así a los trabajadores a lista de raya que se encontraban marginados, para que gozaran de las prestaciones que la institución otorga.

Ha sido durante la presente administración del licenciado Luis Echeverría Alvarez, que esta ley que protege los derechos de los trabajadores al servicio del Estado ha tenido grandes e importantes modificaciones a la que se -- han hecho adiciones que son de vital trascendencia para el desenvolvimiento -- de los servicios y prestaciones que ofrecen, estableciendo mejores condiciones para el servidor público.

-- Considerando que de todas estas disposiciones quienes deben estar --

completamente informados son aquellos a quienes beneficia en forma directa, esta nueva edición de la Ley del ISSSTE surge, complementada con las reformas y adiciones a los artículos 23, 49, 54, 63, 66, 72, 78 y 79, mismas que fueron publicadas el 31 de Diciembre de 1975.

Todas estas son conquistas sindicales, que llevadas al texto de la Ley han hecho que ésta un proceso dinámico, para que dentro de su constante actualización, sea un instrumento vivo que fortifique y solidarice las luchas revolucionarias que van en pro del mejoramiento de los trabajadores.

De esta manera, conjuntamente, pueblo y gobierno, consolidan nuestra democracia social y hacen de la solidaridad el principal objetivo de las instituciones del país. (1)

C I T A S B I B L I O G R A F I C A S .

1. - Alberto Trueta Urbina, La Nueva Legislación de la Seguridad Social en México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición México 1977. Pág. 215 y ss.

1. - Hasta antes de 1938, exceptuando la efímera vigencia del -- Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de -- 1934, los trabajadores al Servicio del Estado no gozaron de ninguna -- protección legal.

2. - Por virtud de la reforma que en 1960 se le introdujo al ar-- tículo 123 Constitucional, adicionándole el Apartado "B", que regula -- las relaciones existentes entre el Estado y sus trabajadores, se eleva-- ron a nivel Constitucional las disposiciones contenidas en los Estatu-- tos de 1938 y 1941.

3. - La creación del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucio-- nal en 1960, obedeció a una fiel interpretación del Constituyente de -- 1917, precisamente de manera ineludible que quienes prestan sus servi-- cios al Estado no deben regir sus relaciones por el Derecho Adminis-- trativo sino por el Derecho del Trabajo.

4. - La actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del-- Estado de 1963, constituye la primera Ley Reglamentaria del Artículo 123, apartado "B", de la Constitución.

5. - El cuadro jurídico del Estatuto Burocrático se integra, --- además, por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de-- los Trabajadores del Estado (ISSSTE) el cual entró en vigor el primero de enero de 1960.

6. - La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de acuer-- do con la Constitución excluye de la aplicación de su régimen jurídico-- a los trabajadores de confianza, salvo en lo que atañe a la protección-- del salario y de los beneficios de la seguridad social.

7. - Los cargos o categorías de confianza se encuentran especí-- ficamente determinados en la Ley; el legislador omitió establecer un - concepto general que estableciera las características de un puesto de - confianza.

8. - El apartado "B" del Artículo 123 en su fracción XII y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, creandos Tribuna-- les de Distinta Jerarquía: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbi-- traje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ambos-- son órganos de la jurisdicción burocrática, en la cual se dirimen los - conflictos entre el Estado y sus Servidores. En cambio de los conflic-- tos que surjan entre el Estado y sus Trabajadores de confianza cono-- cerán un Juez de Distrito.

9. - La Ley desconoce la estabilidad absoluta de los trabajadores.

en sus empleos establecida por la Constitución: los cambios de adscripción por ejemplo, en algunos casos, constituyen verdaderos despidos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

10. - Las disposiciones procesales de la Ley omiten señalar medios eficaces para obtener la ejecución o cumplimiento de las resoluciones o laudos que dicten tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; las multas, que nunca excederán de mil pesos, constituyen el único medio de instar a la ejecución de los laudos.

11. - Las reformas de 1975 introducidas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cuanto a que se cobren las prestaciones económicas, después de tener un laudo favorable es necesario que se den a conocer ampliamente entre los trabajadores al Servicio del Estado, para que éstos realmente hagan efectivo sus derechos.

12. - Considero imprescindible tener un tabulador variable anualmente para que las percepciones vaya acorde con el aumento en el costo de la vida, y de igual manera repercuta en las prestaciones que se otorgan por los Institutos de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

13. - Por otra parte, la tesis mexicana de Seguridad Social está claramente expuesta en el pensamiento rector del C. Presidente de la República que a la letra dice: La concebimos como un instrumento con enormes posibilidades para una redistribución justiciera y saludable del Ingreso nacional. Debe proteger y apoyar al máximo posible la salud, la alimentación, la educación de todas las facultades físicas e intelectuales del pueblo. Paso a paso, sin precipitaciones, empleando los medios legales necesarios, y los recursos materiales y humanos de que puede disponerse, la seguridad social, a través de las distintas instituciones que la ejercen, debe extenderse por todo el país, penetrar profundamente en el medio rural, abarcar al mayor número de mexicanos que trabajan o estudian y hacer sentir sus beneficios a toda la comunidad nacional.

14. - El ISSSTE desempeña un papel muy importante en este sistema; es su responsabilidad cuidar de la seguridad social de los trabajadores del Estado. Para hacerlo tiene cinco áreas aplicativas y dos de apoyo, Todas en conjunto tienen el deber de hacer realidad los servicios que señala el artículo tercero de la ley que lo creó y que establece 14 prestaciones genéricas que se desdoblán en un considerable número de servicios específicos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

1. - Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2a. Ed. México Textos Universitarios, 1975.
2. - Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, T. III, Buenos Aires de -- Palma 1964.
3. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Editores Mexicanos Unidos, 1976.
4. - Cueva Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo, 12a. Ed. T. I. - México Porrúa, 1970.
5. - Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938.
6. - Diario Oficial de la Federación del 17 de Abril de 1941.
7. - Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1972.
8. - Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1974.
9. - Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1975.
10. - Dwight, Waldo, Administración Pública, EUA, 1967.
11. - El Gobierno Mexicano (Separata No. 19 Legislación), México Secretaría de la Presidencia, Dic. 1975.
12. - Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 13a. Ed. México Porrúa, - 1969.
13. - González Medina, Félix, La Relación Jurídica de los Funcionarios y con el Estado, México Tesis UNAM, 1958.
14. - Guerrero López Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, 6a. Ed. México Porrúa, 1973.
15. - Kaplan, Elliot, The Law of civil service y Laws relating to civil --- service retirement, Nueva York, 1958.
16. - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Sociales - de los Trabajadores del Estado, ISSSTE México 1975.

17. - Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, 3a. Ed. México --- Porrúa Hnos. y Cía. 1965.
18. - Tena Ramirez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808 1967, - 3a. México Porrúa, 1967.
19. - Trueba Urbina Alberto, El Nuevo Artículo 123, 2a. Ed. México Porrúa, 1967.
20. - Trueba Urbina, Alberto, y Trueba Barrera Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 8a. Ed. México Porrúa, 1976.
21. - Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, 1a. Ed. T. I. México Porrúa, 1973.
22. - Trueba Urbina, Alberto Nuevo Derecho del Trabajo, 3a. Ed. México Porrúa, 1975.
23. - Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, 3a. Ed. México Porrúa, 1971.
24. - Alberto Trueba Urbina, La Nueva Legislación de la Seguridad Social en México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, - Primera Edición, México, 1977.