

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS SUJETOS DEL DERECHO BUROCRATICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SALVADOR DE LA PEÑA BARBA

MEXICO, D. F.

1976

89



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:

A la memoria de mi padre Sr. Fidel de la Peña Sánchez, quien supo guiarme - por el camino recto con su honradez y trabajo; y, Sra. Guadalupe Barba Vda. de de la Peña, con todo mi cariño, ad miración y respeto, a quien debo todo lo que soy.

A mis hermanos, con el deseo de que me superen y luchen hasta alcanzar la realización de sus ideales- Georgina, Carlos, Fidel y Lupita.

A Graciela, a su memoria.

A mis sobrinos.

A los Sres. Zárate e hijos:

Por la ayuda desinteresada que
me han brindado desde los ini-
cios de mi carrera.

A la Familia Magaldi:

Por la confianza que me-
han brindado y su valio-
sa ayuda.

A la Familia Mora:

Por las inmerecidas atenciones
que siempre me han dispensado.

A la Universidad.

A mis maestros

A mis compañeros y amigos.

A todos los que han contribuido en mi formación profesional.

LOS SUJETOS DEL DERECHO BUROCRATICO

CAPITULO I

EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO

I.- Nacimiento del Nuevo Derecho del Trabajo

a) Antecedentes

b) El Artículo 123 de la Constitución de 1917.

II.- Concepto.

III.- Autonomía Científica.

CAPITULO II

EL DERECHO BUROCRATICO EN EL ESTADO MEXICANO.

I.- Su Origen

a) Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938 y 1941

b) El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

c) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

d) La Ley del I.S.S.S.T.E.

II.- Conceptos y Finalidades.

III.- Naturaleza Jurídica.

a) Teoría que lo ubica en el Derecho Público.

b) Ubicación en el Derecho Social

CAPITULO III

LOS SUJETOS EN LA RELACION
BUROCRATICA MEXICANA

- I.- El Estado como sujeto en la relación del Trabajo Burocrático
- II.- El Trabajador al Servicio del Estado

CAPITULO IV

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCION

Siempre ha sido tarea difícil el señalar los alcances de algo nuevo que surge, sobre todo en el campo del Derecho donde se regulan las relaciones de una sociedad con los individuos que las componen; materia por demás ardua que ha dado lugar, especialmente en los tiempos modernos, a graves y complicados problemas, así como a las más encontradas opiniones.

Debido a lo apuntado, pasamos a hacer indicaciones ligeras según lo permite la índole del tema tratado y de nuestras limitaciones.

Los pueblos en la antigüedad, consideraban a la sociedad, al Poder Público, al Estado, como la representación única y viva de todos los Derechos, de todos los intereses y de todas las fuerzas sociales, como el encargado del orden de la seguridad general y de satisfacer las demás necesidades de los asociados, ya pertenecían al orden físi

co, ya al moral. El Estado se sobreponía a todas - las instituciones, su autoridad no tenía límites, - puede decirse sin exageración que dominado casi ex - clusivamente por la conveniencia y utilidad gene - ral absorbiendo toda la acción de la sociedad.

Los pueblos modernos se separan de los - antiguos porque rechazan, por regla general las di - ferencias de la condición social de las personas, - proclamando el principio de igualdad ante la Ley - no distinguiendo a los hombres ni por su raza ni - por la distinta procedencia de los que correspon - den a una misma asociación política, ni por la di - ferente posición que ocupan atendida su capacida - su riqueza, a las funciones que ejercen, conside - ran que el Estado es, no un fin, sino un medio de - satisfacer las necesidades sociales.

Cierto es que no han desaparecido por - completo en algunos Estados las antiguas diferen - cias en la condición de los hombres, y que en - - otros dominados por la barbarie y la ignorancia no

han penetrado aún los principios que en este estudio exponemos, estando aún lejano el día en que todos los Estados se sujeten a los límites que la razón y el Derecho les señalan; pero los progresos - de la civilización, que se extiendan por doquiera, completarán sucesivamente en el orden material la revolución que lenta, pero sin intermisión, se está verificando en las ideas.

Los principios, que hasta aquí hemos señalado, trazan, aunque sucintamente, la progresiva lenta y sucesiva evolución del nuevo Derecho. Para completar el estudio que nos hemos propuesto, creemos conveniente y necesario señalar los adelantos del nuevo Derecho en México.

En México, esa revolución en las ideas - y en los hechos de los últimos tiempos, ha quebrantado la división rígida entre Derecho Público y Derecho Privado; al lado de los cuales existe un Derecho Social de carácter reivindicatorio que nació con el Artículo 123 de la Constitución de 1917.

El nuevo Derecho Social se compone de normas económicas, de trabajo, agrarias, cooperativistas, familiares, inquilinarias, educativas y culturales, asistenciales de seguridad social y de los trabajadores al servicio del Estado y en general de los débiles. Este nuevo Derecho Social, en México no sólo era una necesidad sino que es actualmente una plena realidad jurídica que tiene como meta colocar en un mismo plano de igualdad a los débiles frente a -- los poderosos: al obrero frente al patrón, al campesino frente al latifundista, al hijo frente al padre que lo abandona, a la mujer frente al marido, al súbdito o burócrata frente al Estado, etc.

En México, las necesidades y aspiraciones de la vida social manifestadas constantemente a través de un Derecho popular nacido en las entrañas mismas de la sociedad, integran el nuevo Derecho, -- que pretendemos estudiar a continuación en una de -- sus partes señaladas, el súbdito o burócrata frente al Estado, bajo los incisos que en los capítulos precedentes se indican.

CAPITULO I

EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO

I.- Nacimiento del Nuevo Derecho del Trabajo.

El concepto nuevo del Derecho del Trabajo en México, no es algo nacido espontáneamente ni como consecuencia del azar, es un hecho constante y una idea que va tomando forma en el curso de -- nuestra historia y a través de nuestras instituciones jurídicas; es por eso que debemos remontarnos en el tiempo para conocer la secuencia y esencia -- de lo que ahora llamamos "El Nuevo Derecho del Trabajo". Este Derecho nace en 1917 ya que anteriormente existía una simple regulación de relaciones de trabajo. La ideología del Nuevo Derecho del Trabajo se funda en los hechos revolucionarios que -- sirvieron de antecedente a todos aquellos que colaboraron en la realización del Artículo 123.

a) ANTECEDENTES.

Las medidas proteccionistas para el traba

bajador las encontramos desde la época de la colonia en las Leyes de Indias que, ya hacían referencia a aspectos tales como: jornada máxima, salario mínimo, pago de salario en efectivo y prohibición de las tiendas de raya; frustrado intento de los reyes católicos de elevar el nivel de vida de los indios, porque dichas Leyes no tuvieron ningún efecto real por el afán de enriquecimiento de los conquistadores.

La lucha de independencia se inicia con la finalidad de liberar a los esclavos, en tanto que las clases dominantes (españoles, criollos y clero) deseaban la separación de España, únicamente para gobernar en forma directa y así mantener sus privilegios y substituir a la corona en el dominio de la propiedad. Sin embargo, la iniciación de la lucha y su primer gran acto, la abolición de la esclavitud, pusieron de manifiesto la importancia de la movilización organizada de las masas que transforman las instituciones y constituye un nue-

vo poder político. (1)

El movimiento iniciado por Don Miguel - Hidalgo, exclusivamente para propiciar la independencia nacional, cobra un giro definitivo con Don José María Morelos y Pavón, quien sienta las bases fundamentales para estructurar el Estado Mexicano, transformando el movimiento en una revolución democrática anti-imperialista que rompe con el colonialismo y los sistemas esclavistas, pugnando por una libertad integral de aspecto económico, político y social a través de un orden jurídico, así Morelos se convierte en el verdadero libertador y su acción política puede considerarse de Reforma Social.

Las ideas de Morelos, en lo que se refiere a las medidas proteccionistas para los trabajadores, se encuentran incluidas en la llamada - - Constitución de Apatzingan (1814) y consistía básicamente en mejorar el jornal del pobre; anhelos-

(1) DAVALOS Madrigal José, Apuntes de la Cátedra, de Derecho del Trabajo, 1er. Curso, Pág.25, Facultad de Derecho U.N.A.M.

brillantes que no se llevaron a la práctica al consumarse la independencia, debido a las circunstancias y acontecimientos de la época.

En ninguna forma se observa un beneficio substancial para las clases marginadas como consecuencia de la consumación de la independencia; por el contrario, encontramos que en 1823 la jornada del trabajo había aumentado a 18 horas y los salarios habían disminuído; los mineros trabajaban jornadas de 24 a 60 horas consecutivas y las mujeres y los niños percibían un real diario de salario; además el poder adquisitivo del salario se rebajaba aún más por los precios de los artículos y alimentos de primera necesidad, que el trabajador estaba obligado a comprar en las tiendas de raya al doble y triple de su valor en el mercado.

La Constitución de 1824 es fiel expresión de las circunstancias por las que atravesaba el país; sin una organización verdadera de las masas y sin idea precisa para lograr un mejor nivel-

de vida de los obreros y campesinos. La idea de fomentar la industrialización con la intervención del Estado, es aplastada por los intereses individuales que sostenían la falsa tesis de la libre competencia, que argumentaba que la intervención proteccionista del Estado es siempre ruinoso, que lo que debía prevalecer era la concurrencia libre de todas las trabas, basada en la iniciativa privada y el interés individual, como único camino para la industria de cualquier país.

Las grandes desigualdades se agudizaron con la tesis liberal, dificultándose más la condición de vida de obreros y campesinos al adoptarse en la Constitución de 1824 la tesis liberal, como un equivocado camino para crear un gobierno firme y hacer reinar la igualdad ante la Ley, dejándose de lado el problema social.

De poco o nada sirvió el esfuerzo de las clases proletarias en la lucha de independencia, cuando los logros fueron aprovechados por las cla--

ses minoritarias y privilegiadas que substituyeron a la corona en la opresión de los débiles. (2)

En 1835 subsistía la miseria, aumentada por la penetración del capital extranjero, apoderado de la economía nacional, de la industria y de la propiedad territorial y gozando además de prerrogativas especiales; situación que dió margen para que se solicitara al Congreso la expedición de leyes -- restrictivas como único medio de salvar al país de la miseria y el coloniaje económico, pero sin obtenerse ningún resultado.

Así llegamos al 16 de octubre de 1855 -- cuando se convocó a un Congreso Constituyente, aprobándose la nueva Constitución el 5 de febrero de -- 1857. Para entonces ya existían hombres concientes de la crítica situación y elevaron su voz en defensa de los marginados; para citar algunos tenemos, a Vallarta, Zarco, Ponciano Arriaga, José María Mata,

(2) DAVALOS Madrigal José, Ob.cit., Pág. 31.

Guillermo Prieto y sobre todo a Ignacio Ramírez, -- quien impugnaba a la Comisión por haber conservado la servidumbre de los jornaleros, quienes decía no sólo sacrificaban el trabajo de toda su vida, sino que empeñaban a su mujer y a sus hijos, degradándolos hasta la esclavitud para saciar la avaricia de los propietarios. (3).

Seguía en aumento la opresión de las masas en el régimen porfirista y no se vislumbraba la posibilidad de algún cambio, pero a fuerza de sufrir injusticias y sin esperanza de progreso, los trabajadores van tomando conciencia y en hechos -- aislados al principio se manifiesta la inconformidad que madura el momento definitivo de romper las cadenas mediante la revolución.

Las huelgas y las insurrecciones campe--

(3) SANCHEZ Alvarado Alfredo. "Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo", Primer Tomo, Vol. I, - Editada por Oficina de Asesores del Trabajo, México 1967, págs. 67, 62 y 69.

vención de soldados americanos para reprimir a unos huelguistas que no contaban con armas de ninguna especie, se aprehende a los dirigentes y resultan - - muertos gran cantidad de obreros.

La chispa se había encendido y el 1° de julio de 1905 la Junta Organizadora del Partido Liberal da a conocer al pueblo mexicano un programa y manifiesto en el que ya se proponen las bases del - nuevo Derecho del Trabajo, al mencionarse la jornada máxima de 8 horas diarias de labores, el salario mínimo de \$ 1.00 diario, mejores condiciones de higiene, pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo, el descanso dominical obligatorio, que se diera alojamiento y que se pagara al trabajador en - - efectivo. (4)

En los puntos señalados puede observarse la precaria condición de las jornadas y el cúmulo - de necesidades insatisfechas; pero también se obser

(4) TRUZZA Urbina Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, México 1972, Pág. 14.

efectúan deportaciones, encarcelamientos y asesinatos en masa, para someter así a obreros mediante acciones que sólomente se pueden catalogar como esclavistas, en virtud de que el gobierno reprime mediante la violencia un derecho de huelga que decía reconocer; jamás se borraría el rencor justificado de los obreros hacia el dictador y los explotadores textiles. (5)

Se inicia ya el momento culminante del movimiento revolucionario y se apaga la fuerza de la dictadura, cuando Don Francisco I. Madero participa en la contienda política postulando el principio de " Sufragio Efectivo y no Reelección", enfrentándose al régimen de Porfirio Díaz por la presidencia de la República; y el 5 de octubre de 1910 (a un siglo de iniciada la lucha de independencia), Madero redacta el "Plan de San Luis" que podemos decir, contiene la expresión del sentimiento nacio-

(5) TRUEBA Urbina Alberto "Nuevo Derecho del Trabajo".- Ob.cit., Págs. 8 a la 11.

nal. Al triunfo de la revolución, Madero es electo-presidente en elecciones democráticas (6 de noviembre de 1911), y se inicia una nueva era política, económica y social (se crea la Oficina de Trabajo para resolver los conflictos entre capital y trabajo) que se detiene temporalmente cuando Madero, -- por el afán de sacar al país de las condiciones de miseria, es derrocado y asesinado por el usurpador-Victoriano Huerta. (6)

Pero el primer paso estaba dado y nadie podía detener la marcha de la revolución que vuelve a cobrar impulso cuando el gobernador de Coahuila, -- Don Venustiano Carranza se niega a reconocer a Huerta como presidente y condena públicamente la traición (Plan de Guadalupe; 25 de marzo de 1913). Carranza hace un llamado a los gobernadores y jefes militares para que apoyen el principio de legalidad y sostengan al gobierno constitucional. Se recono--

(6) TRUEBA Urbina Alberto "Nuevo Derecho del Trabajo" Ob. cit., Pág. 12.

ció a Carranza como Primer Jefe y Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, instalándose el gobierno en el Puerto de Veracruz; se atiende en forma especial el mejoramiento de las condiciones de obreros y la "Casa del Obrero Mundial" apoya el movimiento, desde entonces la gran preocupación de Carranza era integrar un congreso constitucionalista, meta lograda según lo veremos posteriormente. (7)

No se piense que la lucha por un nuevo Derecho del Trabajo sólo se libraba en los campos de batalla; en el aspecto jurídico se hicieron algunos intentos en varios Estados sobre riesgos profesionales y en general se expidieron legislaciones del trabajo que pretendieron resolver el problema en forma integral, entre las que destaca la de Yucatán y la de Jalisco. (8) y (9)

(7) TRUEDA Urbina Alberto "Nuevo Derecho del Trabajo", Ob.cit., Pág. 24.

(8) DAVALOS Madrigal José, Ob.cit., Pág.92

(9) TRUEDA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México 1971, -- Págs. 8 a la 17.

Donde se trataban aspectos tan avanza-- dos tales como: protección a la familia, ,salario - mínimo en la ciudad y en el campo, trabajo a destajo, protección de menores y servicios sociales.

Triunfó la revolución constitucionalista de Venustiano Carranza e inmediatamente se avoca a-- la organización del gobierno sobre las bases políti cas y sociales establecidas durante el movimiento, - en pugna con la Constitución de 1857. Llega el mo-- mento de formular un Estatuto Constitucional que -- reuna los principios sociales logrados en la lucha-- por los campesinos y obreros. Por decreto de 14 y - 19 de septiembre de 1916, Don Venustiano Carranza - convoca al pueblo mexicano a elecciones para un Congreso Constituyente. (10)

b) EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917.

La lucha armada por las reivindicacio--- nes de obreros y campesinos, había llegado a su fin;

(10) TRUJERA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Ob. cit., Pág. 31 y sigs.

ahora sería en el seno de un congreso constituyente donde se podría o no observar los logros obtenidos por la sangre derramada de tantos mexicanos. La nueva lucha de carácter jurídico, no era fácil, aún que daban muchas fuerzas regresivas que intentarían poner obstáculos y envolver a los congresistas en razonamientos mal fundados, para que las reformas sociales y las medidas proteccionistas de las clases populares no fueran tomadas en cuenta; aún se pretendía hacer valer la tesis liberalista y otros argumentos de carácter técnico, pero los representantes de las clases revolucionarias no permitirían otro fraude a sus legítimas aspiraciones.

En cumplimiento a los postulados de la revolución carrancista, el mismo primer jefe decretó que se efectuaran elecciones para integrar el Congreso Constituyente, ante el cual presentó un proyecto de Constitución (1° de diciembre de 1915) Carranza no rompía con el marco tradicional constitucional, y su proyecto sólo incluía la liber-

tad de trabajo entre las garantías individuales, -- considerando que las normas proteccionistas de las clases populares, debían quedar en las leyes reglamentarias; pero no obstante lo anterior, señaló claramente su deseo de que los constituyentes como representantes del pueblo, tuvieran amplia libertad -- en sus trabajos y consideraron su proyecto simplemente como una guía y no como una imposición.

El Artículo 5º, tan impreciso, matizado y "tímido", en el que se habla preponderantemente -- de la libertad del trabajo, y además se incluyen aspectos tales como el servicio social obligatorio de los abogados, algunas medidas proteccionistas del trabajador e incluso de órdenes monásticas, fue el que dió la pauta para que se incluyeran en la Constitución las bases del descanso de trabajo en forma directa y completa. Desde el momento en que se discute el artículo 5º, se muestran dos tendencias; el liberalismo clásico que pugna por una estructura -- formalista y tradicional; y la idea socialista de --

la protección y reivindicación del proletariado.

No se concretaban aún plenamente los postulados, pero existía la idea general de que en la Constitución debía incluirse las "Garantías Sociales" sin temor a las dificultades que se presentarían en la práctica. La confusión se originaba por el hecho de que en el proyecto, no se incluían en especial ningún artículo regulador del trabajo, y por lo mismo se trató de incluir lo más posible en el Artículo 5°; así se aprobó el proyecto presentado por Aguilar, Lara y Góngora, en lo que se refiere a la jornada máxima de 8 horas, limitaciones del trabajo nocturno y descanso hebdomadario; pero no se consideró pertinente incluir aspectos de igualdad de salario a trabajo igual e indemnizaciones en caso de accidente y enfermedades dejándose para otra sesión.

Decíamos que el debate del Artículo 5°-- fue lo que dió margen para la inclusión de garantías sociales en la Carta Magna, y en efecto, cuando Lizardi hace el análisis crítico de dicho artículo

lo, expone argumentos parcialmente valederos, pero siempre dentro del marco constitucional tradicional; lo cual, lejos de excluir las garantías sociales, - marca la necesidad de incluirlas en forma separada - y en mayores proporciones, y se integra una comisión especial para que efectúe el estudio y presente un proyecto a la asamblea; ahí principia la integración jurídica del Derecho Social Mexicano.

Aún cuando el Congreso no designó una comisión específica para elaborar el proyecto de artículo dedicado específicamente a la materia del -- trabajo, consideramos pertinente mencionar los nombres de los congresistas que en alguna forma mayor o menor intervinieron en la elaboración del Artículo 123: Aguilar, Lara y Góngora, Cayetano Andrade, Heriberto Jara, Héctor Victoria, Froylan Manjarrez, Alfonso Gravioto, José Natividad Macías, Pastor Rouaix, José Inocente Lugo, Rafael L. de los Ríos, Victorio Góngora, Esteban Baca Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terrones Benitez,

Antonio Gutiérrez, José Alvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Dionisio Zavala, Carlos L. Gracidas y Rafael Martínez Escobar. (11)

La ideología revolucionaria y el nuevo concepto del constitucionalismo, quedaron de manifiesto en el proyecto del Artículo 123 " del Trabajo y de la Previsión Social" y contra la débil voz del tradicionalismo liberal, se rompieron las estructuras opresoras y se dió cabida a las Garantías Sociales que fueron aprobadas en forma unánime por ciento sesenta y tres diputados constituyentes.

El grupo de trabajo tuvo como base los proyectos de legislación obrera de Macías, los debates sobre el Artículo 5° y la legislación de los Estados; así el constituyente cumplió con su cometido: rindió sus frutos la sangre proletaria derramada en la revolución.

(11) TRUERA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo" Ob. cit., Pág. 89.

La defensa de los intereses de las masas fue expresado por diversos oradores, entre quienes mencionaremos algunos, simplemente como ejemplo:

Héctor Victoria, de los pocos diputados obreros, señaló el hecho de que un proyecto de reformas revolucionarias estaba pasando por alto las libertades públicas, y pidió que el Artículo 5° fuera completado con las bases constitucionales de la legislación ordinaria del trabajo sin importar la técnica constitucional clásica. (12)

Manjarrez, manifestó que no importaba -- romper con los moldes ortodoxos constitucionales, -- que la Carta Magna debía ser más explícita en materia de trabajo, y que de ser necesario se dedicaran no sólo un artículo o una adición, sino un capítulo o título especial, porque lo verdaderamente importante era atender el clamor de los revolucionarios, quienes merecían que se buscara su bienestar;

(12) SANCHEZ Alvarado Alfredo, Ob.cit., Pág. 102.

que los errores de forma en la Constitución eran -- trivialidades que no debían aterrorizar a la asamblea.

Gravioto reiteró la necesidad de un artículo especial dedicado a la protección de los Derechos obreros, porque la revolución había pugnado -- no sólo por un cambio político, sino por una serie de reformas sociales (habló de reivindicación de obreros y campesinos, de lucha contra el capitalismo, el clericalismo y el militarismo). (13)

La declaración de los Derechos Sociales -- contenida en el Artículo 123 se convirtió en todo -- un catálogo de garantías reivindicatorias y protectoristas para la clase trabajadora, entre las que se puede mencionar las garantías tutelares del trabajador individual; del trabajo de mujeres y menores; del trabajo sindicalizado; sobre jurisdicción -- laboral; sobre previsión y seguridad social.

(13) "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo II, Págs. 606 y sigs. Editada por la Cámara de Diputados XLVI, Legislatura del Congreso de la Unión. -- 1967.

La democracia socialista de México, se hace presente como primera en el mundo en incluir en su Constitución, Garantías Sociales; tal y como se había mencionado en los debates y como acertadamente lo señala el Maestro Trueta Urbina (el Artículo 123), los constituyentes de 1917 se adelantaron a su tiempo legislando en el ámbito de las garantías sociales, y plasmando una nueva ideología que sólo fue alcanzada posteriormente por la Constitución Rusa.

II.- Concepto.

El Derecho del Trabajo, como rama del Derecho Social, no protege personas o individuos en forma aislada, sino que por lo contrario, su gran preocupación es la de brindar igualdad a grupos como trabajadores, obreros, empleados, campesinos y a toda la colectividad en general.

El Maestro Trueta Urbina, al hablar de la "Justicia Social", nos dice que ésta es la expresión del Derecho del Trabajo en el Artículo 123 -- Constitucional, precepto que no sólo se propone al-

canzar la dignidad del obrero y obtener la parte -- que le corresponde de la producción, para conservar el equilibrio y la justicia social; el nuevo Derecho del Trabajo se propone también reparar las injusticias sociales, socializando los bienes de la producción, para evitar que a través del equilibrio dichos bienes queden en poder de los explotadores. -- El fundamento de lo anterior lo encontramos en los antecedentes históricos, en las causas que dan origen al nuevo Derecho del Trabajo y en el contenido mismo de los ordenamientos normativos; es por eso -- que las finalidades últimas son la reivindicación -- de los derechos del proletariado y la socialización de los bienes de la producción. (14)

El nuevo Derecho del Trabajo supera los principios de las Leyes de Indias (a las que hacemos mención en páginas anteriores), con las realiza

(14) TRUEBA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México 1973, Tomo I, Pág. 28.

ciones y conquistas de nuestra revolución mexicana, ya que como consecuencia de estos acontecimientos - se creó en nuestra Constitución de 1917, un régimen de garantías individuales y garantías sociales.

Dentro de las garantías sociales encontramos la declaración de los Derechos Sociales en el Artículo 123 que resulta un amplio y detallado Estatuto de Garantías para los trabajadores y la clase obrera. Todo el sistema del Artículo 123 es tutelar al trabajador, ya que sus normas protectoras y reivindicadoras constituyen verdaderamente las garantías sociales que dignifican al individuo en el ejercicio de su trabajo.

Por lo anteriormente expuesto, nos atrevemos a exponer la siguiente definición, concientes de nuestras limitaciones.

El nuevo Derecho del Trabajo es una rama del Derecho Social que tiene como objeto de estudio propio, las relaciones de trabajo entre obreros y pa

trones y cerca las bases reivindicadores del trabajo para lograr su igualdad frente al capital, teniendo como finalidad última la socialización de los bienes de la producción.

Este nuevo Derecho del Trabajo, tiende a regular toda prestación de servicios, dado su carácter expansivo, considerando éste como un Derecho -- protector de los trabajadores.

El estudio de las relaciones del trabajo entre obreros y patronos, encuentra su vigencia en el Artículo 2° de la Ley Federal de Trabajo en vigor que dice lo siguiente: " Las normas de trabajo -- tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos".

Es indudable que en nuestro nuevo Derecho del Trabajo existen normas que favorecen al trabajador, todas niveladoras frente a los explotadores, pero definitivamente lo más importante para el Derecho del Trabajo, es la reivindicatoriedad de la

clase obrera.

III.- Autonomía Científica.

Es totalmente cierto, como lo afirma Gómez de la Serna (15), que el Derecho existe primero en la naturaleza, porque algunos valores jurídicos son permanentes en la historia y en el universo y - por lo tanto, conservan su valor de justicia y el - interés general.

También podemos afirmar que las instituciones jurídicas se transforman con el transcurso - del tiempo a la par que el desarrollo de la socie-- dad, de acuerdo con las costumbres, y las leyes de los diferentes pueblos, implantándose nuevas disposiciones que regulen las relaciones entre los hom-- bres.

Es así como la ciencia del Derecho se integra teniendo en cuenta los llamados principios o

(15) GÓMEZ de la Serna Pedro, 9 D, "Prolegómenos -- del Derecho", págs. 145 y sigs., Librerías "La Ilustración", Veracruz- Puebla, 1883.

valores naturales y la experiencia histórica que va marcando lo justo o injusto de las leyes, modificán--
dolas y adecuándolas al interés común y al benefi--
cio de las mayorías.

De acuerdo con lo anterior, podemos de--
cir que el Derecho tiene su base en la naturaleza --
y su aplicación y desenvolvimiento en la historia.

Después de habernos referido en renglo--
nes anteriores al aspecto histórico del mismo Dere--
cho del Trabajo, y su desenvolvimiento en nuestro --
país; nos referimos ahora al espíritu y filosofía --
de ese mismo Derecho; aspectos que integran el ángu--
lo científico de todo Derecho.

Si hemos afirmado que en el mismo Dere--
cho del Trabajo nos interesa la relación laboral en--
tre trabajador y patrón, debemos recalcar que no --
nos interesa la relación entre trabajadores y patro--
nes estrictamente en lo que se refiere a la rela--
ción de trabajo, en la que inciden los dos factores

de la producción. Así determinamos el objeto propio del Derecho del Trabajo (las relaciones trabajador -patrón) que en principio ya le otorga a esta disciplina el carácter científico y autónomo que le es inherente.

Pero la autonomía científica del nuevo Derecho del Trabajo no se funda simplemente en el objeto propio de la materia; recordemos que el aspecto científico se encuentra en el espíritu y la filosofía, en este caso del Derecho del Trabajo.

El nuevo Derecho del Trabajo que nace en México con la Constitución de 1917, rompe con los moldes tradicionales de la filosofía y de la revolución francesa y se contrapone al falso liberalismo que en la misma se pregona; es por eso que no se puede ubicar dentro del Derecho Público ni dentro del Derecho Privado, porque el Derecho Social como nueva concepción jurídica, es la filosofía en la que se inspira. Las medidas proteccionistas y reivindicadoras de las clases marginadas, no se en-

cuentran por azar o por decisión de una persona, — son consecuencias de la realidad que lo exige y de un nuevo espíritu de superación y distribución de la riqueza; implica un nuevo orden económico, político y social, que se plasma para su acatamiento en la norma jurídica que es portavoz de los anhelos de un pueblo que lucha por su desarrollo, consciente -- de una idea de superación que anima su espíritu de lucha y que es la base y fundamento de una filosofía que reivindica al hombre buscando la verdadera igualdad con medidas que procuran la elevación de los trabajadores, es decir, de las mayorías explotadas.

Es por eso que la autonomía científica -- del mismo Derecho del Trabajo, no se encuentra sólo en la limitación de un objeto propio de estudio, si no más bien es una idea filosófica y un espíritu de superación que encuentra su realidad en la conciencia de las masas que se sienten explotadas y por los causes del Derecho implantan la transformación es -- tructural integral de todo lo que es un sistema so--

cial, mismo que pugna por aquella igualdad que no -
logró la revolución francesa al perder contacto con
la realidad.

En resumen, la autonomía científica del-
nuevo Derecho del Trabajo, se encuentra en la natu-
raleza, en la historia y en la idea filosófica; to-
do dentro de un marco actual y con base en la reali-
dad y en una conciencia de superación de las clases
proletarias.

Autonomía científica implica también en-
este caso, independencia ideológica y transforma- -
ción social.

CAPITULO II

EL DERECHO BUROCRATICO EN
EL ESTADO MEXICANO

I.- Su origen.

El Derecho regulador del trabajo de los servidores del Estado, ha tenido una evolución por demás lenta, y en cierta medida al margen del Derecho del Trabajo en general; tal parece que los empleados públicos no tenían la categoría de trabajadores.

La Revolución Mexicana, antecedente y fundamento del Derecho del Trabajo, incluyó en sus postulados a los Burócratas, pero la doctrina no reconoció tal consecuencia; es por eso que el Derecho Burocrático ha tenido una evolución penosa que se inicia en forma más o menos clara con los Estatutos de 1938 y 1941, además de algunos antecedentes que analizaremos a continuación.

a) LOS ESTATUTOS DE 1938 Y 1941 DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Fue el régimen del General Cárdenas el - que se distinguió por la aplicación de toda una serie de medidas respecto a un programa de trabajo, - entre las que sobresale el establecimiento de una - organización de trabajadores en una central única - así como el evitar la formación de sindicatos blancos y que los empresarios intervinieran en la vida sindical; se proclamó que el Estado asume el papel de árbitro regulador de la economía nacional, limitándose los conflictos obrero-patronales y la capacidad económica de las empresas.

Cuando tomó posesión el Presidente Lázaro Cárdenas, buscó la forma de que el Artículo 123 Constitucional también protegiera a los trabajadores al servicio del Estado, ya que éstos fueron excluidos por el Artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Se contemplaba ya la injusticia que no permitía a los Sindicatos gozar de los beneficios del Artículo 123. Se ordenó la elaboración de un estudio que dió lugar a un proyecto y en no--

viembre de 1938 se promulgó el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Así se inició la reivindicación del trabajador burocrático, hasta entonces inexplicablemente excluido de los derechos protectores de los asalariados, plasmados en el Artículo 123 antes mencionado.

Tanto la Federación como los Estados en su mayoría, habían ignorado a los Burócratas como trabajadores, en cuanto a sus derechos obtenidos en la lucha revolucionaria. No obstante, varios Estados reconocieron en su legislación local los derechos de los Burócratas; entre ellos Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Yucatán y el Estado de México.

Cuando la Ley Federal del Trabajo excluye de su protección a los Servidores Públicos, se remite a las Leyes del Servicio Civil, materia correspondiente al Derecho Administrativo; pero de allí la importancia del Estatuto mencionado, promulgado el 27 de noviembre de 1938, que modifica el criterio citado y reconoce a la Burocracia como cla

se proletaria protegida por el Derecho Social.

El Presidente Cárdenas, al enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de ley, a fin de -- que se expidiera y promulgara el Estatuto para proteger los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce los derechos proteccionistas -- tutelares y reivindicatorios, especialmente en lo -- que se refiere a los Derechos de Huelga y de Asociación Profesional.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1941, en términos generales es -- igual al promulgado en el año de 1938, pero encon--tramos algunas modificaciones en el sentido de especificar a los empleados de confianza, cuya denominación fue aumentada. Aún en esta época, la evolución del Derecho Burocrático encontraba muchos obstácu--los y en el debate del Congreso, se discutió sobre el Derecho de Huelga que tienen los Trabajadores -- al Servicio del Estado. (16)

(16) TRUJBA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Ob.cit., Págs. 175 y 176.

b) EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Si nos remitimos al origen del Derecho Social, protector de los trabajadores que se concretó en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, veremos que dicho precepto no es en ninguna forma limitativo ni tiene carácter de parcial, es decir, no se refiere a un grupo determinado de trabajadores ni excluye de su protección a otro grupo determinado como es el caso de los Servidores Públicos.

La intención del constituyente es la de proteger a todos aquéllos que viven de un salario que les es retribuido a cambio de un trabajo físico o intelectual, y que dicho salario es su medio de subsistencia; por lo tanto, no hay ninguna razón para excluir a los Burócratas de la clase trabajadora asalariada. En la Doctrina y en la Ley Federal del Trabajo de 1931, se desconoció el alcance del Artículo 123 con relación a la Burocracia, lo que constituyó una injusticia para esta clase trabajadora, situación que persistió durante muchos años y

al final se resolvió con una adición innecesaria, - que en esencia no es más que el reconocimiento de - la naturaleza de la clase Burocrática.

Analicemos el Apartado "B" del Artículo- 123 desde sus antecedentes, para darnos cuenta de - la evolución histórica del Derecho del Trabajo Buro- crático.

En primer término, tenemos el proyecto - de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federa- - les de fecha 14 de julio de 1911, presentada por -- los diputados Justo Sierra y Tomás Berlanga; en es- te proyecto se pretendía (aún cuando fuera en for- ma parcial) que se reconocieran los derechos adqui- ridos por los Burocratas en relación a su antigüe- - dad; pero no fue aprobado en la Cámara correspon- - diente encargada de su estudio.

El día 30 de octubre de 1929, el diputa- do Zentella, presentó a la Cámara el Proyecto de -- "Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo". (17)

(17) TRUERA Urbina Alberto, "Estatuto de los Emplea- dos Públicos", México 1941, Pág. 31.

Una vez más fracasó la intención de que se reconocieran los derechos de una parte de los -- Servidores Públicos (no obstante que para entonces ya se encontraba en vigor la Constitución de 1917, protectora de los Derechos de los Trabajadores).

En el año de 1930, se levantó un verdadero clamor en el sentido de que era necesaria la -- existencia de normas protectoras de los Empleados -- Públicos. Así es como el 14 de julio de 1931 apareció un Reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, que fue el antecedente de la futura Legislación Burocrática.

Las relaciones que con motivo de trabajo surgieron entre el Estado y sus Servidores, eran reguladas por el Derecho Administrativo, no obstante que siempre ha sido evidente que las relaciones entre el Estado y los que desempeñan cualquier empleo para éste, son de carácter puramente Social y por -- lo tanto, no tienen por qué regularse por el Dere-- cho Público.

El día 18 de agosto de 1931, se promulga la Ley Federal del Trabajo, que obviamente es de -- gran trascendencia porque viene a reglamentar las - Garantías Sociales del Artículo 123 Constitucional; pero por otra parte es lamentable que en dicha Ley- se siga utilizando la terminología inadecuada de -- "Servicio Civil", lo cual podemos comprobar al re-- mitirnos al Artículo 2° de aquella ley, que a la le- tra dice: " La relación entre el Estado y sus Servi- dores se regirán por las Leyes del Servicio Civil - que se expidan."

Con fundamento en la Doctrina Administra- triva contenida en la ley citada, el día 12 de - -- abril de 1934, se publica el "Acuerdo sobre Organi- zación y Funcionamiento de la Ley del Servicio Ci-- vil". Así continuaría institucionalizándose la in-- justicia por muchos años más. (18)

En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de ley del Servicio Civil,-

(18) TRUEBA Urbina Alberto, "El Nuevo Artículo 123" Editorial Porrúa, S.A., México 1967, Pág. 274.

para mejorar la situación y definir los derechos de los Empleados Públicos. Este proyecto aún se ubica dentro del Derecho Administrativo, pero es superior a la reglamentación expedida anteriormente. Aún así, todo quedó en otro fracasado intento que no fue -- aprobado por el Poder Legislativo; pero al menos -- sirvió de antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido durante la presidencia del General Cárdenas, al que hacemos referencia anteriormente.

A iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, se adicionó el Artículo 123 de la Constitución con el Apartado "B", para regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los -- Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales (desaparecidos estos últimos en la actualidad), y sus trabajadores. Esta adición fue publicada en -- el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960. Así se establecieron los Derechos fundamentales de los Burocratas y las bases mínimas de

la Seguridad Social para los mismos. (19)

En nuestra opinión, consideramos que no era necesaria la adición del Apartado "B", ya que - el Artículo 123 originario tutelaba los derechos de la Burocracia como clase trabajadora, y por lo tanto se trata solamente de la reivindicación de los - Derechos constitucionales que injustificadamente se les habían negado a los Empleados Públicos.

c) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL --
SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

El Maestro Topia Aranda, señala que al - promulgarse la Ley Federal de los Trabajadores al - Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, vino a derogar al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a su vez, tuvo como antecedente directo el - -- acuerdo sobre organización y funcionamiento del Ser

(19) GONZALEZ Díaz Lombardo Francisco, "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1973, Pág. 173.

vicio Civil, dicho acuerdo fue expedido por el entonces Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934, posteriormente, el Estatuto que fue promulgado por el Presidente Cárdenas en 1938 y modificado el 4 de abril de 1941 en la Administración del Gral. Manuel Avila Camacho. (20) Durante el régimen del Lic. López Mateos en 1960, el Estatuto antes mencionado se eleva a -- norma constitucional y de esta manera nace el Apartado "B" del Artículo 123 de nuestra Carta Magna.

La Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado, fue publicada el 28 de diciembre de 1963, en el Diario Oficial y entra en vigor -- al día siguiente, señalando de esta manera que viene a substituir al Estatuto y precisando que en los casos no previstos por la Ley, se aplicarán supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden Común, el uso, la costumbre, los principios genera-

(20) TAPIA Aranda Enrique, "Derecho Procesal del Trabajo", 2a. Edición, Editorial Mayo, S.A., México 1961, pág. 15.

les de derecho y la equidad.

Esta ley sigue los lineamientos de las leyes anteriores, señala también la distinción entre empleados de base y de confianza; establece la inamovilidad de los empleados de base, reconoce el Derecho de Asociación Profesional y limita el Derecho de Huelga. (21)

En cuanto al Derecho Procesal, en relación a los conflictos de trabajo se divide la jurisdicción Burocrática y señala que para los conflictos surgidos con los empleados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y para los conflictos surgidos con los empleados del Poder Judicial, se establece la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d) LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

(21) TRUJBA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", Ob.cit., Pág. 592.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene su antecedente más remoto en la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, cuya ley fue expedida el 12 de agosto de 1925, por el Presidente Plutarco -- Elías Calles, con reformas de 31 de diciembre del mismo año, de 9 de junio de 1926, de 27 de enero de 1927, para dar protección a los trabajadores al Servicio del Estado, a través de prestaciones que justificadamente reclamaban, ya que sus derechos habían quedado marginados en la Constitución de 1917.

La Ley General de Pensiones Civiles de 1925, otorgaba a los trabajadores al Servicio del Estado, pensiones de retiro a los 55 años de edad y 35 de servicio, préstamos a corto plazo hasta por 3 meses de sueldo, créditos hipotecarios hasta -- quince mil pesos, quedando exentos los trabajadores de las cuotas de aportación después de los 55 años de edad. (22)

(22) Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925, Ind. Gráficas Unidas S.C.L. -- México 1938.

Lo anterior fue una de las primeras realizaciones de nuestra revolución, aunque naturalmente no llenaba las necesidades de los trabajadores y en 1947 se hizo una reforma que creó la Ley de Pensiones Civiles, expedida durante el régimen del Lic. Miguel Alemán el 30 de diciembre de 1947, continuando vigentes las prestaciones de la ley anterior, y aumentando los beneficios en favor de sus derechohabientes, modificándose el sistema en la Ley de Pensiones Civiles de 1947, la que establecía una contribución uniforme al fondo de Pensiones y una cuota nivelada de 5.5% del sueldo, este sistema permitió que operara un financiamiento correcto de dicho fondo, destinándose al otorgamiento de préstamos hipotecarios y quirografarios.

El monto del préstamo hipotecario se amplía a veinte mil pesos, con únicamente 6 meses de servicio, también este ordenamiento permitía la construcción de colonias y multifamiliares para los trabajadores al Servicio del Estado.

Respecto a los préstamos quirografarios, se aumentó el monto a cuatro meses y se disminuyó - el interés al 9% anual, a un plazo no mayor de doce meses para su devolución, ni menor de uno. (artículo 36 de la Ley de Pensiones Civiles, Editorial La Paz, México, D.F., 1947).

También esta Ley hablaba de pensiones -- por vejez o inhabilitación, pensión para familiares del trabajador que falleciera a causa del servicio o consecuencia del mismo, o que teniendo derecho a pensión, no la hubiera solicitado; pensiones para familiares por muerte del trabajador pensionado; devolución de descuentos a familiares; obtención en propiedad o arrendamiento a precios baratos y facilidades de pago de casas o terrenos de la Dirección de Pensiones, que se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por Ley del 28 de diciembre de 1959, -- siendo Presidente de la República el Licenciado -- Adolfo López Mateos, dando respuesta a las demandas

planteadas por los trabajadores.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como objetivo principal, realizar los beneficios de la seguridad social a los trabajadores del Estado y a sus familiares.

Las prestaciones que otorga el ISSSTE, — las encontramos en el Artículo 3° de la propia ley, sumando un total de catorce, pero multiplicándose en diversos servicios, y son:

I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

II.- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

III.- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;

IV.- Servicios que eleven los niveles de

vida del servidor público y de su familia;

V.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

VI.- Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;

VII.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

VIII.- Préstamos hipotecarios;

IX.- Préstamos a corto plazo;

X.- Jubilación;

XI.- Seguro de vejez

XII.- Seguro de invalidez;

XIII.- Seguro por causa de muerte;

XIV.- Indemnización global.

La seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares, la encontramos en las anteriores fracciones del citado artículo de la ley tratada.

II.- Concepto y Finalidades.

CONCEPTO.- Definir al Derecho Burocrático, implica la ubicación previa de dicha materia en lo que corresponde a sus principios básicos; es por eso que a reserva de abundar en ese aspecto en el punto siguiente, a continuación haremos algunas consideraciones necesarias.

Se haría prolijo enfrascarnos en el análisis del concepto de "Derecho" y por lo tanto podemos dar por entendido su significado. En lo que corresponde al calificativo de "Burocrático", es donde podemos encontrar la semejanza y a la vez la diferencia del Derecho Burocrático con otras materias, y al mismo tiempo conceptualarlo de acuerdo con su significado.

Tenemos en primer término que Derecho Burocrático es el que se refiere a la regulación de la prestación de servicios de los Empleados Públicos. Dicha prestación de servicios es estrictamente

de carácter laboral entre un grupo o tipo de trabajadores que en todas sus características son iguales a todos los trabajadores en general; y por otra parte tenemos como "patrón" al Estado, que ya no es un patrón con las mismas características de la iniciativa privada.

Los presupuestos asentados anteriormente han sufrido evoluciones en el tiempo y también han sido interpretados de diversas formas. Así nos encontramos en los antecedentes antes señalados que fue una verdadera conquista el que se reconociera que los Burocratas tienen por principio los mismos derechos que los demás trabajadores y por lo tanto se encuentran dentro de un mismo plano. (23)

También paso mucho tiempo para que se expidieran los ordenamientos jurídicos de carácter -- plenamente burocrático; se tonaron antes muchas ne-

(23) TRUEBA Urbina Alberto, "El Nuevo Artículo 123", Ob.cit., págs. 273 y 274.

didias parciales que incluso ubican la relación burocrática en planos extralaborales. (24)

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que el Derecho Burocrático es en primer término una rama del Derecho del Trabajo, porque rige la prestación de servicios laborales de los Burócratas; entonces por consecuencia lógica es también una rama del Derecho Social, como Derecho de Clase. Después encontramos (según veremos con más amplitud) que esta relación de trabajo tiene características especiales en virtud de las particularidades del "patrón Estado".

Entonces podemos establecer que el Derecho Burocrático es un tipo especial de Derecho del Trabajo, que es un derecho protector y reivindicador de una clase específica que es la Burocracia y por lo tanto es Derecho Social.

(24) DE LA CUEVA Mario, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México 1972, - Pág. 194.

Como un intento de definición descriptiva, podemos decir que el Derecho Burocrático es una rama del Derecho Social que tiene por objeto el proteger y reivindicar los derechos de los Empleados - Públicos. González Díaz Lombardo en su obra citada, define al Derecho Burocrático como: " El Derecho Social Burocrático es la disciplina autónoma del Derecho Social destinada a proteger a los trabajadores al servicio del Estado". Pero no habla de reivindicación de derechos. (25)

Así hemos tratado de encontrar los elementos propios del Derecho Burocrático que tiene su culminación en forma completa con la adición (Aparatado "B") del Artículo 123 Constitucional y la expedición de la Ley Reglamentaria correspondiente en 1963. (26)

(25) Ob. cit., Pág. 59.

(26) Teoría Social de la Constitución Mexicana de 1917, Ponencia presentada por el Colegio de estudios superiores de Derecho Social y Económico de la U.N.A.M., Responsables: Dr. Carlos Mariscal Gómez y otros, Primer Congreso Nat. de Derecho Social y Económico, Caxtepec, Mor., Agosto 1974, Pág. 23.

FINALIDADES.- Es indudable que son pocos los autores que se han dedicado al estudio del Derecho del Trabajo; pero son menos aún los que se han ocupado de analizar el Derecho Burocrático, como sucede con los tratadistas de Derecho Social. (27)

Los autores se refieren por lo general al sentido tutelar y proteccionista, olvidándose de un aspecto esencial y más importante que es la reivindicación de los Empleados Públicos. Como finalidad última del Derecho Burocrático.

Si se negara el carácter reivindicatorio del Derecho Burocrático, tendríamos que negar ese mismo carácter al Derecho del Trabajo, característica de éste acertada sin discusión.

Hagamos referencia nuevamente a los antecedentes del Derecho Burocrático, para encontrar

(27) MENDIETA y Muñoz Lucio, "Derecho Social", Editorial Porrúa, S.A., México 1967, Pág. 73.

el estado de indefensión en que se encontraban anteriormente los Burocratas, expuestos a toda arbitrariedad, sin seguridad en la plaza, sin salario digno e incluso con jornadas de trabajo muy superiores a las ocho horas diarias, además de que -- no se contaba con medidas de seguridad social -- en forma estructurada y completa.

Es cierto que el Derecho Burocrático -- protege los derechos de los Servidores Públicos, -- pero debemos tener en cuenta que antes es necesario crear esos derechos, o más bien reconocerse -- legalmente a título de reivindicación, lo que -- siempre les ha correspondido como justa retribución por su trabajo.

Es por eso que decimos que el Derecho -- Burocrático es en primer término reivindicador, -- allí encontramos su fundamento y su finalidad. Es por eso que a nivel constitucional se han garantizado las reivindicaciones burocráticas en el Apartado "B" del Artículo 123.

Cuando en un momento dado de nuestra historia se desconoció a los Servidores Públicos su calidad de trabajadores, fue cuando se creó la necesidad de un derecho reivindicador que no se limita a regular las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, sino que va más allá, llevando como finalidad en todas y cada una de sus normas la protección, la tutela y la reivindicación, como garantías sociales del trabajador y de todos los que dependen de él.

Por grande que sea el número de medidas destinadas a proteger al que presta sus servicios al Estado, nunca será excesiva si tiene como fin ampliar la gama de prestaciones de servicios al trabajador.

En la actualidad podemos afirmar que -- si no se han colmado todas las aspiraciones, si se han logrado avances muy importantes que protegen y previenen aspectos tales como: salario, jornada de trabajo, descansos y vacaciones, horas ex-

tras, seguridad en la plaza, servicios médicos, jubilación, pensión, arrendamiento de habitaciones económicas, y ejercicio de Derechos Sindicales. (28)

El avance del Sindicalismo organizado es inobjetable, es así como nuestra realidad -- nos indica que en un futuro próximo, las finalidades del Derecho Burocrático se verán realizadas plenamente, las justas demandas de los Servidores Públicos serán satisfechas si se fortalecen los lazos solidarios, la conciencia de -- participación en un interés colectivo y la formación de cuadros directivos adecuados.

En resumen, las finalidades del Derecho Burocrático son: la reivindicación, tutela y -- protección de los Derechos de los Servidores Públicos.

(28) SANCHEZ Alvarado Alfredo, Ob.cit., Pág. 195.

III.- Naturaleza Jurídica.

El Derecho Burocrático ha sido analizado desde diversos puntos de vista y bajo el influjo de distintas corrientes ideológicas. Así se le ha ubicado en el Derecho Público y en el Derecho Privado (atendiendo a esa clasificación tradicional de las ciencias jurídicas); y más recientemente dentro -- del Derecho Social.

En nuestra opinión, para establecer la -- naturaleza jurídica del Derecho Burocrático, debe-- mos limitarnos al análisis de sus elementos objeti-- vos; lo cual no es un obstáculo para tomar en cuen-- ta los antecedentes del mismo, ya que como es sabi-- do toda norma jurídica protege un bien, y es ahí -- donde en definitiva encontramos los elementos que -- nos permitan delimitar su naturaleza jurídica.

En el caso del Derecho Burocrático, deja-- mos asentado que es un tipo especial de Derecho del Trabajo por la particular esencia de las partes que

intervienen. Por lo que hace al Derecho del Trabajo nos remitimos a lo expresado con anterioridad respecto al Artículo 123 Constitucional, sus antecedentes, y los ordenamientos derivados; por lo que se refiere al Derecho Burocrático, nos remitiremos así mismo a lo expresado respecto al Apartado "B" de dicho Artículo 123; ambas normas eminentemente sociales que corresponden a un tipo de constituciones -- que inicia en el mundo la mexicana de 1917 y que corresponden a las político sociales. (29)

En realidad está fuera de discusión lo -- avanzado de los principios contenidos en nuestra -- Constitución, con un marcado sentido social de protección a las clases trabajadoras, como factor preponderante de la producción. (30)

a) TEORIA QUE LO UBICA EN EL DERECHO PUBLICO.

(29) TRUEBA Urbina Albarto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Ob.cit., Pág. 131.

(30) PENICHE López Edgardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México -- 1966, Pág. 22.

Decíamos que se han efectuado estudios-- desde diversos puntos de vista; así se dice que pa-- ra establecer la naturaleza jurídica de esta dis--ciplina de acuerdo con el aspecto económico, se ubi--cará dentro del Derecho Público si se tutela un de--recho no patrimonial, y si se tutela un derecho pa--trrimonial, se estará frente a normas de Derecho Pri--vado. (31) Pero aquí debemos tomar en cuenta por -- principio que se han hecho más de cien clasificacio--nes con diferentes criterios para precisar lo que--se entiende por Derecho Público y Derecho Privado y aún no se ha logrado un resultado aceptable.

Se dice también que deberos observar el plano en que se encuentran los sujetos de la rela--ción jurídica, para de esta forma poder distinguir--si la norma de que se trata es de Derecho Público o de Derecho Privado. Que si los sujetos se encuen--tran al mismo nivel, estaremos frente al Derecho -- Privado; y que si por el contrario el Estado se en--

(31) DAVALOS Madrigal José, Ob.cit., pág. 31.

cuentra en un plano de superioridad, estaremos frente al Derecho Público. (32)

La mayoría de los autores siguen el criterio de la propia naturaleza de la norma. Si existe imposición por alguna de las partes, estaremos ante normas de Derecho Público; si las partes se encuentran en posición de discutir las condiciones de las normas frente al contrato, entonces estaremos frente al Derecho Privado.

Cuando el Estado actúa como autoridad sobre los particulares, será una situación de Derecho Público; cuando el Estado se despoja de su investidura política y se ubica en la misma situación del particular, estaremos frente al Derecho Privado; ejem.: será Derecho Público cuando el Estado realiza una expropiación, y será privado cuando el Estado por medio de sus Secretarías o Instituciones celebran un contrato de arrendamiento.

(32) DAVALOS Madrigal José, Ob.cit., Pág. 70.

Por su parte el Maestro García Maynes - (33) nos dice que la división de las ciencias jurídicas en dos grandes ramas (Derecho Público y Derecho Privado), fue elaborada por Ulpiano, de acuerdo con los fines perseguidos, pero que esta fórmula considerada como algo inmutable, ha sufrido los embates de la vida, que en su devenir social rompe los diques que ya no pueden contener su fuerza, para dar paso al Derecho Social como una rama independiente y autónoma.

Por lo anterior, podemos afirmar que la división del Derecho, en Público y Privado, no resuelve el problema de la naturaleza jurídica del Derecho Burocrático.

b) UBICACION EN EL DERECHO SOCIAL.

Hagamos referencia en primer término a algunos conceptos ya analizados para encuadrar co-

(33) GARCÍA Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México - 1968, Págs. 131 y 132.

rrectamente el tema de estudio del presente apartado.

Para hablar del Derecho en cuanto a su esencia y finalidades, debemos ser muy concretos, porque suele decirse que no existe el Derecho Social, en razón de que en tal caso todo ordenamiento jurídico tiende a regular las relaciones entre los individuos que componen el núcleo social, protegiendo un interés colectivo; pero debemos profundizar sobre el tipo de relaciones que regula cada norma de Derecho, para estar en posibilidad de saber cuál es su carácter específico.

Si como se dice, la existencia del Derecho no es posible comprenderla fuera de la colectividad, porque para un ser aislado no tendría razón la existencia de las normas jurídicas, ya que éstas tienen por finalidad específica y esencial suprimir las interferencias que se originan en los diversos componentes de la sociedad, es también ciertamente válido que el Derecho no puede concebirse fuera de

la sociedad, porque nace en ella. (34)

Pero decimos que no debe olvidarse el tipo específico de relaciones que regula cada rama -- del Derecho; así podemos decir que en lo que se refiere al Derecho Social, es un conjunto de normas -- tutelares y reivindicatorias de los grupos sociales económicamente débiles; normas que se refieren a la educación, la asistencia, a la seguridad social, a la tenencia y explotación de la tierra y a la regulación de la relación de trabajo. (35)

Al respecto Radbruch nos dice (dentro de su particular idea sobre la teoría de la igualdad) que el Derecho Social es una nueva forma estilística del Derecho, cuya idea central se inspira -- no en la igualdad de las personas, sino en la reivindicación de las desigualdades que entre ellas -- existen; la igualdad deja de ser el punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspira--

(34) SENIOR Alberto F. "Sociología", Editor y Distribuidor Fco. Mánias Coto, México 1967, Pág.102.

(35) TRUJEDA Urbina Alberto, "Qué es una Constitución Política social" Edit.Ruta, Méx.1951, Pág.50y51.

ción del orden jurídico. (36)

Por su importancia, transcribimos la definición del Maestro Trueba Urbina: "El Derecho Social es el conjunto de principios , instituciones - y normas que en función de integración protegen, tu telan y reivindicán a los que viven de su trabajo - y a los económicamente débiles". (37)

En cuanto al Derecho Burocrático, si entendemos como tal al orden jurídico que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores; encontramos que los sujetos que inciden en la relación obviamente no se encuentran en el mismo nivel, es decir, no están en un plano de igualdad, y precisamente para proteger y reivindicar al débil - se ha creado el Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado, quienes por otra parte forman una clase proletaria en su calidad de asalariados (que

(36) Citado por TRUEBA Urbina Alberto, "Qué es una-constitución político-social", Ob.cit., Pág. 49.

(37) TRUEBA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Ob.cit., Pág. 155.

perciben un sueldo como retribución a la prestación de sus servicios y dichos ingresos son su medio de subsistencia).

Así es como se afirma que el Derecho Burocrático se ubica en el Derecho Social, en razón de que sus postulados se encuentran exactamente dentro de los principios esenciales característicos -- del Derecho Social, y del Artículo 123 de la Constitución de 1917.

CAPITULO III

LOS SUJETOS EN LA RELACION
BUROCRATICA MEXICANA

Los sujetos que participan en la relación del trabajo burocrático, son por una parte, - el Estado, representado por los titulares de los Poderes de la Unión, del Distrito Federal, y de las Instituciones que se enumeran en el Artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por la otra los trabajadores de las propias dependencias.

Es cierto que en un momento determinado pueden intervenir otros sujetos en la relación burocrática; terceros que por alguna razón legal tengan interés en la misma, pero dicha intervención - además de ser excepcional, no incide en forma directa ni regula en modo alguno la prestación de servicios de los empleados públicos, y por lo tanto no se les puede considerar como sujetos en la relación de trabajo.

Por relación de trabajo debemos entender la prestación de servicios de carácter físico, intelectual o de ambos géneros (en virtud de nombramiento o por figurada en las listas de raya); y la percepción de un salario y demás prestaciones de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 3° y el Título Segundo de la Ley Burocrática antes indicada.

Expuestos los principios anteriores, a continuación nos avocamos al análisis particular de cada uno de los sujetos que intervienen en la relación burocrática.

I. - EL ESTADO COMO SUJETO EN LA RELACION BUROCRATICA MEXICANA.

El análisis del concepto Estado es más complejo de lo que pudiera parecer a primera vista, y no obstante que teóricamente se pueden establecer los principios generales, influye en su estructura el momento histórico determinado en que se analice y la particular ideología que se practique; pero no es este el lugar indicado para estudiar al Estado -

en forma amplia, sóloamente nos concretaremos a establecer algunos principios respecto al Estado Mexicano y únicamente en lo que incumbe a nuestro trabajo.

Encontramos en primer término que en nuestro país el Estado es una autoridad representativa del pueblo que rige su funcionamiento por la Constitución y las Leyes Reglamentarias que emanan de ella. La autoridad Estatal se divide en tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y en el aspecto competencial tenemos al Poder Federal y los Poderes de los Estados.

En el ejercicio de sus funciones el Estado actúa esencialmente como autoridad, es decir, — por medio de actos unilaterales de observancia obligatoria (y aun aquí debe sujetarse a los ordenamientos legales); también actúa en ocasiones como particular, igualdad de nivel (como ejemplo la celebración de un contrato de compra-venta) especificándose libremente las condiciones de común acuerdo

con la otra parte.

Pero el Estado también efectúa actos que no se rigen por condiciones libremente concertados con un particular y que tampoco son actos de autoridad; estas son las relaciones de carácter laboral - que sostiene con los servidores públicos (aquí nos referimos a los trabajadores al Servicio del Estado excluyendo a los funcionarios, quienes se rigen por disposiciones legales especiales); relaciones que-- por su especial naturaleza no se rigen ni por el Derecho Público ni por el Derecho Privado, sino que - genéricamente corresponden al Derecho Social y específicamente al Derecho del Trabajo, no obstante que en este último aspecto contienen también particularidades muy especiales.

El criterio que sustentamos en el párrafo anterior no ha sido aceptado en forma unánime, - como ya hemos visto anteriormente; se dice que el Estado no es un patrono por razones de sus finalidades e incluso se ha llegado a decir que el Burócrata

ta tiene obligaciones no con el Estado sino con la colectividad y que por lo tanto el Servidor Público se identifica con el Estado mismo (38) otros autores se pronuncian en el sentido de desconocer el carácter de patrón al Estado, aduciendo fundamentos de Derecho Administrativo. (39)

En nuestro país el Maestro Lucio Mendietta y Nuñez, afirma que la función pública debe analizarse desde el punto de vista económico y jurídico, y dice que en ninguno de los dos aspectos pueden equipararse las relaciones entre Empleado Público y Estado, con las que guardan el empleado privado y su patrón o empresa a la que presta sus servicios; y que la consecuencia necesaria es que los empleados públicos no están regidos por leyes comunes a los trabajadores, y que requieren por lo mismo de

(38) KROTOSCHIK Ernesto, Citado por Trueba Urbina - Alberto, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", Ob.cit., Pág. 595.

(39) TRUEBA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo" Ob.cit., Pág. 596.

una ley especial. (40) Otros autores como Serra Rojas, son todavía menos claros, al decir que la función pública se forma con el conjunto de deberes, - derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. (41)

En la actualidad se exponen fundamentos más sólidos para negar la calidad de patrón al Estado; así se dice que en las relaciones de trabajo entre el Estado y Servidor Público, no existe lucha - de clases ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado como tal pretende -- buscar o encontrar utilidad alguna; que los principios que regulan esas relaciones son independientes y tienden a la equidad entre las partes. (42)

Al parecer se ha tratado de encontrar --

(40) MENDIETA y Nuñez Lucio, "La Administración Pública en México", Editorial Porrúa, S.A., México -- 1955, págs. 58 y 59.

(41) SERRA Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", - Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1974, pág. 373.

(42) ACOSTA Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1975, pág. 288.

la esencia del concepto "patrón" en aspectos tales como la producción y la finalidad de lucro, pero a ese respecto podemos decir que no es en todos -- los casos donde se persigue el lucro, ni se pretende la producción de bienes tangibles y no por esa circunstancia el patrón pierde su calidad de tal -- así tenemos como ejemplo las instituciones de beneficencia que realizan contratos de trabajo con sus empleados, e incluso instituciones sindicales que tienen el carácter de patronos respecto a los trabajadores a su servicio; o el caso más similar de los empleados al servicio del Seguro Social.

Por otra parte, no debemos olvidar que el Derecho Social, el Derecho del Trabajo y el Derecho Burocrático son protectores y reivindicatorios de las clases desprotegidas.

En nuestra opinión, el carácter de patrón se adquiere cuando se reciben los servicios -- de un sujeto denominado trabajador, y a cambio de ello se le paga un salario y se le otorgan las de--

más prestaciones legalmente establecidas.

Por todo lo anterior, consideramos que - en todos los aspectos, el Estado es un patrón y como tal tiene obligaciones frente a sus trabajadores; y sus relaciones se regulan por normas del trabajo - que tienen siempre un carácter social de protección a la clase trabajadora.

Se dice también que el Estado no es un - patrono, ya que sus relaciones con los servidores - públicos se regulan por normas independientes de - las que rigen las relaciones de trabajo en general; lo cual se pretende que sea un fundamento decisivo; pero aún en este aspecto podemos remitirnos a la -- ley correspondiente denominada "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado", denominación que ya de principio habla de relación de trabajo, y una relación de trabajo por su misma naturaleza no puede darse más que entre un trabajador y un patrón.

En cuanto a la razón de la existencia de un ordenamiento especial para regular el trabajo by

rocrático, debemos remitirnos al desarrollo histórico de la materia. El Artículo 123 Constitucional - en su redacción original, establece normas protectoras y reivindicadoras de la clase trabajadora en general sin hacer exclusión alguna; aquí se inicia el Derecho Social, tutelar de los derechos de las clases marginadas, pero una ley reglamentaria la cual no tiene facultad para restringir o aumentar el alcance de la disposición que reglamenta, como es el caso de la Ley Federal del Trabajo de 1931, dispone arbitrariamente en su Artículo 2º: "las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan", así sin ninguna razón, quedaron excluidos los burócratas -- de la protección de las leyes del trabajo, una incongruencia más, no del Estado como Institución ni de los constituyentes de 1916-1917, sino de "los representantes populares" que pretenden otorgar protección a las clases débiles y se olvidan darla a quienes integran la maquinaria estatal, que también son débiles marginados.

Así es como la Burocracia inicia el penoso camino de su reivindicación que le es regalada en 1931. La situación crítica de los Burocratas da margen al acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil en 1934; y posteriormente (como consecuencia de movimientos organizados) aparecen los Estatutos denominados " de los Trabajadores al Servicio de la Unión" y " de los Trabajadores del Estado", en los años de 1938 y 1941 respectivamente.

El año de 1960 es clave para la Burocracia, porque para entonces ya se tenía conciencia de que resultaba una aberración el que los Servidores Públicos estuvieran excluidos de la protección de las leyes del trabajo; pero como no era posible dar marcha atrás y declarar que siempre habían tenido derecho y ubicárseles dentro de la Legislación Laboral, se opta por adicionar el Artículo 123 (Apartado "B") y expedir la Ley Reglamentaria en 1963.

Así es como la Burocracia fue protegida-

por normas del trabajo, pero desafortunadamente los derechos contenidos en el Apartado "A" del Artículo 123 para todos los trabajadores, fueron limitados con la aparición del Apartado "B".

En cuanto a los empleados al Servicio -- del Estado que integran la Federación, es pertinente mencionar que no obstante la buena intención de algunas entidades para dictar leyes del trabajo en favor de sus servidores, las mismas son inconstitucionales, porque en materia de trabajo la Legislación es facultad exclusiva del Congreso de la Unión (fracción X del Artículo 73 Constitucional), por lo tanto los Burócratas de los Estados y Municipios tenían derecho de ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. (43)

Como una conclusión previa por lo que -- respecta al presente capítulo, podemos decir que de

(43) TRUBER Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", Op.cit., Pág. 590.

acuerdo con todos los principios teóricos aplicables, el Estado es un patrón equiparable en todos los aspectos al patrón de la empresa privada.

II.-EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

Si hemos de hablar de un sector de trabajadores como son los que sirven al Estado, es -- pertinente precisar en primer lugar qué puede entenderse como "TRABAJO".

Desde un punto de vista teórico, podemos decir que trabajo es la fuerza (física pero dirigida mentalmente) que se aplica en la materia, - con la finalidad de transformar esta última, constituyéndola en un satisfactor de necesidades.

Pero lo anterior es incompleto para - nuestro estudio, ya que el concepto "Trabajo", es susceptible de analizarse desde diferentes puntos de vista. Así desde el punto de vista económico, - Francisco Zamora dice que trabajo es el conjunto - de las facultades corporales y mentales existentes

en el ser humano, que éste pone en ejercicio cuando produce un bien de cualquier género (44); el mismo autor es de la opinión de que cuando no se tiene como objetivo el satisfacer necesidades, no se puede hablar propiamente de trabajo, aún cuando reconoce que los satisfactores pueden no ser objetos tangibles.

Remitirse a la teoría económica para estudiar los problemas sociales, siempre implica el peligro de ignorar aspectos que son más determinantes que el económico, pero hemos querido hacer mención a los conceptos expresados, porque así nos damos una idea de lo que para muchos (sobre todo para el empresario), representa el trabajo y el trabajador. No podemos negar que en algún momento de nuestra historia, el trabajo se medía únicamente en su productividad y se olvidaba al trabajador como ser humano; estábamos muy lejos de conceptos tales como "Seguridad Social", "Jornada Máxima", etc., só-

(44) ZAMORA Francisco, "Tratado de Teoría Económica"; Fondo de Cultura Económica, México 1966, Pág. 119.

lamente lo que producía bienes materiales era trabajo y se olvidaba incluso la capacidad intelectual del trabajador.

En la actualidad, también dentro de un marco teórico, entendemos por trabajo "la prestación de servicios", en la que necesariamente inciden los factores físico e intelectual, con predominancia de uno u otro según el caso concreto. Prestar un servicio significa que una persona denominada "trabajador", pone a disposición de otra denominada "patrón", su potencialidad física e intelectual, durante un período de tiempo determinado y dichos aspectos se encuentran legalmente reglamentados.

Cuando la prestación de servicios se efectúa mediante un convenio o contrato y a cambio de ella se recibe una percepción a título de sueldo o salario, entonces nos encontramos en el ámbito de las relaciones de trabajo que la ley regula en forma pormenorizada y que son el tema de interés de nuestro estudio.

Pero los problemas sociales son complejos y se afrontan de acuerdo con las circunstancias de tiempo y de lugar en que se presentan. Así vemos como ejemplo clásico el postulado de la Revolución Francesa de "dejar hacer, dejar pasar"; las situaciones evolucionan y por lo tanto las soluciones cambian también necesariamente, pero indudablemente que corresponde al derecho, marcar los lineamientos a seguir en su calidad de instrumento esencial para la regulación de la vida social.

Ahora nos remitimos al concepto "trabajador" entendido como la persona que presta el servicio y quien a través de la evolución social ha reclamado los derechos que le corresponden y ha influido en el orden jurídico para que en el mismo se incluyan los postulados que lo protejan y reivindiquen con el capital y de esta manera participar en su justa medida de los beneficios sociales.

En puntos anteriores hemos señalado ya las luchas de los trabajadores para alcanzar el --

nivel social que le corresponde. A continuación nos ocuparemos del Trabajador al Servicio del Estado, - a quien se le ha tratado de dar una imagen diferente, negándole su calidad de tal en algunos casos.

El caso de los Servidores Públicos reviste caracteres especiales en su lucha reivindicadora; aún en la actualidad encontramos casos como el de los Trabajadores al Servicio de los Municipios y Estados, a quienes indebidamente la corte les ha negado la protección de las Leyes del Trabajo, argumentando que deben regirse por las Leyes Especiales que dictan los Estados . (45)

Efectivamente, al Burócrata se le ha considerado como una casta especial que no debe regirse por las leyes del trabajo. Se ha tratado de equipararlo al Estado mismo en razón de la función de servicio que desempeña; pero las falsas consideraciones no han podido borrar del Burócrata su con-

(45) TRUZZA Urbina Alberto "Legislación Federal del Trabajo Burocrático". Edit. Porrúa, México 1974, -- pág. 18.

ciencia de clase, porque al final de cuentas, encuentra que sus carencias y aspiraciones son las mismas que las de los trabajadores en general.

Es cierto que antiguamente el mismo Burocrata se consideraba diferente y se creía parte de las Instituciones de los Organismos de Estado, idea que ha venido con el tiempo modificándose y actualmente ya se consideran trabajadores al Servicio del Estado.

Desde el punto de vista de la legislación vigente en materia de trabajo; encontramos los postulados de la libertad del trabajo, cuando se dice que todo hombre es libre para dedicarse al trabajo que le acomode; y que nadie puede ser obligado a trabajar sin su pleno consentimiento. La obligación de trabajar será en todo caso de carácter social (extralegal), ya que al trabajo se le puede entender no únicamente como un derecho jurídico, sino como una función que la socie-

dad reclama de todos los que la componen. (46)

El Derecho Burocrático (o sea aquél que rige las relaciones de trabajo entre el Estado y -- sus servidores) es una rama del Derecho Social que crea derechos en beneficio y a favor de la clase Burocrática, porque la legislación del trabajo debe entenderse como un solo conjunto de normas protectoras y reivindicadoras de todo aquél que presta sus servicios en cualquiera de las diferentes actividades laborales. (47)

Decíamos que se ha tratado de negar al Burocrata su calidad de trabajador, pero desde el punto de vista legal, basta con señalar que las Garantías Sociales mínimas de los Servidores Públicos -- son los derechos sociales establecidos en su favor -- en el apartado "E" del Artículo 123 Constitucional. Así encontramos que el trabajo burocrático está re-

(46) CASTORENA J. Jesús, "Manual de Derecho Obrero", Fuentes Impresoras, México 1973, Pág. 19.

(47) TRUJBA Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Administrativo", Ob.cit., Pág. 42.

glamentado dentro del título denominado " Del Trabajo y de la Previsión Social" y por ese solo hecho - la relación entre el Estado y sus servidores corresponde al Derecho Laboral. (48). Además cabe señalar también la denominación de la Ley Reglamentaria del apartado "B" antes citado; la cual se denomina "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". Dicha legislación en su artículo primero habla de - "Titulares y Trabajadores", incluyendo entre los últimos a los que prestan sus servicios en las dependencias de los poderes de la Unión y del Distrito - Federal, así como en las instituciones descentralizadas que enumera, en el mismo.

El Artículo 2° de la misma ley habla en forma expresa de "Relación Jurídica de Trabajo" entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio (se entenderá como trabajador de base todo - - aquél que no esté incluido entre los de confianza -

(48) TRUJER Urbina Alberto, "Legislación Federal -- del Trabajo Burocrático", Ob.cit., pág. 15.

enumerados en el Artículo 5°). Por trabajador se entenderá "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" (Artículo 3°).

No obstante la claridad de la ley, en la práctica se continúan los vicios tradicionales, expidiéndose nombramientos con denominaciones de: Supernumerarios, Provisionales, Interinos, etc., que en ninguna forma van de acuerdo con las disposiciones legales.

Para mayor abundamiento, cabe señalar -- que en el Artículo 11 de la ley citada, se expresa -- que en lo no previsto, se aplicará supletoriamente la ley Federal de Trabajo. Un argumento más de la -- calidad de trabajadores que tienen los Burocratas y de que sus relaciones de trabajo son sin lugar a dudas de carácter laboral.

Una apreciación desde el punto de vista -- general, nos indicará que el fin del Derecho del --

Trabajo es brindar protección al que desempeña cualquier actividad, no pueden hacerse distinciones que no señala la Ley, como es el caso del trabajo manual y el intelectual, además de que el Derecho del Trabajo debe entenderse como un Estatuto protector de la clase trabajadora sin importar el tipo de patrón a quien sirva. El trabajador al Servicio del Estado, siempre ha estado unido a los demás trabajadores, y en ninguna forma puede aceptarse un derecho que divida al trabajo en dos sectores, brindando protección a unos y negándosela a otros. (49)

Debemos reiterar que de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, los Trabajadores Burocratas que tienen derecho a la protección de la Legislación Laboral, son aquéllos que la ley denomina "de base", es decir, aquéllos que no tienen facultad de decisión ni representan a las instituciones como ta

(49) PANTOJA Morán David, "La Naturaleza Jurídica de la relación entre el Estado y sus Servidores", Tesis U.N.A.M., México 1983, págs. 104 y 105.

les frente a otros órganos ni frente a los particulares; características que corresponden a los empleados de confianza a los cuales podemos denominar Funcionarios, siguiendo la clasificación del Maestro Fraga. (50)

(50) FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., México 1969, Pág. 129.

C O N C L U S I O N E S

1. - El Nuevo Derecho del Trabajo nace en México con la Constitución de 1917, como culminación de la lucha revolucionaria. Por primera vez se toman en cuenta las reivindicaciones obreras y en general se plasma jurídicamente la nueva ideología socialista.

2. - El Nuevo Derecho del Trabajo es un rama del Derecho Social que tiene como objeto el estudio de las reivindicaciones del trabajo y como finalidad última la socialización de los bienes de la producción.

3. - Los Trabajadores al Servicio del Estado, originariamente estuvieron protegidos por el Artículo 123; pero la Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyó en forma injustificada a éstos de la protección del trabajo, sin embargo a través de la lucha sindical organizada, se logró aunque en forma limitada la reivindicación de sus derechos con el Apartado "B" del propio Artículo 123 Constitucio-

cional de 1960.

4.- El Derecho Burocrático es un tipo especial de Derecho del Trabajo, protector de una clase específica (Trabajadores al Servicio del Estado), y por lo tanto es Derecho Social.

La reivindicación de los Servidores Públicos es la finalidad última del Derecho Burocrático.

5.- El Derecho Burocrático es una rama del Derecho Social; porque regula las relaciones del trabajo entre el Estado y sus Servidores, con sentido proteccionista y reivindicador: Los Burocratas forman una clase proletaria en su calidad de asalariados (perciben un sueldo como retribución a la prestación de sus servicios y dichos ingresos son su medio de subsistencia).

6.- El Estado efectúa actos que se rigen por condiciones libremente concertadas (Derecho Privado) y actos de autoridad (Derecho Público); pero también realiza actos distintos que son las re

laciones de carácter laboral que sostiene con los -
Servidores Públicos, los que genéricamente corres-
ponden al Derecho Social y especialmente al Derecho
del Trabajo.

7.- El Estado es un patrón equiparable -
en todos los aspectos al patrón de la empresa priva-
da, porque tal calidad, de acuerdo con el Artículo -
123 de nuestra Constitución, se adquiere cuando se
reciben los servicios de un sujeto denominado traba-
jador y a cambio de ello se le paga un salario y se
le otorgan las demás prestaciones legalmente esta-
blecidas, es exactamente el caso de los Trabajado-
res al Servicio del Estado.

8.- El Servidor Público tiene el mismo -
carácter de trabajador que cualquier otro empleado,
porque presta un servicio de carácter físico o in-
telectual y a cambio recibe un salario y demás pres-
taciones; todo bajo un orden legal establecido.

Bastaría remitirnos a la legislación pa-
ra encontrar el reconocimiento pleno del carácter -

de Trabajadores al Servicio del Estado.

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho - Administrativo", Textos Universitarios, U.N.A.M., - México 1975.
- Castorena J. Jesús, "Manual de Derecho Obrero", - - Fuentes Impresores, México 1973.
- Dávalos Madrigal José, Apuntes de la Cátedra de Dere-
cho del Trabajo, Primer Curso, Facultad de Dere-
cho, U.N.A.M.
- De la Cueva Mario, "El Nuevo Derecho Mexicano del -
Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México 1972.
- "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo II, Editada --
por la Cámara de Diputados LXVI, Legislatura del --
Congreso de la Unión-1967.
- Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial -
Porrúa, S.A., México 1969.
- García Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio del
Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México 1968.
- Gómez de la Serna Pedro, 9D, "Prolegómenos del Dere-
cho", "Librerías La Ilustración", Veracruz, Puebla, -
1883.
- González Diaz Lombardo Francisco, "El Derecho So- -
cial y la Seguridad Social Integral", Textos Univer-
sitarios U.N.A.M., México 1973.
- Mendieta y Nuñez Lucio, "La Administración Pública -
en México", Editorial Porrúa, S.A., México 1955.
- Mendieta y Nuñez Lucio, "Derecho Social", Editorial
Porrúa, S.A., México 1957.

Pantoja Morán David, "La Naturaleza Jurídica de la Relación entre el Estado y sus Servidores", Tesis - U.N.A.M. 1953.

Peniche López Edgardo, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México 1968.

Sánchez Alvarado Alfredo, "Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo", Primer Tomo, Vol. I, Editada por Oficina de Asesores del Trabajo, México 1967.

Senior Alberto F., "Sociología", Editor y Distribuidor Fco. Méndez Oteo, México 1967.

Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México 1974.

Tapia Aranda Enrique, "Derecho Procesal del Trabajo", Segunda Edición, Editorial Mayo, S.A., México-1961.

Teoría Social de la Constitución Mexicana de 1917, - Ponencia presentada por el Colegio de Estudios Superiores de Derecho Social y Económico de la U.N.A.M., Responsables: Dr. Carlos Mariésal Gómez y otros, -- Primer Congreso Nacional de Derecho Social y Económico, Oaxtepec, Mor.

Trueba Urbina Alberto, "Qué es una Constitución Política Social", Editorial Ruta, México 1951.

Trueba Urbina Alberto, "El Nuevo Artículo 123", Editorial Porrúa, S.A., México 1967.

Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México 1971.

Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México 1972.

Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho Administrati-

vo del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México -- 1973, Tomo I.

Zamora Francisco, "Tratado de Teoría Económica", -- Fondo de Cultura Económica, México 1966.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925.

Ley Federal del Trabajo de 1921.

Estatuto de los Empleados Públicos de 1941.

Ley de Pensiones Civiles de 1947.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1960.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

Ley Federal del Trabajo de 1970.