



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL APARTADO B DEL ARTICULO 123  
CONSTITUCIONAL Y EL ARTICULO 46 DE  
SU LEY REGLAMENTARIA.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :  
JOSEFINA SIERRA CRISANTO**



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.

B

Al Arquitecto Alfonso Vera Mejía:  
Quien con su bondad y apoyo moral,  
hizo posible la realización de -  
este trabajo; mi agradecimiento -  
y reconocimiento más sincero .

A Guadalupe y César;  
Humberto y Evangelina;  
con fraternal afecto .

C

Al Dr. Alberto Trueba Urbina,  
Director del Seminario de Derecho  
del Trabajo y de la Seguridad So-  
cial:

Dedico el presente trabajo como -  
un pequeño homenaje a su concien-  
cia social mexicanista.

Al Dr. en Derecho Héctor González-  
Uribe:

Con respeto y admiración por sus -  
sabias enseñanzas.

D

Al Ministro de la Suprema Corte de  
la Nación Salvador Mondragón Guerra:  
Por su amplia trayectoria profesio-  
nal, mi admiración y respeto.

Al Lic. Jaime Baca Rivero:  
Por sus finas atenciones y  
gran ayuda.

E

A la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.  
por la instrucción recibida en sus aulas

A mis maestros con gratitud  
y respeto.

" EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL  
Y EL ARTICULO 46 DE SU LEY REGLAMENTARIA "

Antecedentes del trabajo burocrático

Capítulo I

- 1.- En la Epoca Precortesiana. 2.- En la Epoca de la Colonia. 3.- En la Independencia. 4.- El Imperio. 5.- El Porfiriato. 6.- La Revolución.

Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123

Constitucional

Capítulo II

- 1.- Proyecto de Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. 2.- Dictamen de las Comisiones de Estudios en la Cámara de Senadores. — 3.- Discusión en la Cámara de Diputados. 4.- Crítica suscitada con motivo de su publicación. 5.- Reforma Avila Camacho. 6.- Adición del Apartado "B" al Artículo 123 Constitucional.

**El Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores  
al Servicio del Estado**

**Capítulo III**

- 1.- Estabilidad en el empleo. 2.- Obligaciones de los -  
trabajadores al servicio del Estado. 3.- Aplicación del -  
Artículo 46.

**La Prevención y la Seguridad Social del Trabajador**

**Capítulo IV**

- 1.- Concepto y contenido. 2.- Principios básicos de la Po-  
lítica de Seguridad Social. 3.- Importancia de su estudio.

**La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado**

**Capítulo V**

- 1.- Presencia de la Burocracia en el Movimiento Social. -  
2.- La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.-  
3.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -  
Trabajadores del Estado.

**Conclusiones**

**Bibliografía**

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

Las luchas de Río Blanco y Cananea, son los antecedentes al artículo 123 de nuestra Carta Magna y por lo general son narradas paso a paso.

El trabajador que presta sus servicios al Estado, no se le menciona y también debería haber sido incluido al artículo mencionado.

Así en este breve estudio veremos como se esforzaron para lograr que sus derechos se plasmaran en el Apartado B de la Ley Federal del Trabajo.

Como asalariado, se coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo y como tal constituye un factor en la producción de la riqueza social para la que aporta su esfuerzo intelectual o material.

Entre el obrero de la empresa privada y el trabajador público no se justifica la desigualdad por los caracteres diferentes que existen entre la finalidad especulativa de la empresa privada y la función reguladora del Estado ya que el empleado público también puede ser víctima

de las injusticias por parte de sus jefes con ceses arbitrarios.

Actualmente para dar de baja a un empleado, -  
el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al —  
Servicio del Estado invoca los motivos para que sea cesado-  
de su empleo un trabajador.

**C A P I T U L O I****ANTECEDENTES DEL TRABAJO BUROCRATICO**

1.- EN LA EPOCA PRECORTESIANA. 2.- EN LA EPOCA DE LA COLO  
NIA. 3.- EN LA INDEPENDENCIA. 4.- EL IMPERIO. 5.- EL-  
PORFIRIATO. 6.- LA REVOLUCION.

## CAPITULO I

## Antecedentes del Trabajo Burocrático

1.- En la Epoca Precortesiana. 2.- En la época de la Colonia. 3.- En la Independencia. 4.- El Imperio. 5.- El Porfiriato. 6.- La Revolución.

El trabajo burocrático es aquella actividad administrativa o profesional, técnica o científica, que está relacionada con la administración pública o dependiente de ella, es en su conjunto la organización técnica social de que se sirve el Estado para realizar sus fines (1)

En el movimiento burocrático de México no existieron grandes grupos que en pie de lucha presionaron al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos. No hubo persona alguna que en forma individual representara los ideales de los trabajadores al servicio del Estado.

Así, desde este capítulo veremos como a través de la historia, el trabajador burocrático ha logrado el reconocimiento de sus derechos, la estabilidad en su empleo y toda la seguridad social a que tiene derecho el trabajador en general.

---

(1) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México, 1975. Página 92.

En el pueblo azteca, el poder real era omnímodo y despóticamente ejercido. El rey, los sacerdotes, — los nobles, los soldados y en general las clases privilegiadas vivían en la comodidad y en la opulencia, gracias a la explotación de los vasallos, los que atados al suelo, agobiados por el trabajo, con malos tratos y escasa alimentación vegetaban para los señores sin recompensa, sin esperanza. Existían una gran diferencia entre el rey y sus vasallos, prevaleciendo diferentes condiciones entre la capital del imperio y las provincias sometidas. Aquella sociedad se dividía, al decir de Don Toribio Esquivel Obregón, "marcadamente entre vencedores y vencidos, entre esclavos y señores, entre privilegiados poseedores de la tierra e ilotas desheredados, sin otro porvenir halagueño que la muerte alcanzada en el campo de batalla o en el era de un dios".

A pesar de lo rudimentario de sus instituciones se nota cierta jerarquía administrativa al primer dignatario más cercano al Rey el Tlacochcatcátl, especie de Ministro de la Guerra, seguía el Tlacaélel o Ministro de Justicia y el Teotecúthli o Ministro del Culto. (2) La autoridad del Rey era absoluta, como lo era la de los señores en sus respectivas provincias, razón ésta por la que se le conocía con el nombre del Tlatoani o Tlatequi del verbo Tlatra que significa hablar. Los señores eran los que habla

---

(2) Lucio Mendieta y Núñez.- La Administración Pública en México. Editorial U.N.A.M. México, 1942, Página 39.

ban y mandaban, los demás tenían que callar.

No quiere esto decir que no hubiera costumbres que rigieran las relaciones de los súbditos entre sí, menos aún que el Monarca no las acatara en la generalidad de los casos, pero ellas no lo ligaban cuando decidía cambiarlas en casos particulares.

De todo lo anterior podemos inferir que no pudo haber una reglamentación propiamente dicha que rigiera las relaciones entre el Estado Azteca y sus funcionarios y servidores, dado que padecían un régimen más cerca de la arbitrariedad que del Estado de Derecho, razón esta por la cual prevalecía una absoluta carencia de derecho de los servidores del Estado.

## 2.- En la Época de la Colonia.

En esta época y para este bosquejo histórico encontramos que el 30 de junio de 1620, Felipe Segundo ordenó que en todas las ciudades, villas y lugares españoles de todas las Indias y sus islas adyacentes el cargo de regidor debía ser vendible y renunciable; es decir, se vendía al mejor postor y el beneficiario podía renunciarlo en favor de otra persona, pero si se moría sin hacer esto, revertía el empleo a la Corona y ésta procedía a venderlo de nuevo.

En los pueblos españoles eran también oficios vendibles y renunciables los de escribano del Cabildo, los de número, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores. En los poblados con más de ochenta casas — se nombraba anualmente un Alcalde y un Regidor, y dos Alcaldes y cuatro Regidores si es que tenían más de ese número de casas. En este tipo de población ningún oficio era vendible, la elección era anual y en presencia del Cura; debiendo ser estos funcionarios de raza indígena siendo su función meramente jurisdiccional y limitada a la imposición de sanciones por faltas tales como las de ebriedad, no concurrir a misa, etc.

Las demás poblaciones indígenas de estas encomiendas estaban bajo la jurisdicción de regidores o alcaldes, cuya función primordial era la de proteger a los naturales de los encomenderos. (3) Su elección se hacía en los Cabildos, ante la presencia de los alcaldes salientes y los regidores; y para ser electos, se requería: saber leer y escribir, aunque a veces se tolerará el no saberlo; ser vecino del lugar; no ser deudores de la hacienda real; haber transcurrido cuando menos 2 años de su último ejercicio; no desempeñar oficios viles o ejercer la mercadería.

En la época del Virreinato, derivado directa

---

(3) Toribio Esquivel Obregón.— Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Polio. México, 1937. — Página 47.

mente de la función del gobierno, incumbía a los virreyes - el nombrar a los empleados públicos, cuando ello no estaba confiado por la Ley al Monarca o a otra Autoridad. Sin embargo, una ordenanza de intendentes los privó de esa facultad discrecional, obligándolos a nombrar entre los propuestos por los intendentes. Existían leyes que ordenaban preferir en los empleos de justicia a los descendientes de los conquistadores. (4)

### 3.- En la Independencia.

Nuestra Constitución de 1824, prevee en los artículos del 38 al 44 al funcionamiento de un Gran Jurado para seguir procesos por delitos o faltas oficiales del Presidente de la Federación, Secretarios de Despacho, Gobernadores, Senadores y Diputados de la Federación.

Asimismo, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en su tercera Ley proveen el procedimiento a seguir ante las Cámaras para desaforar a los funcionarios que hubieren incurrido en algún delito.

---

(4) Mario de la Cueva.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Editorial Porrúa.- México, - 1974. Página 39.

La Carta Magna de 1857 producto del movimiento liberal de la Reforma, en su Título IV, denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", dispone al igual que la Constitución de 1824, la actuación del Gran Jurado por delitos o faltas oficiales.

Según hemos visto, no existían sino meras referencias de reglamentación burocrática, sin embargo, encontramos una ley de 21 de mayo de 1852, que preceptúa en su primer artículo que todos los empleados de las oficinas de la Federación fuesen removibles a voluntad del Gobierno, no teniendo los trabajadores derecho a pensión por cesantía. En su artículo segundo ordena que para usar el Gobierno de la facultad de remover a los empleados mandará formar un expediente instructivo para justificar la conveniencia de la remoción, la cual debía ser acordada con audiencia del interesado, en Junta de Ministros y por mayoría de los votos de esos altos funcionarios. Como toda suspensión o destitución podía afectar el nombre del empleado o funcionario y acaso ocasionar la pérdida de su reputación y su ruina completa, éste tenía derecho de pedir que se formase un expediente instructivo sobre las causas de remoción o suspensión, con el fin de no impedir al Gobierno el ejercicio de una facultad legal, sino de hacer constar, de una manera fehaciente, que la remoción no procedía de causa que fuese deshonrosa para el empleado.

#### 4.- El Imperio.

El Estatuto Provisional del Imperio, de 10 de abril de 1865, crea un Tribunal especial de cuentas que conocía de las faltas o delitos por acciones u omisiones — cometidas por los encargados de manejos de fondos del Estado. Al mismo tiempo se establecieron ciertas recompensas — a los servidores del Estado, consistentes en condecoraciones u ocupar puestos privilegiados en las procesiones o — fiestas.

Caido el imperio, en noviembre de 1870, se dicta una ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación la que trae una gran innovación que — concede acción popular para denunciar los delitos y faltas — oficiales.

#### 5.- El Porfiriato.

El carácter oligárquico y dictatorial que — caracterizó al porfiriato, no fue clima propicio para la — reglamentación de las relaciones entre el Estado y sus servidores. Por otra parte, tampoco la doctrina europea, — fuente importante de nuestro derecho, en aquel entonces, — especuló al respecto.

## 6.- La Revolución.

El movimiento democrático de 1910, con sus innegables conquistas consagradas en los artículos 27 y 123 (5) y la participación de la clase obrera en el movimiento revolucionario constitucionalista, es punto de partida para la culminación de la revolución proletaria en el devenir histórico. Después otras circunstancias se sumaron al desarrollo, discusión y divulgación de estudios, sobre la relación entre el Estado y sus servidores y aunque muchos estudios se realizaron en el extranjero de cualquier forma — todo ello trajo como consecuencia que se fijara la atención en el servidor público, quien se encontraba en completo desamparo, pues cada nueva administración implicaba despido en masa. Esta ignominiosa situación concluyó con el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil" — de 9 de abril de 1934, dictado durante la administración de Abelardo L. Rodríguez. Este es el primer paso serio para garantizar y consolidar la situación de los servidores del Estado; a pesar de sus errores y del corto plazo de vigencia que tuvo, no deja de tener importancia, toda vez que — desechó las falsas tesis que se derivaron de las fracciones II, III y IV del artículo 89 constitucional según las cuales el Ejecutivo está facultado para nombrar y remover libremente, de acuerdo con la Constitución y las leyes, a todos los funcionarios de la Federación. Ninguna garantía —

---

(5) Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Editorial Porrúa. México, 1975.- Página 30.

o protección a los servidores públicos tendría efectos serios y apreciables si el Ejecutivo discrecionalmente podía removerlos. Afortunadamente se consignó en estas primeras disposiciones, que favorecieron a los servidores del Estado, la discrecionalidad absoluta cuando se trate de altos funcionarios públicos, pero por lo que respecta a los demás empleados, la facultad de nombrar y remover discrecionalmente se otorga siempre que el nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

## CAPITULO II

LEY REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO  
123 CONSTITUCIONAL

- 1.- PROYECTO DE LEY DEL ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.
- 2.- DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE ESTUDIOS EN LA CAMARA DE SENADORES.
- 3.- DISCUSION EN LA CAMARA DE DIPUTADOS.
- 4.- CRITICA SUSCITADA CON MOTIVO DE SU PUBLICACION.
- 5.- REFORMA AVILA CAMACHO.
- 6.- ADICION DEL APARTADO "B" AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

## CAPITULO II

Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo  
123 Constitucional

1.- Proyecto de Ley del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. 2.- Dictamen de las Comisiones de Estudios en la Cámara de Senadores. - 3.- Discusión en la Cámara de Diputados. 4.- Crítica suscitada con motivo de su publicación. 5.- Reforma Avila Camacho. 6.- Adición del Apartado "B" al artículo 123 Constitucional.

Con el movimiento nacional ya conocido de 1910 los trabajadores logran sus anhelos sociales pero no así el trabajador al servicio del Estado, no tenía ninguna organización y sí estaba sometido a los caprichos de los jefes de todas las jerarquías, y es hasta 1918 cuando empezaron a reunirse los profesores en grupos para luchar contra las autoridades por el atraso en sus sueldos, en el año de 1922 en el estado de Veracruz, al mando de Don Vicente Lombardo Toledano quien funda el Sindicato de Profesores Veracruzanos y los afilia a la Confederación Revolucionaria Obrera. (6) El Estado al ver la presión que ejercían sus -

---

(6) Vicente Lombardo Toledano.- Teoría y Práctica del Movimiento Sindical en México.- Editorial Universal Obrera de México. México 1974. Prólogo.

trabajadores, crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925, fracasando por su incompetencia para satisfacer múltiples necesidades de los empleados, esta tentativa de seguridad social a sus trabajadores no constituye un sistema, sino que solamente fue un esfuerzo aislado que apenas al satisfacía a medias las inquietudes del trabajador burocrático.

Ya más organizados los del Magisterio, integran la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, que actúa con independencia de los órganos gubernamentales y la Confederación Mexicana de Maestros, que tolera la intervención del Estado, después se asocian los trabajadores y transporte del Departamento Central fundado su sindicato el 8 de agosto de 1934, le siguen los Talleres Gráficos de la Nación, los de la Fábrica Nacional de Armas.

Viendo la necesidad urgente de unificar la legislación en materia laboral en todo el territorio, ya que entre otras materias, la relativa a la seguridad social se contemplaba desde un punto de vista diferente en cada legislación de los Estados; el 6 de septiembre de 1929 se publicó la reforma constitucional a los artículos 83 fracción X y 123 en su párrafo introductorio. A partir de esa fecha es atribución del Congreso Federal legislar en materia de trabajo, dividiéndose su aplicación entre las autoridades federales y locales. En este mismo año se elabora otro proyecto conocido como "Proyecto Portes Gil", éste se-

considera como el antecedente directo de nuestra actual Ley Federal del Trabajo Burocrático.

Pero en vista de que la aflictiva situación por la que atravesaban los servidores públicos, continuaba, a pesar de las promesas que campaña tras campaña presidenciales hacían los candidatos, en el período del General Lázaro Cárdenas, el más avanzado, constructivo y nacionalista de los regímenes revolucionarios, cumplir con el viejo anhelo de la clase trabajadora mexicana darles un cuerpo de leyes que reglamentaran sus relaciones con el Estado. En efecto, el 23 de noviembre de 1937 el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación presentó ante la Cámara de Senadores para su estudio y aprobación el "Proyecto de Ley de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal", en cuya exposición de motivos se expresa, entre otras ideas las de que, los derechos individuales que fundamentalmente interesan a los servidores del Estado son idénticas en la forma y el contenido a los que se aseguran a la clase obrera en general y no hay ni debe haber obstáculos para reconocérselos y garantizárselos.

Los derechos necesarios para la conservación y desarrollo de la personalidad física, económica y moral de todo hombre asalariado son esencialmente los que se refieren al salario que recibe por el esfuerzo material o intelectual que desarrolla, a la estabilidad en su trabajo,

al escalafón por su eficiencia y antigüedad, a las indemnizaciones por riesgos profesionales, a las jornadas de trabajo, al pago de horas extraordinarias, a los descansos que le permitan recuperar sus energías, a la higiene en los lugares donde preste sus servicios, a la prevención de accidentes y a la asociación.

Al reconocerse estos derechos a los empleados públicos, el Estado Mexicano no solo coopera a la conservación de la energía física de sus servidores y a la eficiencia de los servicios públicos, sino que contribuye al mejoramiento biológico y cultural de un sector importante de los habitantes del país.

Dentro de la categoría de empleados públicos debemos distinguir únicamente dos grupos esenciales: servidores de confianza y servidores de base.

El gobierno mexicano, por medio de la Constitución Política de la República, ha reconocido la organización de los trabajadores como categoría jurídica, por lo que, el empleado público requiere como necesidad orgánica de su clase que se le reconozca los de agrupación sindical, de reglamentación del trabajo como consecuencia de lo anterior, y de la huelga.

Este último con las especiales modalidades - que la realidad gubernamental exige, pero conservando su principio medular, que es el de resistencia, el derecho de organizarse constituye la forma de mayor eficacia, por los medios de defensa que de él derivan, para los intereses comunes. En estas condiciones, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo, debe reconocer el derecho de asociación sindical y la facultad de establecer su régimen jurídico interno, adoptando, además medidas que fomenten la unificación sindical, creando ventajas en favor del trabajador agremiado, en la medida que lo hace la Ley Federal del Trabajo, y, fijando el principio de sindicato único para cada unidad burocrática que dependa de un solo funcionario o grupos de funcionarios, con la característica de que cada sindicato debe formar parte de una federación general, para que su acción se signifique en los casos que se haga necesario, contando con una representación común en aquellas decisiones en que no deben influir motivos de interés local o fraccionario, por encima del interés general de clases.

El derecho de huelga es corolario del derecho de asociación de la clase asalariada, y debe concederse a los trabajadores públicos, cuando tenga por objeto lograr el cumplimiento de aquellas obligaciones del Estado que pueden considerarse vitales para el empleado, con las limitaciones que las características propias del Estado impone, ya que debe concederse el derecho de huelga solamente como-

Último recurso y cuando se pretenda destruir la organización sindical o los derechos básicos del empleado.

Debe concederse a la huelga categoría jurídica para que su realización no pueda conceptuarse, por sí misma, como un rompimiento del correspondiente estatuto legal, con las consecuencias inherentes a toda situación ilícita, sino que por el contrario elevarla a la calidad de derecho para que sus efectos logren el restablecimiento del equilibrio económico o legal que se hubiere roto.

De los conflictos entre el Ejecutivo y sus servidores debería conocer, para la mayor garantía de los empleados, un Tribunal de Arbitraje Especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal y de sus unidades burocráticas, y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales y de los trabajadores.

La creación del estatuto legal que defina y garantice en la forma propuesta los derechos de los empleados públicos, debe incluir correlativamente un capítulo destinado a señalar las obligaciones de los mismos empleados, precisando sus responsabilidades y las sanciones que aseguren el cumplimiento de aquéllas, aún cuando gran parte de -

esa materia deberá quedar comprendida en los reglamentos interiores de trabajo que se expidan de acuerdo con las organizaciones interesadas. (7)

2.- Dictamen de las Comisiones de Estudio -  
en la Cámara de Senadores.

El 18 de diciembre de 1937 la Primera y Segunda Comisión de Trabajo y la Segunda Comisión de Gobernación, integrada la primera por Gonzalo Bautista, Luis P. Reyes y Luis Mora Tovar, la segunda por Antonio Romero, Pedro Torres Ortiz y Federico Idar, y la última por Manuel Gudiño y Mauro Angulo, presentaron el dictamen sobre el Proyecto enviado por el Ejecutivo, en el que se adhieren plenamente a la exposición de motivos y articulados del mismo, abundan en los conceptos vertidos por el Ejecutivo y sólo hacen una reforma de importancia que fundamentan de la siguiente manera:

"Al analizar la definición que como asalariados de el Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimaron son las mismas características y -

---

(7) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.- Año I. Período Ordinario XXXVII Legislatura. T. I. No. 13 p.p. 9.

condiciones que guardar los servidores y empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen, que se haga extensiva esta Ley - a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del - gobierno federal, con las clasificaciones que se establecen ya que en concepto de las comisiones será lamentable e iló- gico dejar al margen de esa propia ley esos núcleos nume- - rosos e importantes de trabajadores al servicio del Estado, que constituyen una misma clase. El Ejecutivo indudablemen- te que no los ha incluido, no por el desconcomiento de la - amplitud o extensión del problema ni tampoco por el olvido- de los derechos y programas de mejoramiento que les corres- ponden, sino que esta limitación de su Proyecto de Ley segu- ramente ha obedecido al respeto profundo que el Ejecutivo - ha demostrado en sus relaciones con los demás Poderes, pero toca al Senado en cumplimiento de sus deberes legislativos- y afán de cooperación con el autor de la iniciativa, darle la generalidad y amplitud indispensables, escuchando las - justas demandas de los demás servidores del Estado, tanto - por las razones expuestas como porque de no hacerlo, ven- - drían inmediatamente después reformas, adiciones o estatu- tos especiales que denotarían una labor legislativa trunca- o incompleta".

El 24 de diciembre de 1937 por votación - unánime, en lo particular y en lo general fueron aprobados los artículos en la Cámara de Senadores, con una sola adi- ción al artículo 41 propuesta por el Senador Mora Tovar.

### 3.- Discusión en la Cámara de Diputados.

Una vez aprobado por la Cámara de Senadores el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Unión, con la adición citada, fue presentado el 27 de abril de 1938 por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, Primera y Tercera de Trabajo, Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación el dictamen sobre el mismo. La Comisión Primera de Trabajo estuvo integrada por Salvador Ochoa Rentería, Luis S. Campa, Félix de la Lanza y José Zavala Ruiz. La Tercera de Trabajo por Luis Torres, Manuel Ayala, Daniel Santillán y por el suplente Francisco Arellano Belloc. La Primera de Puntos Constitucionales por José Luis Hernández Delgado, José Santos Alonzo y Emilio Araujo. La Segunda de Gobernación por José Santos Alonzo, Rodolfo Delgado y Alfredo Zárate.

Sin discusión fue aprobado en lo general el Proyecto y el Dictamen que sobre él hicieron las Comisiones.

En la sesión correspondiente al 10 de mayo de 1938 se pasó a la discusión en lo particular de los artículos del mencionado proyecto, inscribiéndose como oradores en pro de los diputados Salvador Ochoa Rentería y José Luis Hernández Delgado, quienes se declararon partidarios del proyecto, pero manifestaron que era inútil el expedirlo, dado que el artículo 123 Constitucional establecía:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán: entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo". (8) Y la fracción XVIII del propio artículo preceptúa "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital; en los Servicios Públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o la propiedad, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

Del texto de este precepto desprendían que el término "empleado" se usaba indistintamente para el empleado público y para el privado y por lo tanto todas las disposiciones de este artículo eran aplicables al primero, funda

---

(8) Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1975. Página 214.

dos en que la fracción XVIII del artículo 123 concedía el derecho de huelga a los trabajadores de los servicios públicos y a los que pertenecieran a establecimientos y servicios dependientes del gobierno. Y por tanto era inútil la expedición de un Estatuto tutelador de los derechos de los trabajadores del Estado, por serles aplicables la Ley del Trabajo; siendo únicamente necesaria la derogación del artículo 2o. de la propia Ley por ser inconstitucional. Esgrimiendo razonamientos apoyados en la tesis estatutaria, los diputados Ochoa y Hernández defienden la expedición del Estatuto, argumentando que el Estado puede contratar los servicios de particulares sin que por eso adquieran la categoría de empleado público, por lo que quedan bajo la tutela de la Ley Federal del Trabajo, salvando en esta forma la objeción arguida de la fracción XVIII.

El Diputado Emilio Acosta N. habló en contra pidiendo la aprobación del Estatuto en lo general y que al pasar a la discusión de los artículos en particular, éstos se reformaran substancialmente, "por no estar de acuerdo en la consideración del Estado como patrón al que había de ponerle enfrente a sus propios trabajadores". En su intervención ataca el derecho de huelga, el de sindicalización, el que tenían los trabajadores a que se les escuchara para la formulación de proyectos y anteproyectos de Presupuestos de Egresos, así como la dispensa de ciertos requisitos para ser funcionarios a extranjeros refugiados políticos que militaran ideológicamente con la Revolución Mexicana.

Se inscribió también como orador en pro el -  
Diputado Miguel Angel Meléndez Reyes que entre otros concep-  
tos vertió el siguiente: "La Revolución Mexicana entrega a -  
los obreros las fuentes de trabajo; la Revolución Mexicana-  
recupera logrando un viejo anhelo reivindicatorio, las pro-  
prias riquezas nacionales y se apresura a entregarlas en las  
manos honestas de los trabajadores, si la Revolución entrega  
a los trabajadores fuentes de producción y de trabajo -  
y si se tiene en cuenta que los más recios pilares del go-  
bierno como estructura de mando; como expresión de autori-  
dad, son precisamente esas fuentes de producción y de traba-  
jo, es leal, es consecuente, y de ningún modo demagógico -  
establecer que la Revolución al fin culminará su trayecto-  
ria entregando a los trabajadores la superestructura que se  
llama Gobierno".

Refuta posteriormente la proposición de -  
Emilio Acosta, arguyendo que "cerrarles las puertas a los -  
trabajadores extranjeros con ideología revolucionaria no es  
leal y es chauvinismo, porque el trabajador es uno y el ca-  
pital también solo es uno y así solo existen depauperados -  
por el capitalismo y explotadores", más adelante continúa -  
diciendo "no comparto la tesis sustentada por el General -  
Acosta, en el sentido de haber podido expedir una ley de --  
Inmovilidad, o como se llame, en favor de los trabajadores  
al servicio del Estado porque para mí eso representa un cri-  
terio pequeño burgués por el cual se pretende favorecer a -  
los trabajadores en son de beneficencia. ¡No! los trabaja-

obres tienen derechos categóricos dentro de nuestras leyes. ¡Lo indispensable para todo revolucionario consiste únicamente en respetar sus derechos no en protegerlos en son de beneficencia! ¡No en darles hospitales, ni medicinas, nada más porque, pobres! No correrlos de su empleo nada más porque ¿qué harán?, sino que es un derecho que les debemos reconocer".

El Diputado Fernando Amilpa inscrito como orador en pro sostuvo en su intervención: dar a los trabajadores del Gobierno el Estatuto sin derecho de huelga y mutilado lastimosamente del derecho de libre asociación, podrá ser un recurso para salir del paso, pero no constituirá — ello en auténtico valor positivo, una garantía de derechos legítimamente adquiridos, ni una garantía para el ejercicio de la solidaridad proletaria, tan necesaria en las disputas de los trabajadores contra sus opresores. Para nosotros — lo fundamental es que haya una ley que consigne derechos y que imponga al Estado como patrón obligaciones y que de a los trabajadores las armas necesarias para defenderse en su lucha contra los irresponsables que tendrán que venir mañana. El trabajador no tiene como medios de subsistencia más que la venta de la fuerza física que posee. El estado la compra, entonces lo explota. Que no cree la plusvalía no quiere decir que no lo explote.

Este es un error en que se ha incurrido -- siempre, si no consideramos al Estado como una unidad capitalista, pero no podemos, frente a las responsabilidades que no puede negar ante sus trabajadores, dejarlo de considerar como cualquier patrón que compra la fuerza de trabajo de -- sus servidores".

#### 4.- Crítica suscitada con motivo de su publicación.

El 5 de noviembre de 1938, por fin, fue publicado en el Diario Oficial el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mismo que al decir de Mendieta y Núñez "es un ordenamiento muy defectuoso desde el punto de vista técnico, contrario a la doctrina jurídica y a los intereses de la Patria. Expresión de un momento político en el que se advierte el dominio de doctrinas extremistas mal digeridas y de líderes obreros".

Don Gabino Fraga, de igual manera, se suma a los reaccionarios ataques al Estatuto. Ambos autores -- fundan sus objeciones en las siguientes consideraciones -- principales: 1o. se llega a confundir al Estado con una empresa de tipo capitalista. 2o. El empleado público no ha -- ganado nada con que se le reconozca el derecho de huelga -- y el derecho a sindicalizarse. 3o. Por estas razones, se -- contrarían los principios básicos que dominan nuestro régimen constitucional, dándose lugar a una serie de consecuen-

cias que podrían llegar a la paralización misma del Estado.

Las apreciaciones de estos autores, no las creamos justas, en cambio las consideramos contrarias a los intereses de la clase asalariada mexicana, que es la más numerosa; trataremos pues de desvirtuar las objeciones.

Desde un principio se tachó de anti-constitucional al referido Estatuto, por afirmarse que era contrario al Art. 89 Const., que señala las facultades del Ejecutivo y en su fracción II le otorgó: "la de nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en la Constitución o en las leyes".

Pero también desde un principio el Tribunal de Arbitraje sostuvo en su sentencia que "el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión es ley reglamentaria de la Fracción II del Art. 89 Const., y en consecuencia, a partir de su promulgación los nombramientos y remociones de los trabajos federales deben hacerse de acuerdo con las disposiciones de dicho Estatuto. No puede alegarse que la fracción II del Art. 89 Const., concede facultades al Ejecutivo para nombrar y remover a los empleados públicos, pues tal facultad está limitada por el propio Estatuto que tiene el carácter de Ley Reglamentaria de dicha fracción Constitucional".

También se decía que el Estatuto venía a hacer nugatoria la facultad concedida a la Cámara de Diputados en la fracción III del Art. 74 Const., para nombrar a los jefes y empleados de la Contaduría Mayor. Nosotros -- afirmamos con validez, que esta facultad subsiste, debiendo ejercerse dentro de las prescripciones del Estatuto.

En los otros casos en los que se oponía el Estatuto a la Constitución, ésta fue reformada para adecuarla al primero, siendo así en su texto original el Art. 97 -- establecía :

"La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a sus secretarios y demás empleados que -- fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados".

Por publicación en el Diario Oficial, hecha el 11 de septiembre de 1940 se modificó de la siguiente manera.

"La Suprema Corte de Justicia nombrará y -- removerá a sus secretarios y demás empleados que le corresponden con estricta observancia a la Ley respectiva. En -- igual forma procederán los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito por lo que se refiere a sus respectivos secreta

rios y empleados.

Lo mismo sucedió con el Art. 102 Const., que al referirse a los funcionarios del Ministerio Público decía "serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo debiendo estar presididos por un Procurador General.

Por reforma de 11 de septiembre de 1940 se modificó en los términos siguientes: "La Ley organizará al Ministerio Público Federal, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva".

Han quedado invalidadas las objeciones de inconstitucionalidad del Estatuto y el calificativo de contrarevolucionario.

#### 5.- Reforma Avila Camacho.

El 12 de marzo de 1941 el Ejecutivo Federal mandó a la Cámara de Diputados el Proyecto de Reforma al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Es de hacerse notar que fue hecho por la Asesoría Jurídica del Gral. y Lic. Octavio Béjar Vázquez, el que --

mutiló el Estatuto Jurídico, especialmente en su artículo - 4o., restando a la vida sindical un sector muy numeroso de trabajadores a los que declaró de confianza. De la exposición de motivos son de mencionarse las siguientes consideraciones:

"El espíritu que anima al Estatuto de los - Trabajadores al Servicio del Estado es el de la Revolución que tiende a proteger los intereses elementales de los grupos sociales antes desamparados y que, en consecuencia, el Gobierno considera justo el mantenimiento de los principios tutelares que inspira esta ley".

"Que la aplicación del Estatuto por más de - dos años como la de cualquier otra disposición legislativa ha señalado los defectos de que adolece, demostrando en la práctica lagunas de sus normas que rebasan los límites de - la convivencia en general o comprobando que ciertos aspectos no fueron regulados con la precisión necesaria, todo lo cual impone reformas que sin aceptarlo esencialmente propenden a darle mayor eficacia".

"Que aun cuando el Gobierno reconoce que la inamovilidad de los empleados públicos es indispensable para lograr el cumplido desarrollo de los servicios y ha sostenido ese criterio varias veces entre otros al proponer -

la inamovilidad judicial; es también indiscutible que por la naturaleza misma de las funciones que desempeñan los servidores del Estado, algunos de ellos deben estimarse como empleados de confianza y si se observa que el sistema adoptado por la legislación en vigor para determinar estas excepciones no se apoyen en un criterio definido, pues se limita a una larga enumeración que ofrece todos los vicios del casuismo legal, resulta urgente adoptar una fórmula mixta que tenga amplitud bastante para aplicarse a todos los empleados de la estructura actual y a los que, en el porvenir, pudieran crearse combinando así las ventajas del sistema enumerativo con las de una definición general".

"Que la sociedad reclama de los funcionarios y empleados una labor eficiente, es imprescindible adoptar para el ascenso de los servidores del Estado, como criterio firme el de mayor competencia, y solo en igualdad de esta primera condición admitir como factor determinante el de antigüedad".

"Que a diferencia del procedimiento seguido por los obreros en el ejercicio del derecho de huelga, cuando se trata de empleados públicos es indispensable por la peculiar naturaleza de sus funciones, que no se llegue a la suspensión de las labores sin una calificación previa-

de la legalidad previa de esta actitud" . (9)

"Considerando finalmente que es de acentuada necesidad fijar reglas que permitan abreviar los procedimientos que deben normar los conflictos entre el Estado y sus servidores".

El 14 de marzo de 1941 pasó a discusión en lo general, habiendo sido aprobada por unanimidad, inscribiéndose como oreadores en contra Enrique Carrola Antuna, Luis Márquez Ricaño y Eduardo Hernández Cházaro y como oreador en pro Carlos Zapata Vila, Alberto Trueba Urbina y Alfonso Corona del Rosal.

Los ataques se dirigieron principalmente en contra del derecho de huelga de los servidores públicos, fundándose en la negación del carácter patronal del Estado por no ser una empresa cuya finalidad sea de lucro, el Dip.

---

(9) J. Jesús Contreras.- Manual de Derecho del Trabajo. - Editorial X. México, 1974. Página 43.

Trueba Urbina replicó afirmando que los que así pensaban - se fundaban en "teóricos de derecho administrativo, vetustos, arcaicos y apolillados y que sus experiencias son de laboratorio cerrado entre cuatro paredes en el que no se respiran el ambiente popular y el ambiente de ansia de mejoramiento de todos los que sirven a patrones económicamente hablando y a patrones como el Estado. Claro está que esos tratadistas del derecho administrativo, que combaten el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado son aquéllos que precisamente defienden a un estado burgués, esencialmente burgués. (10) El derecho de huelga - que consagra nuestra constitución es un derecho que si bien es cierto que ha surgido en una sociedad eminentemente capitalista, ha surgido también frente a un Estado que trata de transformarse, que trata de modificarse y ésta es la esencia, éste es el por qué defendemos nosotros el derecho de huelga".

En la sesión correspondiente al 22 de marzo de 1941 fue aprobada por unanimidad la reforma al Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión.

---

(10) Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa México, 1973. Página 111.

6.- Adición al Apartado "B" del Artículo -  
123 Constitucional.

El 5 de diciembre de 1960 el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión pasó a integrarse al Artículo 123 Constitucional, como el APARTADO "B".

La iniciativa del entonces Presidente, Lic.- Adolfo López Mateos, entre otros aspectos señalaba:

"Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 constitucional consigna para todos los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, pues aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser siempre tutelado".

La Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se promulgó el 27 de diciembre de 1963 que establece los derechos y deberes de los trabajadores -- al servicio del Estado.

Esta ley sigue los mismos lineamientos del - Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los -- Poderes de la Unión, mejorándolo en su técnica legislativa.

**C A P I T U L O   I I I****EL ARTICULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO**

**1.- ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.   2.- OBLIGACIONES DE LOS TRAJAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.   3.- APLICACION DEL ARTI  
CULO 46.**

## CAPITULO III

El Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores  
al Servicio del Estado.

1.- Estabilidad en el empleo. 2.- Obligaciones de los trabajadores al Servicio del Estado. 3.- Aplicación del Artículo 46.

La existencia de la estabilidad sobre el derecho a la conservación del empleo, es una suma máxima de garantías entre el poder público y el trabajador, para dar a la administración pública una mayor libertad de resolver la relación existente de los servicios en el desarrollo propio que desempeña el Estado.

La carta fundamental de 1917 en su artículo 123 fracción IX, (apartado B), otorgó a los trabajadores un régimen de estabilidad absoluta, estableciendo la posibilidad de reincorporarse a su trabajo cuando fuese víctima de despidos injustificados.

La estabilidad para cumplir con sus finalidada

des debe establecer como un principio general de todos los trabajadores que deberán permanecer en sus labores amparados por contratos indefinidos, con excepción de los servicios que por su naturaleza no lo permitan. Este tipo de estabilidad se denomina plena y tiene dos maneras de ser : absoluta y de duración limitada.

La estabilidad indefinida, llamada absoluta subsistirá la relación laboral por tiempo indeterminado y la de duración limitada o relativa por el tiempo o realización de una obra determinada.

Constitucionalmente las bases legislativas que establecen la estabilidad en el empleo están consideradas en el artículo 73 fracción XI, y dice que el Congreso está facultado para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Asimismo el artículo 89 fracción II, expresa que el Presidente de la República, puede nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación, a los Agentes Diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda.

Por lo que se refiere a los distintos empleados federales en sus distintas categorías los únicos que no pueden ser suspendidos en sus puestos por circunstancias especiales, son los empleados de base.

Los empleados supernumerarios, interinos, -- los de lista de raya, de confianza o los de contrato, si pueden ser removidos de sus plazas, siempre y cuando sea para el mejor desarrollo de las actividades de las dependencias gubernativas y con la autorización del trabajador.

La legislación burocrática tutela a los empleados públicos, principalmente en la estabilidad de su empleo, ya que el titular de la dependencia tiene la obligación de someter al caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si no se justifica la causal, se le debe reinstalar en su empleo y se pagará los salarios vencidos.

## 2.- Obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado.

El trabajador al servicio del Estado, prestará sus servicios mediante nombramiento, expedido por el funcionario facultado para ello. El nombramiento y la aceptación del mismo, da origen a una relación jurídica de tra-

bajo entre el Estado y sus servidores, acto que es sustancialmente bilateral que tiene dos momentos distintos, primero el consentimiento por el acto unilateral del Estado que es el nombramiento y segundo el constituido por el acto unilateral del individuo nombrado que es la aceptación.

Se trata de un acto único, constituido por dos elementos: a) Declaración de voluntad del ente público, y b) Declaración de voluntad del individuo, los dos actos unilaterales se fusionan en el momento mismo de la aceptación, en un solo acto de carácter bilateral que no implica la figura de un contrato, pues si bien todo contrato es bilateral, no todo acto bilateral es un contrato, salvo cuando el efecto querido es la creación de situaciones jurídicas individuales y cuando las voluntades concordantes emanan de individuos que quieren producir cada uno efectos jurídicos propios y distintos, situación que no se da en el presente caso, pues la relación de trabajo que la origina es regulada en adelante por el derecho objetivo. Dicho acto bilateral condiciona un estatus legal.

El nombramiento y la aceptación del mismo por el trabajador están creando para el Estado y el trabajador derechos y obligaciones.

El concepto de obligaciones, según el Diccionario Jurídico de González Fernández de León lo define de la siguiente manera:

"Vínculo de derecho que nos constituye en la necesidad de dar o hacer alguna cosa. Jurídicamente hay obligaciones de dar y obligaciones de hacer, las obligaciones de hacer son las que nos importan para el objeto de nuestro estudio y se clasifican en divisibles e indivisibles, a este respecto tenemos. Las obligaciones de hacer son divisibles cuando tienen por objeto la prestación de hechos determinados solamente por un cierto número de días de trabajo, o cuando consiste en un trabajo dado, según determinadas medidas expresadas en la obligación, pues, de no ser así, la obligación es indivisible".

La anterior definición y atendiendo a que la relación que une al Estado con sus trabajadores, necesariamente es fuente de derecho y obligaciones y por lo que se refiere a esta última, existen de dos tipos, obligaciones directas de estos trabajadores para con el público, siendo éstas las que la ley impone en relación con los actos que en ejercicio de sus funciones deben llevar a cabo.

A este respecto podemos ver que las ideas de Rafael Bielsa en su tratado de Derecho Administrativo coincide con la anterior exposición al decir que: "los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden obligaciones relativas a la actividad personal por principio de índole profesional y a otras obligaciones que nacen de la cualidad pública de la función o del empleo".

Con lo anterior ya tenemos un concepto de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, en tal virtud podemos decir: son toda aquella serie de actos que el servidor público está obligado a realizar frente al Estado, considerado éste como patrón y aquéllos que deberá llevar a cabo frente a los particulares, hacia quienes en su caso van dirigidos esos actos, en la inteligencia de que, el incumplimiento de una de ellas o de ambas hará responsable al obligado frente a terceros o respecto de la administración de que forme parte y pueden ser estas responsabilidades de carácter civil, penal o administrativo.

La obligación de todo funcionario o empleado público, es la de entregarse al desempeño de sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes, así como a las leyes y reglamentos respectivos, observar buenas costumbres dentro del servicio, cumpliendo con las obligaciones que les impongan-

las condiciones generales de trabajo, evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, asistir puntualmente a sus labores, así como guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

### 3.- Aplicación del Artículo 46.

Los empleados en el desempeño de sus servicios están obligados a observar lo establecido en las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de sus actividades públicas, en tal virtud el incumplimiento culposo de las normas de derecho en que encierran, entraña una responsabilidad personal en los empleados.

Nuestra Ley Federal de Trabajo, establece causas de responsabilidad y sanciones disciplinarias aplicables a los trabajadores, y que van encaminadas a obtener el buen funcionamiento de los servicios públicos, constituyendo una coacción psicológica, cuyo objeto principal es que éstos cumplan con los deberes de su cargo.

El Maestro Serra Rojas expresa que "el poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal una cierta represión por las faltas que ha — cometido en el ejercicio de sus funciones que puedan producir efectos sobre el ejercicio de ellas.

El incumplimiento de las obligaciones que se especifican en el artículo 44 de la Ley Burocrática, por parte del obligado dan lugar a la aplicación de diferentes sanciones administrativas y al cese o terminación de los efectos del nombramiento.

La directiva clasifica las sanciones administrativas o disciplinarias en dos grupos: penas correctivas y penas expulsivas.

En las penas correctivas quedan comprendidas el apercibimiento, extrañamiento, amonestación, privación del derecho de ascenso y suspensión temporal del empleo; en las segundas, la remoción y suspensión definitiva del empleo.

En las correcciones disciplinarias, no debe hablarse de pena, puesto que carecen de carácter penal por-

lo que es incorrecto hablar de penas disciplinarias tratando de correcciones de esta clase, esta corrección disciplinaria es la consecuencia normal de la infracción a una ley en sentido amplio, pero no penal, la imposición de una corrección administrativa necesita un procedimiento administrativo, previo expediente aunque sea en su forma más elemental, pero siendo siempre indispensable el procedimiento respectivo.

La Ley Federal del Trabajo establece 3 clases de sanciones disciplinarias: multa, suspensión y destitución.

Así, las irregularidades cometidas por los trabajadores dan lugar a tres tipos de sanciones: las de carácter administrativo que consisten en amonestación, amonestación por escrito con apercibimiento de sanción mayor, imposición de notas malas para su expediente personal, suspensión en las labores con descuento de sueldos por el término de 3 días, y la suspensión temporal de los efectos del nombramiento que solo procede en los casos que señala el artículo 45 de la misma ley y el cese o terminación de los efectos del nombramiento que da por terminada la relación de trabajo sin responsabilidad para el titular de la dependencia.

Las sanciones de carácter administrativo por su naturaleza, se encuentran contenidas en el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia y varían de acuerdo con las características particulares de cada una de ellas.

La sanción consistente en la suspensión temporal de los efectos del nombramiento, el artículo 45 de la Ley al Servicio del Estado establece que cuando el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro — para las personas que trabajan con él, en este caso realmente no es una sanción, sino una medida de carácter preventivo para salvaguardar la salud de los compañeros de trabajo del enfermo.

La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria, cuando el trabajador es acusado de un delito que amerite se le prive de su libertad y, no comprobándose su responsabilidad, por lo cual se dicta sentencia absolutoria a favor del trabajador, "o al arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa", esta situación puede obedecer a una infracción al reglamento de policía o a cualquier otro ordenamiento que, sin tener ninguna relación con el trabajo de la persona, "a menos que tratándose de arresto, el Tribunal Federal de Conciliación — y Arbitraje resuelva que debe tener lugar el cese del tra—

bajador, aquí el arresto se debe a la falta cometida en contra de la Secretaría o en contra de alguno de sus jefes o compañeros, o en contra de los familiares de unos u otros, y que la falta que provocó el arresto ameritó que se formulara demanda de baja en contra del trabajador.

En el último párrafo del artículo 45 dice - "los trabajadores que tengan encomendado el manejo de fon-dos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por 60 días por el Titular de la Dependencia respectiva cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión, mientras se practica la investigación y se resuelve sobre el cese". La suspensión en su empleo por 60 días presupone que es para investigar las irregularidades y que se ha presentado denun-cia o demanda de baja.

Por último, pasando a la sanción consistente en el cese o terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores el artículo 46 de la Ley que tratamos, establece las causas en que el trabajador puede causar bajas sin responsabilidad para la Dependencia y que en seguida analizaremos.

Fracción I. Textualmente establece "por re-nuncia, por abandono de empleo o por abandono de labores —

técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas".

En la renuncia, el trabajador voluntariamente da por terminada su relación laboral y no puede hacer reclamación alguna a la Dependencia a la cual prestó sus servicios.

Abandono de empleo, esta causal se integra cuando el trabajador, habiéndose presentado al lugar donde presta sus servicios, se ausente de sus labores, causando con ello un perjuicio a la Dependencia.

En el abandono de Labores Técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria y equipo, esta causal se configura en minutos o en la ausencia del turno completo.

A la Atención de Personas. En esta causal incurren generalmente quienes prestan la atención directa al público, como son pagadores, empleados de ventanilla.

Fracción II.- "Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación", de acuerdo a lo dispuesto por la fracción III del artículo 15 de la Ley de la Materia el nombramiento deberá contener el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, en consecuencia si a un trabajador se extendió nombramiento por un tiempo señalado en el mismo o se le contrató para la ejecución de una obra de terminada expresamente, al llegar a la fecha fijada de antemano o al concluirse la obra correspondiente, automáticamente deja de surtir efectos el nombramiento expedido al trabajador.

Fracción III.- "Por fallecimiento".

Fracción IV.- "Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental que le impida el desempeño de sus labores, para ser demostrada esta incapacidad es necesario la certificación médica que lo acredite y se dará vista al ISSSTE para los efectos correspondientes.

La Fracción V en cuyos presupuestos es necesaria la presentación de la demanda y la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que proceda al cese.

a).- "Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio, en esta fracción es necesario tomar en cuenta que términos como "actos de violencia", "amagos", injurias y malos tratamientos pueden ser interpretados en formas muy diversas y si no se demuestran plenamente los actos que los integran, el Tribunal no concederá la autorización para que opere la baja.

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

c).- "Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinarias, instrumentos, materias primas y además objetos relacionados con el trabajo".

d).- "Por cometer actos inmorales durante el trabajo". La claridad de este inciso y el que antecede, no exige explicación alguna.

e).- "Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo, inclusive por proporcionar sin la debida autorización -

documentos, datos o informes de los asuntos de la dependencia de su adscripción".

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

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

h).- "Por incurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún — narcótico o droga enervante".

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

j).- "Por prisión que sea el resultado de — una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción- el trabajador que diere motivo para la terminación de los - efectos del nombramiento, podrá ser, desde luego, suspendido en su trabajo, si con ello estuviere conforme el síndi- cato de su dependencia, pero si no fuere así, el jefe supe- rior de la oficina podrá ordenar su remoción a oficina dis- tinta de aquélla en que estuviera prestando sus servicios - hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Si el Tribunal resuelve que fue justificado- el caso, el trabajador no tendrá derecho al pago de sala- - rios caídos".

**C A P I T U L O   I V**

**LA PREVENCIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL DEL**

**TRABAJADOR**

**1.- CONCEPTO Y CONTENIDO.   2.- PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA -**  
**POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL.   3.- IMPORTANCIA DE SU ESTU-**  
**DIO.**

## CAPITULO IV

### La Prevención y la Seguridad Social del Trabajador

- 1.- Concepto de contenido. 2.- Principios básicos de la política de seguridad social. 3.- Importancia de su estudio.

La seguridad social tiene como objeto genérico el resguardar la subsistencia de los individuos al advenimiento de los riesgos a los que normalmente están sometidos, procurar el mejoramiento familiar, intelectual y económico de los trabajadores y de sus familias así como asegurar condiciones de vida estables y satisfactorias. Es decir, que todos aquellos hombres de la sociedad tienen derecho a una seguridad social, pero no parcial sino total, de tal suerte que el Estado también deba fomentar, coordinar y propiciar una amplia política de seguridad social en forma integral. (11)

---

(11) Francisco González Díaz Lombardo.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Editorial Textos - Universitarios. México, 1973. Página - 166.

El trabajador se ha procurado siempre la forma de remediar sus males, así comenzó con la primitiva institución de beneficencia pública en la cual el Estado con sus recursos se encarga de procurar los auxilios indispensables a los trabajadores y a sus familiares, el beneficio se concede discrecionalmente, los trabajadores no tienen derecho de reclamar la ayuda. La capacidad financiera del Estado es importante para afrontar las exigencias del sector asalariado en constante crecimiento.

En un principio la seguridad social tenía como único medio para realizar un objetivo, la indemnización del daño pecuniario ocasionado por el menoscabo de la integridad corporal o fisiológica del trabajador, actualmente se han agregado dos medios más, la prevención de los riesgos y el restablecimiento de la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente.

Es así como nos damos cuenta en términos generales, del contenido de la Seguridad Social, aquí transcribimos algunos conceptos que sobre ella se han expuesto: La palabra seguridad, según su acepción etimológica, deriva de los vocablos latinos, *Securus*, de *se*, contracción de *sine* - y *cura* es sin cuidado, sin preocupación, que puede prevenirse, curarse o remediarse.

La previsión puede ser virtud o técnica, como virtud es conocimiento y contemplación del futuro, deducida del pasado y relacionada con el presente, ver por anticipado, prever, como técnica es precaver y prevenir en el futuro.

La orientación actual de la previsión social tiende a investigar el origen de los riesgos y obrar sobre las causas que los producen, a fin de conseguir que las causas pasivas se reduzcan al mínimo. El propósito es procurar por todos los medios que el infortunio en el trabajo, - el accidente o la enfermedad no se produzcan para evitar - sus consecuencias.

Entendamos que la previsión social son los - medios utilizados, tanto las prestaciones y servicios, normas de seguridad y el estudio de los orígenes de los riesgos, para evitar las situaciones negativas que puedan llegar a perjudicar al trabajador y a la colectividad. Ella - es la primera función de la seguridad social, realizando - después la curación y la rehabilitación, si el riesgo no se ha podido evitar.

La seguridad social nos dice Beveridge: "asegurar una renta mínima que reemplace al salario cuando - éste sea interrumpido por cesantía, enfermedad o accidente,

para conceder el retiro de vejez, para prever contra la pérdida de sostén por la muerte de otra persona y para hacer frente a gastos extraordinarios, como los relacionados con el nacimiento, el fallecimiento y el matrimonio".

La seguridad social se basa en que el riesgo en el hombre puede venir y en algunos casos ha de venir fatalmente, el remedio vendrá cuando el riesgo se presente, si éste no ha podido evitarse anteriormente.

La seguridad social la da la sociedad a sus miembros como función y deber social, la seguridad de su ser y existencia la recibe la sociedad de sus miembros, como la suma y resultado de sus seguridades individuales.

La seguridad social es la parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia, tienen por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros.

En México, en 1906, el Partido Liberal Mexicano, publicó su proclama y manifiesto político en el cual pedía se legislara sobre la indemnización por accidente —

y se concediera la pensión a los trabajadores que hubieran agotado sus energías en el trabajo. (12)

En 1911, es aprobada por la Convención del Partido Constitucional, el programa del Gobierno de Don Francisco I. Madero, donde se pide entre otras disposiciones del trabajo, la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes del trabajo.

La apremiante necesidad por lograr estas reformas sociales se van acentuando conforme triunfa la Revolución Mexicana, fué indiscutible el esfuerzo del ejército por lograr dichas reformas, igualmente por los sindicatos y asociaciones de trabajadores como la Casa del Obrero Mundial creada en 1905, con el beneplácito de jefes militares y dirigentes civiles, que previo estudio de la materia, formularon proyectos de leyes obreras, como las del Lic. José Natividad Macías, que en lo relativo a los seguros sociales dice: "Que ellos cubrirán la falta de percepción del salario durante los movimientos de huelga y ampararían la vejez y la inhabilidad por enfermedad no profesional".

---

(12) Ricardo Flores Magón.- La Revolución Mexicana. Programa del Partido Liberal Mexicano.

En el año de 1916, empiezan los estudios tendientes a lograr la reforma constitucional deseada, así se llega al intento de 1917, en que en la exposición de motivos al referirse al Seguro Social se declara que: "Se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como la salubridad de los locales, garantías para los riesgos que amenacen al trabajador en el ejercicio de su empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a los trabajadores parados involuntariamente, todo ello en beneficio de la seguridad pública".

Y siendo Presidente de la República Don Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en cuyo título VI denominado "Del Trabajo y Previsión Social", para así, sus fracciones XXV y XXIX del artículo 123.

La fracción XXV dice: "El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya que se efectúa por oficinas municipales, bolsas de trabajo o cualquiera otra institución oficial o particular".

La fracción XXIX dice: "Es de utilidad la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

El maestro Trueta Urbina dice que el derecho social es el derecho de los débiles y en el artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, es derecho de los trabajadores de la clase obrera, el derecho social nuestro, es algo más que una norma proteccionista o niveladora, es expresión de justicia social que reivindica".

La Ley Federal del Trabajo de 1931 dió un sentido ampliamente protector para los trabajadores, concediendo todo su valor a los derechos humanos del trabajador, respetando las conquistas logradas por esa clase de trabajadores y les permite alcanzar otras.

Así, la reglamentación legal del trabajo garantiza tan solo un mínimo de derechos que al Estado se considera obligado a proteger en beneficio de los trabajadores, creándose sobre este mínimo nuevos derechos mediante la voluntad de las partes.

La Nueva Ley del Trabajo de 1970, supera la del año de 1931, pues establece prestaciones superiores, — muestra una técnica legislativa dinámica, pues solo protege la prestación de servicios en beneficio de los trabajadores sin llegar a la reivindicación de los derechos de los trabajadores.

La legislación del trabajo trata de ser dinámica, que otorgue a los trabajadores beneficios nuevos en la medida que la industria lo permita: aguinaldo actual, — fondo de ahorro, períodos más largos de vacaciones, facilitación de habitaciones, prima de vacaciones, esto es según lo permita el progreso de las empresas y se puedan obtener beneficios superiores a los consignados en la ley.

## 2.- Principios básicos de la política de la seguridad social.

La realidad nos dice que existe una política básica de seguridad social, que esta política de medidas legislativas y administrativas está inspirada en los principios más adecuados para cumplir su finalidad de manera inmediata o gradual. Los principios básicos de dicha política son: El Principio de Universalidad, el Principio de Integridad, el Principio de Solidaridad, el Principio de Unidad, y el Principio de Internacionalidad.

### Principio de Universalidad.

Si el derecho de Seguridad Social está im—  
preso en la naturaleza humana, es natural que de ahí se de—  
rive como primer principio de acción política la tendencia—  
a reconocerlo a toda la población; tal es el Principio de —  
Universalidad.

La principal crítica que se formula contra —  
este principio es que obliga a encuadrarse en el sistema —  
de seguridad social a las personas que teniendo ganancias —  
elevadas o grandes recursos, podrían procurarse la protec—  
ción contra las contingencias de su salud o su integridad —  
económica por medios particulares. La Oficina Internacio—  
nal del Trabajo justificaba hace algunos años la exclusión  
de trabajadores de ingresos elevados en el Seguro Social; —  
ahora ha cambiado de criterio y aconseja la inclusión de —  
todos los trabajadores, basándose en que ha cambiado la con—  
cepción misma de la sociedad y que mientras ayer se hablaba  
de protección del débil, hoy se afirma el derecho de todos.

Si a todos se les reconoce, en principio, —  
un derecho, es natural que se les incluya a todos; este de—  
recho no es solo un beneficio para el individuo, sino tam—  
bién un beneficio para la sociedad. La acción curativa y —  
preventiva de carácter obligatorio no es únicamente un beng  
neficio que se hace al particular, sino que tal acción re—

percute automáticamente en beneficio de la sociedad; los mismos beneficios económicos aseguran la vida del que pierde los ingresos, con lo cual se da estabilidad a la vida social que se ve alterada por problemas sociales, de trascendencia para todos.

La inclusión de todos los individuos en el sistema de seguridad social tiene otras repercusiones favorables: la más justa distribución de la riqueza.

#### Principio de Integridad.

Es aquél por lo cual se debe a las personas protegidas por los seguros sociales, todo lo necesario para lograr la cobertura de los infortunios y necesidades sociales, o sea medidas preventivas, curativas y reeducativas de la salud, medios económicos que recompensen necesidades familiares y medidas de reeducación profesional y colocación de incapacitados.

Este principio implica dos consecuencias fundamentales: por una parte exige que todas las prestaciones obedezcan a una consideración global, por considerar que las medidas contra los infortunios constituyen un todo orgánico que cuida íntegramente la salud y las vicisitudes

de la familia; la otra consecuencia es que la protección - ha de ser integral, o sea suficiente para asegurar el mínimo vital para la subsistencia.

Las formas de previsión obligatorias se han tenido que imponer en aras de la justicia social, necesariamente, proclamada como atributo inherente a la calidad de - trabajador; la seguridad social tiende a garantizar el mínimo vital según las necesidades y el nivel de vida.

#### Principio de Solidaridad.

El derecho de seguridad social lo tiene toda la población, se hace efectivo en virtud del principio - de integridad, y luego el costo hay que repartirlo entre - los miembros activos de la sociedad. El reparto de este - costo, según las posibilidades de los miembros activos, es lo que constituye el principio de solidaridad, en virtud - del cual cada uno debe contribuir en las medidas de sus - fuerzas.

En el seguro privado, la prima se calcula - siempre en función de la indemnización, sin embargo se ha - comprendido la poca capacidad de aportación de los débiles con la aportación más crecida de los salarios más elevados-

y así concretamente, con respecto a la seguridad social cuya indemnización está en función de la necesidad y por consiguiente el costo de esta protección debe constituir un fondo social que se nutra con el esfuerzo proporcional de cada uno.

Hoy existe un principio netamente social — que va imponiéndose, es el llamado principio de redistribución de la riqueza, en virtud del cual todos deben dar en las medidas de sus fuerzas y deben por el contrario, recibir en la medida prudencial de sus necesidades.

Las prestaciones han de ser eficaces para — resolver las necesidades básicas y fundamentales de la vida y solo el esfuerzo de la colectividad es capaz de lograrlo.

El principio de solidaridad nacional sobre — la base de la redistribución de la riqueza, resulta que al contribuir con los riesgos totales, se reduce el porcentaje de cotización, con lo cual ocurrirá que los trabajadores — de escasos ingresos o económicamente débiles conseguirán mejores prestaciones con el régimen actual, con un descuento menor del que tenían que sufrir. Se puede decir que ello — es a costa de los trabajadores "fuertes" o con magníficos — ingresos; el seguro social debe contribuirse en mayor proporción los que más ganan, para los que ganan poco reciban los beneficios con la mínima merma de sus ingresos.

### Principio de Unidad.

Hasta hace muy poco se estaba todavía discutiendo la unidad o variedad de los seguros sociales, teniendo como base el concepto de riesgo. Así unos decían que — existían riesgos distintos (accidentes de trabajo, vejez, — enfermedad natural, etc.), los cuales originaban derechos — distintos, cada uno de los cuales constituían seguros sociales independientes.

Los partidarios de la unidad decían que todas aquellas circunstancias o infortunios se traducían en — un riesgo único, que era la falta de salario como consecuencia de la imposibilidad de trabajar; esta polémica ha pasado a la historia, ya que el derecho a la seguridad social — es atributo humano y según el principio de integridad, la — acción protectora abarca el cuidado íntegro de la salud, — medios económicos de subsistencia en caso de falta de salario, medios económicos para satisfacer las necesidades familiares y hasta la readaptación profesional y colocación — de incapacitados, o sea, el derecho es general de la garantía sanitaria y medios económicos mínimos de subsistencia y este derecho es igual para todos los hombres. Luego el derecho por ser global en orden de las necesidades es único — y no admite su descomposición en derechos distintos que — puedan suponer una desigualdad protectora de este mínimo — vital por ninguna causa.

Por tanto, de los principios de universalidad e integridad se deriva evidentemente el principio de unidad jurídica como factor preponderante de la acción política de la seguridad social.

Por el principio de solidaridad encontramos otros motivos de unidad, si las prestaciones a los afectados por infortunios se abonan diluyendo el costo entre la población (solidaridad), éste tiene perfecto derecho a que ningún centavo de la cantidad afectada se gaste superfluo. La lógica de la gestión unitaria es sencilla, los riesgos distintos deben suponer seguros sociales distintos, implicando sistemas administrativos y financieros propios, dándose lugar a un régimen de diversidad de gestión, aunque existan órganos superiores de alta inspección o coordinación. Un sistema así es aplicable en países de seguros sociales clásicos independientes o coordinados; pero ante el vigoroso derecho general de garantía de la seguridad social abarcando toda la población, no hay duda de que se impone un criterio de unificación.

En consecuencia, la unidad jurídica y administrativa es fundamental, según se deriva de los principios de integridad y solidaridad que son los pilares de la seguridad social.

### Principio de Internacionalidad.

Si el derecho de la seguridad social es un atributo humano, es lógico que no pueda quedar desposeído del mismo, aquel trabajador que se traslada de un país a otro. Cada día que pasa los mercados de trabajo van variando a tenor de los hechos internacionales y del constante progreso industrial y comercial y ello origina grandes corrientes migratorias y desplazamientos de población que ponen la cuestión de los derechos de seguridad social en un plano de primera actualidad.

El principio de internacionalidad supone que la acción política de Seguridad Social de los pueblos ha de valorar debidamente aquella circunstancia, facilitando cuanto suponga igualación de derechos entre nacionales y extranjeros.

Se dice en contra que la limitación de derechos a los extranjeros, es un medio también político que poseen los Estados para obligar a que los demás Estados respeten recíprocamente los derechos de sus nacionales residentes en aquellos países. A este principio de reciprocidad se han ajustado los principales convenios bilaterales europeos en materia de seguros sociales.

Un derecho de la naturaleza, el de seguridad social no puede ser nunca un instrumento de especulación con fines de sectarismos políticos internos ni de especulación para la política exterior. Cabrán otros medios de defensa de aquel interés nacional: La prohibición del trabajo, incluso la prohibición de entrada, etc. y ninguno de ellos es atentatorio a un derecho tan subjetivo como es el de Seguridad Social. (13)

### 3.- Importancia de su estudio.

Al analizar las diversas concepciones del Estado y de su grado de intervención en la cuestión social, nos hemos dado cuenta, que hay Escuelas Abstencionistas y Escuelas Intervencionistas. El Liberalismo Clásico, con su "laissez faire, laissez passer" negó el derecho de intervenir en el ordenamiento de esos factores. En el extremo opuesto, el Comunismo pugna para que el Estado sea el único regulador. El Liberalismo Moderno admite una razonable intervención del Estado para que evite la extrema opulencia

---

(13) Francisco González Díaz Lombardo.- Derecho Social y Seguridad Social Integral. Texto Universitario. México, - 1973. Página 72.

y la extrema pobreza, sin menoscabar los derechos ya adquiridos por los trabajadores. El Socialismo propone la socialización de los instrumentos de la producción y la eliminación de los empresarios, sin descartar la acción del Estado. El Socialismo de Estado considera a éste como órgano tutelador de la sociedad, que tiene el deber de velar por el equilibrio económico-social, elevar el nivel de vida de los trabajadores, acrecentar su cultura y mejorar las condiciones generales del trabajo.

También estudiamos anteriormente, la ineficacia de la asistencia pública o privada, pues carecen de medios preventivos y de rehabilitación. Todas estas deficiencias se salvan mediante el nuevo sistema que tiene tres finalidades bien definidas: prevenir los riesgos; curación e indemnización del daño, riesgo producido; y rehabilitar al individuo, para que recobre su antigua capacidad de trabajo o adquiera una adecuada a su invalidez.

El estudio del fin preventivo es de enorme importancia ya que involucra una sensible economía de prestaciones futuras; la previsión tiene estrecha conexión con los problemas de vivienda higiénica, salario mínimo y medicina dirigida; tendientes todos a obtener la disminución de los riesgos a que se encuentra expuesto el trabajador y su familia.

El sistema preventivo solo reduce su frecuencia y gravedad sin lograr suprimirlos totalmente, y por ello es indispensable hacer más eficaz el principal instrumento de la Seguridad Social: Los Seguros Sociales.

El derecho a la Seguridad Social está condicionado por circunstancias intrínsecas o extrínsecas del comportamiento del hombre; el factor económico; la efectividad de la Seguridad Social está en función de la riqueza del Estado, si es insuficiente no permitirá su pleno reconocimiento; el derecho a la Seguridad está condicionado.

Los factores de orden político-económico; es decir, los sistemas políticos que sirven de base a muchos Estados: por ejemplo en el Régimen Capitalista, es difícil asentar un derecho de Seguridad Social que implica una concepción de la sociedad sobre bases de plena justicia social. Es necesario se ajusten las estructuras económicas de muchos países en un sentido eminentemente social, y mientras ello va realizándose estamos frente a una circunstancia limitativa.

Al margen de la riqueza nacional y del reajuste que han de sufrir los sistemas económicos, indudablemente que no todas las naciones se hallan en condiciones —

de un pleno reconocimiento de tal derecho, ya que ello chocaría con factores como: La Estructura Jurídica Administrativa; la diversa distribución geográfica, y otras condiciones del país.

Por lo expuesto, la cuestión socio-económica, es un fenómeno tan complejo, que es de trascendental importancia un estudio profundo de todos y cada uno de los distintos factores que lo forman, y en la medida en que se aborden para su idónea solución, en tal medida que se manifestará la eficacia de la Seguridad Social.

**C A P I T U L O V**  
**LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES**  
**DEL ESTADO**

- 1.- PRESENCIA DE LA BUROCRACIA EN EL MOVIMIENTO SOCIAL.
- 2.- LA DIRECCION GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y DE RETI  
RO.
- 3.- EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES  
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

## CAPITULO V

### La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado

- 1.- Presencia de la Burocracia en el Movimiento Social. -
- 2.- La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.-
- 3.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La paz, la libertad, la justicia económica y social, el disfrute de satisfactores para la vida, han sido los más caros anhelos del hombre de todos los espacios y de todos los tiempos. Los riesgos que el hombre tenía — que atravesar lo hicieron pensar que la seguridad individual sólo se alcanza a través de la seguridad de todos, — con la ayuda de todos y con el esfuerzo de todos.

Esta lección, grabada en la conciencia del hombre contemporáneo, lo dirige a crear mecanismos, instituciones, normas y políticas que en su conjunto inician un proceso de cambio de la estructura social, económica y política de grandes sectores de la humanidad. La búsqueda de la seguridad ha hecho que los pueblos realicen hazañas que van hasta el sacrificio, pues es incuestionable que sin esfuerzo no hay progreso para los pueblos. Así pues, si en

esa lucha contribuyeron también los contingentes de la burocracia nacional con sus ideales, arhelos, ilusiones e inquietudes, el Gobierno pronto se vió en la necesidad de instrumentar una respuesta a las mismas y tocó en suerte al régimen del gran estadista Plutarco Elías Calles dar el paso más firme en este sentido, al integrar una comisión con los eminentes juristas Miguel S. Macedo, Fernando de la Fuente, Mario Guasp y Maximiliano M. Chabert para que formularan un proyecto de "Ley General de Pensiones Civiles de Retiro" para los servidores públicos.

Es el 6 de junio del año de 1925 cuando la comisión rinde su informe al Ejecutivo Federal sobre los trabajos realizados por conducto de la Secretaría de Hacienda, manifestando entre otros aspectos los siguientes:

El planteamiento que se hiciera, y el cual quedara como base fundamental en el otorgamiento de la pensión, se refiere a que ésta debe ser la consecuencia del retiro obtenido en razón de haberse llegado a una edad en que se hayan reducido, por lo menos, las aptitudes para el trabajo, o aún antes si el servidor público se incapacita, sin tomar como factor único el tiempo de servicios, pues si el trabajador por su edad y demás condiciones conserva sus energías y aptitudes para el trabajo, lo mismo él como el Estado, tienen interés en que continúe en servicio activo.

El sistema de pensión por retiro tiene como una de sus bases principales el que la pensión debe ser -- siempre menor que el sueldo percibido, en favor de las dos partes interesadas: La Administración Pública, para conservar el mayor tiempo posible los servicios del funcionario -- útil, y éste, para asegurar personalmente y para su familia, también por el mayor tiempo, una cantidad superior a la que ha de percibir cuando se retire. Por supuesto que es consi- -- deración de capital importancia la necesidad de impedir -- que el monto de las pensiones concedidas exceda de los lími- -- tes de la posibilidad del Estado, pues excedidos esos lími- -- tes se llega de ma era inevitable a la reducción o supre- -- sión de pensiones después de abrumar a los contribuyentes -- con cargas excesivas y, en algunas ocasiones, de desaten- -- der servicios públicos de interés general.

La pensión no debe ser considerada como una- -- mera gracia que otorga el Estado, sino como una de las con- -- diciones aceptadas por la Administración Pública y los funci- -- onarios que la sirvan, y que es origen de mutuos derechos y obligaciones, siendo su principal característica el hecho de que, la fuente principal de fondos para el pago de las - -- pensiones es el descuento reducido que se hace a los funcio- -- narios sobre el importe de sus sueldos, en proporción a su- -- edad al ingresar en el servicio, para que durante su carre- -- ra, formen ellos mismos el fondo que ha de invertirse en la pensión y así será tanto más larga probabilísticamente cuan- -- to más temprana la edad en que se comenzó. El descuento es del tres por ciento por cada año, llegando al nueve por --

ciento a los cuarenta y cinco años, límite de la edad en -  
que pueden ingresar nuevos trabajadores con derecho a pen-  
sión. Se establecen auxilios para el caso de defunción -  
y aún para algunos de separación, los empleados que comien-  
zan sus servicios de cuarenta y seis años en adelante, se -  
les somete también a descuento, pero muy reducido, pues -  
empieza en un 1.4 y termina en seis por ciento, para los -  
sesenta y cinco años, edad del retiro obligatorio.

El Estado no debe desconocer la obligación -  
de contribuir a la seguridad y bienestar de sus servidores-  
cuando pierden aptitud para el trabajo. Así lo reconoce -  
expresamente el proyecto (Art. 47), y establece que el Es-  
tado debe contribuir al Fondo de Pensiones con una subven-  
ción anual cuyo monto no ha de bajar del cinco por ciento -  
del importe de los descuentos hechos a los empleados el - -  
año anterior, además de cubrir el déficit que en cualquier-  
tiempo pueda haber para el pago de las pensiones y auxilios  
con sólo los descuentos.

## 2.- La Dirección General de Pensiones Civi- les y de Retiro.

La Ley General de Pensiones Civiles de Reti-  
ro que se promulgó el 12 de agosto de 1925 entró en vigor -  
el 10. de octubre del mismo año.

En ella se otorgaban a los empleados de la Nación las siguientes prestaciones:

Pensión a los empleados públicos en casos — de vejez, riesgo profesional, inhabilitación producida por enfermedad general y ayuda para gastos de funerales, préstamos hipotecarios a empleados que tuviesen por lo menos — cinco años de servicio continuo.

Cabe destacar, por otra parte, que la concepción y organización prevista para la Dirección de Pensiones se ajusta en su totalidad a los requerimientos que a nivel internacional se dieron más tarde en las Instituciones de Seguridad Social.

#### Dirección de Pensiones Civiles.

El 30 de diciembre de 1947 se publicó la nueva Ley de Pensiones Civiles, en la que ya se establecieron otras prestaciones.

Las inquietudes de los trabajadores seguían su marcha, nadie los detenía en sus justas aspiraciones por

una vida mejor, en ese caminar sonó por fin la hora de los trabajadores al servicio del Estado, aquellos derechos dispersos, aquellos anhelos de seguridad y esperanza encontraron cabida en el pensamiento de un hombre y en la estructura de una Ley. El hombre que llegó al corazón del campesino y que llegó al alma del obrero, también llegó al alma — del burócrata, el hombre fué Lázaro Cárdenas, quien envió — a las Cámaras el Proyecto de Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, publicado el 5 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación.

Treinta y siete años hace que los trabajadores del Estado lograran por fin los instrumentos jurídicos, políticos y filosóficos que les habrían de servir para alcanzar mejores condiciones de vida, así la angustia y la — desconfianza que nacía en los servidores públicos se disipó ya que con la Dirección de Pensiones Civiles y el Estatuto Jurídico encontraban generosa respuesta de la Revolución — a su lealtad y servicio.

#### Constitucionalidad del Estatuto Jurídico.

El burócrata mexicano, desde entonces entendió que ambas respuestas no eran solo simples compensacio—

nes a su lucha, y esto es lo más valioso, comprendieron - que fueron y son factores para continuar el camino. Así, - años más tarde, la experiencia propia y la honda convicción revolucionaria de otro ilustre mexicano, el Lic. Adolfo - López Mateos, impulsa nuevamente el movimiento de la burocracia mexicana elevando al rango de Constitucional el citado Estatuto Jurídico, convirtiéndolo en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, colocando los derechos de los servidores del Estado junto a los derechos de sus hermanos de lucha, de clase y de destino, quedando a partir de entonces comprendidos en el denominador común de: Trabajadores mexicanos.

### 3.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El camino de realizaciones de los trabajadores al servicio del Estado, no puede ya detenerse. Su digno pasado, su lealtad a México y sus instituciones, su organización, sus apoyos legales de la más alta jerarquía no podían menos que incrementar sus aspiraciones, hasta lograr la transformación de la precursora Dirección de Pensiones Civiles, en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que en 1960 da genuina respuesta a las inquietudes que sobre las condiciones mínimas de la Seguridad Social, eran reclamo y esperanza de los servidores públicos y que hoy son realidad en la Fracción XI del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional que dice:

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

- a). Cubrirá los accidentes y enfermedades - profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b). En caso de accidente o enfermedad se - conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.
- c). Las mujeres de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después - del mismo.

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

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

**Criterios generales en los que se sustenta el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado.**

Para garantizar la solvencia de la Institución, se requiere contar con los recursos económicos para hacer frente a las obligaciones con cargo al fondo, por ello, mantener su autonomía, la obligatoriedad del descuento al trabajador, la aportación permanente del Estado y la estabilidad del empleado, constituyen elementos de seguridad y garantía fundamentales, por lo que las tabulaciones basadas en datos estadísticos de sus 22 años de existencia, permiten mediante la técnica actuarial, la revalorización de las cotizaciones de los trabajadores, las que en todos los casos deberá ser del 5.5% de su sueldo y la aportación del Gobierno en igual cantidad.

Los beneficios cuyo otorgamiento tendrá a su cargo la Dirección, son un derecho de los asegurados y por esto, se reglamentan en una Ley.

La administración de los servicios se estima prudente encargarla a un órgano especializado en el que — tienen participación los propios interesados en el sistema.

El sistema de financiamiento debe descansar fundamentalmente en la contribución de los empleados y las aportaciones del Estado. La prestación del servicio debe — revestir características de regularidad, permanencia y suficiencia de recursos.

#### Protección a la familia.

La protección que a favor del trabajador al servicio del Estado se establece en la Ley, alcanza también a su familia, es así como al fallecimiento del trabajador — su viuda podrá disfrutar de una pensión vitalicia y los hijos mientras no puedan valerse por si mismos.

Congruente con la más elemental justicia, — el proyecto equipara en derechos a los hijos naturales y a los legítimos para efectos de protección, ya que la orfandad afecta lo mismo a unos y otros y ambos por igual requieren del auxilio social oportuno y eficaz. Asimismo, a falta de esposa legítima, se otorgan los derechos a la mujer — que hubiere vivido con el trabajador durante los cinco años

anteriores a su deceso siempre y cuando ambos permanecieran libres de matrimonio. Esta innovación de respuesta al hecho reiterado que en la vida social mexicana se presenta.

### Protección de riesgos.

Todo trabajador está sujeto a los riesgos — de vejez, inhabilitación en el trabajo y el desempleo; la nueva Ley protege los dos primeros, mientras que el último, se rige en forma expresa por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión además, este seguro colabora indirectamente en este caso a través de la devolución de los descuentos realizados al empleado cuando se configura la cesación del trabajador.

### Pensión por vejez.

Cabe hacer hincapié en el hecho de que este seguro sufre un cambio sustancial en la Ley de 1947, con relación a la de 1925, ya que si en esta última el empleado percibía un sueldo de \$300.00 mensuales a los 15 años de servicios recibía una pensión mensual de \$67.50; a los 25 años \$112.50 y a los 30 \$135.00; con la de 1947 ese mismo empleado a los 15 años disfrutaría de una pensión de \$120.00 mensuales; a los 25 años una pensión por \$225.00 y a los 30 años una pensión de \$300.00; de lo anterior pode—

mos concluir que el beneficio obtenido conforme a la Nueva-Ley se incrementa en un cien por ciento y en algunos casos un poco más.

Otras modificaciones significativas que se manejan entre la Ley de 1925 y la de 1947 en este seguro, es la que refiere al retiro. En la primera se fija la edad pensionable a los 60 años, se establece el retiro forzoso a los 65 años, el que podría ampliarse solo en casos especiales y previo Acuerdo del Ejecutivo Federal hasta los 70 años.

En la segunda, se define la edad pensionable a los 55 años y se suprime el retiro forzoso, quedando como facultad potestativa del empleado la fecha de retiro, cuando ya tiene derecho a algún beneficio de pensión.

#### Pensión por invalidez.

La pensión por invalidez conteniendo características especiales, es merecedora de un énfasis especial, ya que amplía el campo del riesgo protegiendo hasta aquellos que fueren ajenos al servicio. En ese caso el amparo por invalidez comprende también la incapacidad profesional con el solo requisito de que el empleado tenga un mínimo -

de 15 años en el servicio, pudiendo disfrutar de atención médica, quirúrgica y farmacéutica cuando el caso lo requiera, además mediante las reformas sufridas en este año la incapacidad por causa del servicio se incrementa hasta el cien por ciento de los sueldos disfrutados, en comparación el cincuenta por ciento que asigna la Ley de 1925.

Finalmente por lo que a este seguro se refiere se prevé la hipótesis de que el empleado recupere sus potencialidades para continuar en el trabajo, en ese caso, el Estado tiene la obligación de restituirle en su empleo.

#### Préstamos para la vivienda.

La vivienda durante esa época, era una demanda nacional que día a día se agudizaba por la explosión demográfica y por los programas deficitarios que en ese sentido se habían realizado, por ello la Dirección General de Pensiones Civiles, procurando atender las necesidades más urgentes y deseando al mismo tiempo colaborar con el Gobierno en esta importantísima labor, dedica sus mejores esfuerzos durante el período de 1947-1959, a proporcionar a los servidores públicos, créditos para la adquisición o construcción de casas, bien fueran aisladas, agrupadas o formando colonias. En este sentido también se destinan fuertes cantidades de dinero para la construcción de multifamiliares a través de los cuales se pudieran asignar viviendas a-

los trabajadores, con rentas mínimas, los criterios adoptados por la Institución para atender esta demanda fueron los siguientes:

#### Préstamo para construcción de casas.

La operación para la adquisición o construcción de casas se realiza mediante el otorgamiento de un préstamo con garantía hipotecaria; dicha operación consistía en proporcionar al trabajador el 75% del valor comercial del inmueble.

Para complementar el marco de seguridad que se pretendía ofrecer al trabajador, la Dirección de Pensiones elabora un estudio para el establecimiento de un seguro hipotecario que mediante el pago de una baja prima queda saldado el adeudo y sin gravamen para los sucesores en caso de que falleciera el trabajador antes de terminar de pagar el préstamo hipotecario.

#### Colonias para trabajadores burocratas.

La modalidad de esta prestación contiene como particularidades las siguientes:

Cuando un grupo más o menos numeroso de trabajadores del Estado desea solicitar la construcción de una colonia, requiere como primera condición constituirse legalmente en una sociedad de carácter civil.

Esa sociedad solicita a la Dirección, el préstamo necesario para la obtención del terreno aportando en ese momento el 25% que le corresponde invertir al trabajador.

Una vez que se ha adquirido el terreno, la sociedad controla la urbanización del mismo y la construcción de sus casas.

En forma mancomunada la Sociedad y Empresa Constructora fijan la lotificación, las especificaciones, tipos de casas, y se somete toda la documentación probatoria a sanción de la Dirección de Pensiones, la que si lo encuentra ajustado a las normas que rigen en la materia, le otorgan su aprobación.

Finalmente en la Institución se tramitan los préstamos hipotecarios individuales, y se efectúan anticipos garantizados a través del otorgamiento de fianzas concedidas a las empresas contratistas, quienes efectúan sus co-

tividades bajo la supervisión de los representantes de la Dirección de Pensiones; conforme las casas se van concluyendo se titulan a cada uno de los trabajadores interesados y se elaboran las escrituras notariales correspondientes.

### Centros multifamiliares.

La Dirección General de Pensiones, contribuyendo a la resolución del problema de la habitación del Trabajador al Servicio del Estado construye unidades urbanas destinadas a albergar varios cientos o miles de familias de trabajadores mediante multifamiliares dotados de todos los servicios, tales como: agua caliente, gas, combustible, incineradores de basura, lavaderos automáticos, piscina, campos de deporte, unidad médico-sanitaria, guardería infantil, jardín de niños, escuelas, casino, servicio de radio-sonido, servicio de policía propia, una vez terminados, la Institución comunica a cada Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, el número de departamentos de que dichos organismos pueden disponer para el uso de sus afiliados. Cada Sindicato da a conocer a la Dirección por conducto de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la lista de los miembros de su organización, a quienes recomienda para ocupar los departamentos. La Institución practica las investigaciones sobre salud, honorabilidad, necesidad de la casa habitación de los aspirantes, efectúa la selección y lo comunica al Sindicato

Las rentas que se cobraban en estos departamentos eran muy reducidas y variaban. El sistema de recaudación del importe de las rentas es el de cobrarlas por regla general a través de los descuentos que se ordenan a los pagadores de los sueldos de los empleados y en casos excepcionales mediante la entrega directa del importe de la renta en las Oficinas de la Administración del propio Multifamiliar.

### Derecho de Aguinaldo

Uno de los triunfos logrados por los trabajadores al servicio del Estado, es el derecho de aguinaldo, concedido por decreto presidencial en el año de 1952, de acuerdo con los artículos 84 (integración del salario) y 87 (derecho de aguinaldo), de la Nueva Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria.

De acuerdo con la naturaleza del salario, el aguinaldo es un derecho accesorio que forma parte del mismo, al decirse que las gratificaciones, los viáticos, los gastos de representación, etc., se incorporarán a los sueldos del empleado. Asimismo, según la significación gramatical, quiere decir un regalo o dádiva que hace voluntariamente. Se caracteriza como un derecho adquirido y exigido al patrón. No es computable para los efectos de la jubilación o pensión.

En igual sentido la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria dictada en el amparo 48/46, afirma que en materia de salario la gratificación anual a los empleados públicos constituye una — prestación genérica para todos los trabajadores al servicio del Estado, que hubieren prestado servicios durante el año respectivo, por el tiempo fijado en el propio acuerdo presidencial.

Es digno de enunciarse que es un beneficio — de los trabajadores contemporáneos ya que antiguamente era costumbre que en determinadas empresas se les concedía — aguinaldo, pero ahora la ventaja estriba en que se encuentra apoyada en la ley y se especifica que cuando menos sea el equivalente en 15 días de sueldo como mínimo, debiendo pagarse antes del 20 de Diciembre.

Sería buena actuación que el Estado proporcionara a sus empleados el aguinaldo y otro poco más de — conformidad con la antigüedad que tengan, es decir que a todos aquéllos que tengan más de 5 años de servicios se le — aumente el aguinaldo un 10% de su sueldo, a los que tienen más de 10 años un 15 ó 20%, y así sucesivamente, hasta en — proporción adecuada, tomando en cuenta la antigüedad y el — sueldo que tenga asignado.

No debe olvidarse también a los que están - jubilados y, pensionados, porque aún cuando no prestan servicios prácticamente si se consideran que laboraron y por - consiguiente este derecho debe ser también benéfico para - ellos.

### Prestaciones Sociales.

Hemos dejado como último punto las diferen-- tes prestaciones que obtiene el burócrata al prestar sus - servicios al Estado, de acuerdo con la ley del I.S.S.S.T.E. según lo marca también la Carta Magna en el Apartado B), - del artículo 123 fracción XI, en que se estatuye la seguridad social, tomando en consideración las bases mínimas si-- guientes:

a). Cubriré los accidentes y enfermedades - profesionales y no profesionales, pudiendo conceder licen-- cias desde 15 hasta 60 días, proporcionalmente de acuerdo - con la antigüedad que tengan, llegando hasta a dar permisos por 52 semanas.

b). En caso de accidente se considerarán - los que se realicen según lo especifica la Ley Federal del Trabajo así como los que le ocurran al trabajador al trasla-- darse directamente del domicilio al lugar donde presta sus - servicios.

c). Se protege a la trabajadora, esposa o concubina a las prestaciones de asistencia obstétrica, para la lactancia del hijo se le concede 2 veces de media hora cada una por 6 meses y se le proporciona una canastilla al nacer el niño; la empleada tiene derecho a licencia con goce de sueldo por un mes antes y dos después del parto.

d). Los familiares de los trabajadores también tienen derecho a los servicios médicos y medicinas, al servicio de readuación y readaptación de inválidos, a los servicios de guarderías infantiles.

e). Se crean centros vacaciones de recuperación, tiendas económicas y asociaciones que eleven los niveles de vida del servidor público.

f). Se crean centros para la mejor preparación técnica, cultural y social del trabajador y su familia.

g). Se proporcionarán habitaciones baratas y casas en préstamos hipotecarios.

h). Se estudiarán los problemas de la jubilación, del seguro de vejez, de invalidez, por causa de muerte, por indemnización global y pensión por incapacidad-temporal, permanente parcial y permanente total.

Para continuar es pertinente explicar aunque sea en forma somera, qué es lo que se entiende por seguridad social.

La seguridad social es el mundo social futuro en el que se ha logrado erradicar el temor humano por el devenir desconocido, ya que por medio de la solidaridad social cualquier infortunio será resuelto mutuamente, aunque este mundo social futuro, difícilmente puede lograrse y más bien parece utopía, también es cierto que la seguridad social debe ser integral o de lo contrario no ser nada, ya que todo beneficio parcial será un medio para lograrlo, pero no será auténtica seguridad social.

La seguridad social es el resultado de la evolución misma de los seguros sociales, éstos poco a poco van ampliando su concepción dejando a un lado la tendencia original de individualizar el beneficiario y adquiere un relevante carácter social generalizando la protección y ampliando las prestaciones que concede hasta conseguir el ideal: proteger a toda la población contra los riesgos en-

su vida individual y familiar elevando el nivel de vida en todos los órdenes.

Por lo que se refiere a las prestaciones sociales que señalan las fracciones IV y V del artículo 3o., de la ley del I.S.S.S.T.E., se ha leído en los periódicos sobre ciertas mejoras a burócratas, como un centro vacacional, retabulación y coches baratos, estas mejoras sociales aparentemente creen que pueda solucionar la escasez de bienes que padece el trabajador, tales como la adquisición a precios económicos de alimentos, ropa y artículos señalados en el cuadro básico que establezca el reglamento de las tiendas de las distintas dependencias del gobierno. Tienen igualmente el proyecto de la construcción de un nuevo centro vacacional para los empleados y sus familiares en el Estado de Morelos; reconstruir el que tienen en Veracruz; la edificación de 2 hospitales uno en el Distrito Federal y otro en Guadalajara.

Se habla también de la jubilación y de las pensiones por vejez, invalidez y muerte, en el artículo 63 que se comenta y tienen derecho a los primero mencionado en coordinación con el artículo 72 de la ley burocrática, los trabajadores con más de 30 años de servicios e igual tiempo de contribución al I.S.S.S.T.E., cualquiera que sea la edad; por lo que se refiere al segundo tienen derecho los que hayan cumplido 55 años de edad, tuviesen 15 años de

servicio mínimo e igual tiempo de contribución al instituto del tercero se dice que se otorgará a los que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su encargo o empleo, si contribuyeron con sus cuotas cuando menos durante 15 años. Si el trabajador se recupera y está listo para desempeñar sus labores se le revocará la pensión. Y por último, la pensión por causa de muerte del trabajador, se otorgará a la viuda y a los descendientes que haya dejado reconocidos por la ley y son requisitos para que surta efectos lo anterior, que el trabajador hubiera contribuido al Instituto por más de 15 años y empezará la pensión a partir del día siguiente de la muerte del trabajador.

La última fracción del artículo 3o., del Instituto, dice que tiene derecho a una indemnización global aquel trabajador que sin tener derecho a una pensión por vejez o invalidez se separe definitivamente de acuerdo con el tiempo que trabajó así como las cuotas aportadas.

Si fallece el trabajador sin tener derecho a pensiones, entonces sólo se entregará a sus herederos el importe de la indemnización global.

Por lo que se refiere al pago de cuotas de jubilaciones, pensiones y demás prestaciones, se mantiene -

el sistema igualitario de obligaciones correspondiente el - 50% a los trabajadores y el resto del Estado.

Para alcanzar el derecho de las pensiones, - jubilaciones y otras, se otorga el 100% de su sueldo regula- dor de 5 años antes, es decir, el promedio de los diferen- tes sueldos disfrutados en los últimos 5 años de prestación de sus servicios.

Asimismo, se otorga el importe de 60 días de sueldo por concepto de gastos de defunción a los deudos o a personas que hubieran efectuado los gastos mortuarios del - pensionista fallecido, sin que esa cantidad, como ocurría - antes fuera descontada posteriormente a los beneficiarios.

Asimismo, en beneficio de los trabajadores - al servicio del Estado, el nuevo régimen de seguridad so- cial determina que las pensiones y jubilaciones se fijen - en atención a la percepción de sueldos, sobresueldos y - compensaciones que en conjunto percibe el trabajador al - servicio del Estado.

Estos derechos de pensiones y jubilaciones, son prescriptibles y sólo se limita a 3 años el derecho a - exigir pensiones caídas, indemnizaciones globales y otras -

prestaciones en dinero a cargo del Instituto que crea la ley.

Existe un notorio sentido de responsabilidad y como una gran conquista social, cuando la ley dispone — que cada 6 años se haga una revisión de la cuantía de las jubilaciones y pensiones, para que de acuerdo con la capacidad económica del Instituto, puedan ser mejorados sus montos en caso de aumento en el costo de la vida, lo que viene a establecer la pensión móvil, cuya obtención se había demandado desde años atrás por los mismos trabajadores.

Como nota final a este tema sólo nos resta — decir que sería buena medida para proteger a los burócratas que se adquiriera como un derecho más en este renglón importante, que es el de la jubilación, que pudiera retirarse después de 15 años de servicio y con patrimonio de — \$40,000.00 como mínimo para las mujeres y para los hombres con una antigüedad mínima de 25 años, con igualdad en dinero, para que puedan llegar a la senectud un poco más jóvenes para desarrollar actividades que no perjudiquen su salud y así se cuidará más a la familia mexicana.

En conclusión podemos establecer que las prestaciones que otorga el I.S.S.S.T.E. , son:

**I. Económicas.-**

- a). Pensiones por vejez, invalidez y -  
muerte.
- b). Jubilaciones.
- c). Préstamos a corto plazo.
- d). Créditos para habitación.
- e). Indemnización global.
- f). Cancelación de saldos por créditos  
hipotecarios a la muerte del deu-  
dor.
- g). Aguinaldo.

**II. Médicas.**

- a). Atención preventiva, profiláctica,  
hospitalaria y médico-quirúrgica -

para cubrir los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- b). Servicio de reeducación y readaptación de enfermos. \

### III. Sociales.

- a). Que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- b). Que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia.
- c). El arrendamiento y venta de habitaciones propiedad del Instituto.

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

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

1.- El derecho del trabajo nace cuando se relacionan los seres humanos con propósitos de realizar cualquier actividad y para ello necesitan de las fuerzas de uno para beneficio de otro, asimismo para solucionar los conflictos que se sucedan, se crean normas para regularlos.

2.- El Derecho Mexicano del Trabajo surge con la Constitución Política Social de 1916-1917, dando pauta al surgimiento conjuntamente del Derecho Social y a sus partes como son el Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario.

3.- Es por ello que en relación a este Derecho Social Mexicano se tiende a integrar Instituciones y normas que deriven de éstas, que realmente protejan pero sobre todo que reivindiquen a aquéllos que viven de su trabajo o bien a todos los económicamente débiles.

4.- Considero que el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, consagró una serie de garantías sociales en favor de los trabajadores, en el Artículo 123, pero se dejaron de aplicar en beneficio de los servidores públicos, después de ardua lucha, logran que se les reconozca, porque la burocracia es un núcleo importante que sin ella el Estado no realizaría sus fines, por lo que es de conside

rarse que debe seguirse luchando por tratar de nivelar las fuerzas al máximo para ver realizados los postulados de los constituyentes.

5.- El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, es la primera ley protectora del trabajador al servicio del Estado, en ella se establecen los motivos para que el empleado sólo pueda ser cesado de su empleo por causas comprobadas.

6.- El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se eleva a la categoría constitucional en el año de 1960, agregándose el Apartado B) al artículo 123 Constitucional, que a la vez es reglamentada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el año de 1963.

7.- Los derechos consignados en favor de los trabajadores, tanto en la Constitución Política del País, - como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) de la Constitución, son irrenunciables.

8.- De las obligaciones del trabajador, debe destacarse de manera principal la de aptitud, conocimientos, así como la disciplina y puntualidad en el trabajo pa-

ra tener derecho a que se le ascienda por medio de escala-fón.

9.- Esta obligación del trabajador está relacionada con la jornada y horario pactados, de manera que el trabajador deba estar físicamente a disposición de su jefe-inmediato durante el tiempo de dicha jornada.

10.- La ausencia del trabajador al centro de trabajo por cuatro días consecutivos, constituye el incumplimiento previsto por la ley, y cuya consecuencia jurídica es la terminación de los efectos del nombramiento.

11.- Cuando el trabajador se presente a sus labores, después de la hora pactada o transcurrido el tiempo de tolerancia, otorga el derecho a la institución a la que presta sus servicios, pedir a la Secretaría de Programación y Presupuesto de hacer el descuento proporcional en el salario:

12.- Considero sería más conveniente, que ese descuento quedara en la misma Institución para los estímulos y recompensas de los trabajadores que los merecen. — Además es conveniente que el Estado adicionare en proporción igualitaria al dinero retenido de los trabajadores — pues eso haría más atractivo el estímulo y la recompensa — referidas.

13.- Debe entenderse por causa justificada, - respecto de las inasistencias del trabajador a sus labores, la enfermedad cualesquiera que sea la causa de la misma, te niendo el trabajador la carga de la prueba al respecto.

14.- Para los trabajadores inscritos en el - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es necesaria la justificación de inasistencias por causas de accidente o enfermedad mediante el - documento en que el ISSSTE certifica la causa de la ausen- cia y el número de días de incapacidad del trabajador.

15.- En el Artículo 46 de la Ley Federal de - los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus primeras - cuatro fracciones, en las cuales al presentarse la situa- ción prevista, el trabajador puede causar baja sin mayor - trámite y sin responsabilidad para el titular de la depen- dencia, y en la fracción V, en cuyos presupuestos es nece- saria la presentación de la demanda y la resolución del Tri- bunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que proceda la baja del trabajador.

16.- En caso de despido sin causa justificada, el empleado tiene derecho a que se le reinstale en su - - - empleo y de pagarle los salarios caídos.

17.- La ley reconoce un derecho de estabilidad en su empleo a los trabajadores de base y no a todos en general, dados los diferentes tipos de nombramiento que existen en cada caso.

18.- Los empleados de base, para ser removidos de su lugar de adscripción a otra distinta, se debe comunicar al Tribunal de Conciliación y Arbitraje y esperar su resolución.

19.- Los beneficios que obtiene el burócrata a través de las prestaciones sociales, son de gran magnitud, pero deben ser más efectivas para la formación de futuras generaciones que permitan su realización humana.

20.- En la capacitación y en el aprendizaje radica el progreso del trabajador y su buen servicio.

21.- Para que los trabajadores al servicio del Estado presten mayor interés en el desarrollo de sus actividades, debe aumentarse su nivel de vida, tanto económicamente, como social y cultural; así como crear sistemas de estímulos que reconozcan su labor y lealtad.

**BIBLIOGRAFIA**

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

1. Antokoletz Daniel. Derachos del Trabajo y Previsión - Social. Tomo I. Editorial Kraft. Buenos Aires, Argentina. 1953.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Corrales Ayala Rafael. Características del Estado Mexicano, México 50 años de Revolución. Fondo de Cultura - Económica. 1973.
4. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. Tomo I. México. 1960.
5. Esquivel Obregón T. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Polio. México. 1937.
6. Ferro J. Horacio. El Derecho a la Estabilidad.
7. Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ediciones Porrúa. 1963.

8. Instructivo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México, 1960.
9. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales — de los Trabajadores del Estado. México. 1960.
10. Memorias del Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial. Talleres Gráficos de la Nación. 1934.
11. Mendieta y Núñez L. La Administración Pública en México. UNAM. México. 1942.
12. Sánchez Mireles Rómulo. El Movimiento Burocrático, - México 50 años de Revolución . Fondo de Cultura Económica. 1963.
13. Trueba Urbina Alberto. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, S. A. 1971.
14. Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A. 1970.

15. Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A. 1971.
16. Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. México. 1976.