



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123
CONSTITUCIONAL A LA LUZ DE LA
TEORIA INTEGRAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE ASCENCION ARRAZOLA CALVA**





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.

Con respeto y cariño a mi Universidad.

En gratitud, por el privilegio de haber --
podido llegar a sus aulas, donde se aprende
que la verdad va más allá de los muros que
la circundan y llega uno a comprender que -
la libertad y la justicia son los bienes más
preciados, en la vida del hombre.

A mi querida e inolvidable
FACULTAD DE DERECHO
Donde recibí las sabias enseñanzas
de mis maestros que hicieron posi-
ble mi formación profesional e inte-
lectual.

A mi maestro:

Doctor Alberto Trueba Urbina, director del Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional -- Autónoma de México, en franco reconocimiento por su dedicación al estudio del derecho y admiración por sus sabias enseñanzas, tanto en las aulas como en los tribunales.

La presente tesis fue elaborada con la dirección del señor licenciado José -- Dávalos Morales, maestro de Derecho del Trabajo, de mi querida Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, a quien agradezco su colaboración e ideas para el buen término de ella.

A mis padres

Cruz Arrazola Santander

27 - IV - 51 q.e.p.d.

María Calva de Arrazola

4 - VI - 75 q.e.p.d.

quienes en vida con sus sacrificios y preocupaciones hicieron posible mi formación y la de mis hermanos.

A ellos, mi eterno agradecimiento porque aun donde están iluminan mi camino.

Dedico esta tesis a mi hermano Florentino (13-I-77 q.e.p.d.) ya que el autor de este trabajo hará unos 20 años apenas se — podía expresar y mi entendimiento incipiente surgía. Gracias a él que me trajo a la ciudad de México de nuestro pueblito natal, Fray Francisco, situado entre cerros y montañas del bello Estado de Hidalgo.

Aquí, en la gran capital, me pude iniciar en los amplios y profundos senderos de la cultura, con la esperanza de que algún día pudiera abarcar algo del saber universal.

La presente dedicatoria tiene dos especiales propósitos; el uno, hacer patente mi agradecimiento fraternal y, lo otro, dejar testimonio de que la ayuda que se brindó a un ser humano para cultivarse en el terreno del saber no fue vano; a él, mi eterna gratitud como tributo a sus esfuerzos por hacer posible mi formación intelectual y profesional.

**A la C. licenciada María Magdalena
Sánchez Conejo, con todo mi afecto
y admiración de siempre.**

**Y en tributo a su constante impulso
para realizarme en la vida profesio-
nal.**

**Con respeto y verdadera esti-
mación a los señores Jacinto --
Sánchez Rivas y Mauricia Cone-
jo Vázquez.**

A mis hermanos:

Isidro q.e.p.d.
Iríneo Arrazola
Iríneo Hernández
Juana
Juan
Esteban
Prisciliano
Jesús
Cecilia
María Jesús
Natividad
Severiana
José Rodrigo
Mercedes Guadalupe
Catalina
Pedro
Isidra
Luis Pagola

Como una expresión de cariño para todos.

**A mis cuñadas y cuñados con el afecto y estimación
por los lazos que nos unen.**

**A mis sobrinas y sobrinos: Con especial cariño para Joel
Florentino, José Pablo, María
Isabel, Luis y Verónica y a to
dos los demás, con el mismo
apego.**

**A mis maestros: A quienes agradezco el haber
sido mis guías.**

**A mis conciudadanos; en forma especial, al señor
licenciado Jorge Rojo Lugo, un distinguido hidal--
guense que por su rectitud y capacidad en la Admi--
nistración Pública, es un ejemplo a seguir.**

A mis amigos y condiscípulos con verdadera estimación.

**A todas las personas que de alguna manera me motivaron
e impulsaron a realizarme en el ámbito profesional.**

CONTENIDO

	Pag.
Prólogo	11
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS	13
A) NACIMIENTO DE LA LEGISLACION LABORAL EN MEXICO	30
B) VISION HISTORICA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL	35
CAPITULO II	
EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES	41
A) EL ESTADO COMO ENTE PUBLICO	45
1 <u>Función Pública</u>	47
B) CONCEPTO DE TRABAJADOR PUBLICO	49
C) CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	50
D) LA ADMINISTRACION PUBLICA EMPRESARIAL	54
CAPITULO III	

	Pag.
EL APARTADO "B" A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL	57
A) NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION LABORAL	57
B) ELEMENTOS DE LA RELACION LABORAL	65
C) CONSTITUCIONALIDAD DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123.	67
D) EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 A LA LUZ DE LA TEO- RIA INTEGRAL	70
1 <u>Normas proteccionistas</u>	74
2 <u>Normas reivindicadoras</u>	75
E) OPINION SOBRE EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITU- CIONAL A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL	76
CAPITULO I V	
DEBERES Y DERECHOS DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS	78
A) DERECHOS DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS	82
1. <u>Derecho al cargo</u>	83
2. <u>Derecho a la estabilidad</u>	85
3. <u>Derecho de ascenso</u>	87
4. <u>Derecho al salario</u>	88
5. <u>Derecho al aguinaldo</u>	89
6. <u>Derecho a descansos</u>	90
7. <u>Derecho a vacaciones</u>	91
8. <u>Derecho a licencias</u>	92
9. <u>Derecho a honores y consideraciones</u>	92
10. <u>Derecho a la habitación</u>	93
11. <u>Derecho a la seguridad social</u>	94

	Pag.
12. <u>Derecho de asociación sindical</u>	98
13. <u>El derecho a la huelga</u>	99
14. <u>Derecho a dirimir controversias ante un tribunal</u>	101
B) DEBERES DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS	104
1. <u>Deber de prestar la protesta al cargo</u>	108
2. <u>Deber de prestar al cargo</u>	109
3. <u>Deber de diligencia</u>	110
4. <u>Deber de obediencia</u>	110
5. <u>Deber de discreción</u>	111
6. <u>Deber de seguridad</u>	112
7. <u>Deber de lealtad o fidelidad a la Nación Mexicana</u>	112
8. <u>Deber de residencia</u>	112
9. <u>Deber de desinterés</u>	113
C) RESPONSABILIDAD DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS	113
1. <u>Responsabilidad administrativa</u>	114
2. <u>Responsabilidad civil</u>	116
3. <u>Responsabilidad penal</u>	117
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFIA	124

PROLOGO

El Estado, organización creada por el hombre para conformar las voluntades de sus gobernados, se desenvuelve en la vida social en una serie de contradicciones que propician injusticias para muchos que a veces sirven de apoyo para los privilegios de otros; esto se aprecia con una simple ojeada a la historia universal, donde podemos detectar la vivencia del hombre en su pasado con la actualidad de su futuro; futuro que habrá de forjarse necesariamente en el presente.

Por ello, no obstante que la vida social ha sufrido múltiples incidencias, sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que desde que la Humanidad existe como tal, el trabajo se ha convertido en un medio necesario para la subsistencia y el desarrollo de la misma.

Y por consiguiente, el trabajador ha sido uno de los pilares más sólidos que han determinado el progreso y desarrollo de la Humanidad, soportando heroicamente las injusticias que ha generado la clase dominante, puesto que, no obstante que el trabajador a través de su fuerza creadora transforma las materias primas en productos de consumo indispensables para la supervivencia, comodidad y progreso de los pueblos, nunca ha tenido acceso a la riqueza que él produce y además de -

que en pocas ocasiones se le respetan y reconocen sus derechos.

El empleado público, por su función que desempeña, es sin duda alguna un elemento indispensable para el desarrollo social compartido; el que no cumpla con su cometido, es por falta de una debida programación.

Por ello, al trabajador explotado, marginado y todo aquel que aún no alcanza las conquistas que en derecho y en materia laboral se han logrado, es a quien también dedico este modesto trabajo, esperando que su contenido coadyuve a la elevación de su nivel social, recompensándolo en la máxima medida del esfuerzo que aporta para hacer posible nuestra existencia.

Es innegable que la legislación mexicana destaca un asombroso ordenamiento laboral que ha tratado de alcanzar avances mayores en el campo de la justicia social; sin embargo, en la práctica tiene muy poca efectividad jurídica, debido a la serie de contradicciones en que se desenvuelve el Estado, generadas por las fricciones habidas entre los diferentes grupos sociales que integran la clase dominante y ante quienes los gobernantes ceden por debilidad; de tal manera que si conforme a esto, se tuviera que juzgar la actividad estatal, será dable concluir que cualquier mexicano puede justificadamente intentar su ruptura cuando aquel no acredita la validez de su existencia, puesto que al no proteger los intereses de la sociedad en su conjunto, únicamente crea la desigualdad social existente entre los gobernados.

El presente trabajo constituye una tentativa de mostrar panorámicamente los antecedentes históricos, ideológicos y legislativos que determinaron la protección de los servidores públicos en el derecho del trabajo mexicano.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

El derecho como objeto del conocimiento, es un producto cultural creado libremente por el pensamiento de los juristas, quienes lo han dotado de diversas formas y dimensiones de acuerdo a las necesidades sociales y límites que el propio conocimiento les ha dotado, sin que dichas circunstancias o en abuso de -- ellas les hayan impedido en algunas ocasiones forzar las ideas y lesionar la estructura ontológica del mismo derecho, el cual siempre debe participar de la dogmática, la lógica y los valores jurídicos, destordándolas en ocasiones, para caer en el campo sin horizontes de la imaginación.

Pero el derecho como norma jurídica, regulador de la conducta huma-
na se refiere al mundo de la normatividad y no al mundo fenomenológico, el cual --
es y ha sido siempre el producto de las diversas manifestaciones humanas del --
tiempo en que éstas se producen, esto, es decir que las ideologías, el pensamien
to y las acciones de los grupos humanos en el poder se derraman e influyen en ca
da una de las tareas del individuo y el derecho se expresa como un imperativo so-
cial que por lo general manipula la clase dominante.

Los tratadistas de las diversas disciplinas jurídicas que integran el derecho, han tratado de desentrañar su origen, utilizando desde el método exegético que es el más simplista, hasta los más profundos y complicados que la ciencia del derecho proporciona, tales como el inductivo y el deductivo, de tal manera que a lo largo de la historia, la temática jurídica se ha venido enriqueciendo con las proposiciones formuladas por los estudiosos del derecho; aunque en algunas ocasiones, el derecho y su evolución se hayan visto frenados o confundidos por las diversas prácticas de la Humanidad, en las cuales la clase dominante siempre ha desvirtuado la función del derecho.

Históricamente se cree que el derecho, como norma reguladora de la conducta humana, surgió en el seno de la familia tribal, ya que en la Antigüedad cada tribu tenía su propia forma de vida, reglas de derecho y gobierno. Cada tribu era gobernada por un patriarca, quien por ser la autoridad máxima del grupo poseía amplias facultades para someter a sus súbditos y hacerse respetar. Esto, en virtud de que en el patriarca residía el poder soberano del grupo social.

En efecto, la primera formación política, económica y social fue el régimen de la comunidad primitiva, el cual duró muchos cientos de miles de años. Con él comienza el desarrollo de la sociedad y la historia del hombre.

El invento del arco y la flecha constituyó una nueva época en el desarrollo social. Gracias a ello el hombre pudo dedicarse a la caza de animales; a la alimentación se sumó la carne de las piezas obtenidas; el desarrollo de esta actividad dio lugar al surgimiento de la ganadería primitiva. Los cazadores comenzaron a domesticar animales.

"El paso siguiente en el desarrollo de las fuerzas productivas fue el surgimiento de la agricultura. La agricultura se mantuvo mucho tiempo a un nivel

muy bajo. El empleo de las bestias como fuerza de tiro hizo más productivo el -- trabajo del agricultor, y la agricultura dispuso de una base firme para su progreso. El hombre primitivo comenzó a pasar a la vida sedentaria." (1)

A la par con la propiedad comunal de los medios de producción, existía la propiedad personal de los miembros de la comunidad sobre algunos instrumentos de trabajo que eran, al mismo tiempo, armas de defensa contra las fieras.

En la sociedad primitiva, el trabajo era poco productivo y no creaba excedente alguno, sino lo más indispensable para subsistir. La actividad laboral se basaba en la cooperación simple, es decir, varios ejecutaban un mismo trabajo, ahí no había explotación del hombre por el hombre y se practicaba la distribución igualitaria de los escasos alimentos entre los miembros de la comunidad.

" Al pasar a la ganadería y pastoreo, así como al cultivo de la tierra -- se produjo la división social del trabajo, es decir, que una parte de la sociedad -- empezó a dedicarse a la agricultura, y la otra, a la ganadería. Esta división en -- tribus pastoras y agricultoras constituyó en la historia la primera gran división -- social de trabajo." (2)

El progreso de las técnicas productivas elevó considerablemente la producción del trabajo del hombre y su poder sobre la Naturaleza, proporcionándole -- los artículos de consumo más indispensables para la subsistencia. Pero estas nuevas técnicas de producción destordaron el marco de las relaciones sociales existentes. En efecto, el marco de propiedad comunal y la distribución igualitaria de -- los productos del trabajo, cambiaron el desarrollo social, ya que desapareció la -- labor en conjunto y surgió el trabajo individual.

(1) Nikitin, P. "Economía Política", Manual de Divulgación, 3a. Edición, p.20, -- Editorial Progreso-Moscú, 1959.

(2) Nikitin, P. op. cit. p.20.

Cuando el hombre primitivo acordó establecerse en un lugar determinado, se dio cuenta que tenía cosas, que si no le sobraban sí podía cambiarlas por otras, fue entonces cuando surgió el trueque. Esta fue la base primordial del intercambio comercial entre los pueblos primitivos, tomando en cuenta siempre el esfuerzo realizado en cada producto para poder determinar su valor y así efectuar el intercambio según las exigencias de la comunidad para satisfacer sus necesidades.

" El desarrollo de los oficios y el cambio originó la aparición de las ciudades. Al principio, la ciudad se distinguía poco de la aldea, pero gradualmente comenzaron a concentrarse en las ciudades los oficios y el comercio. Así comenzó la ciudad a separarse del campo." (3)

A base del trabajo de los esclavos, el mundo antiguo alcanzó un auge considerable, tanto económico como cultural. Las relaciones de producción basadas en el trabajo del esclavo se convirtieron en una fuente de ingresos para la clase esclavista. Cabe aclarar que el esclavismo es la primera forma de explotación del hombre por el hombre, la más burda y la más descarada que ha existido en la historia de casi todos los pueblos.

En el régimen esclavista se comenzó a engendrar el régimen feudal. Las relaciones de producción y de trabajo en esta nueva forma de explotación tienen por base la propiedad privada que detentaba el señor feudal, quien proporcionaba a campesinos y artesanos los instrumentos de trabajo, así como las fuentes de él mismo.

" La propiedad feudal de la tierra servía de base para la explotación de los campesinos por los terratenientes, los feudales. Una parte de la tierra consti-

(3) Nikitin, P. op cit. p. 26

tufa la finca feudal y el resto se entregaba en condiciones leoninas a los campesinos. La parcela que se destinaba al campesino le aseguraba al terrateniente la mano de obra necesaria. Poseyendo la parcela un usufructo hereditario, el campesino estaba obligado a trabajar la tierra del señor con sus propios aperos (prestación personal) o entregar al terrateniente una parte de sus productos en especie (renta en especie), o bien estaba obligado a lo uno o a lo otro. Este sistema colocaba inevitablemente al campesino en una situación de dependencia personal con el terrateniente." (4)

En toda la historia del feudalismo existió la lucha de clase entre los campesinos y los señores feudales. Esta lucha llegó a su clímax con las sublevaciones campesinas que hicieron caer al régimen que los explotaba. Al frente de esta insurrección se puso la burguesía mercantilista, la que tomó en sus manos el poder político y así convertirse en la clase dominante.

Comúnmente se afirma que el derecho del trabajo nace con el hombre, lo mismo que el trabajo humano. Este último ha constituido un medio necesario y principal para la subsistencia y el desenvolvimiento de la Humanidad desde que ella existe como tal.

La anterior afirmación en lo que respecta al derecho del trabajo que nos ocupa, no es rigurosa ni exacta, porque si bien es cierto que el derecho es producto de la cotidiana práctica social, también es verdad que tanto el hombre como el derecho en su devenir histórico han pasado por diversas etapas de desarrollo social, quedando sujetos a las condiciones de vida que han imperado en cada época. Recordemos, como ya quedó asentado anteriormente, que a lo largo de muchos siglos y durante el inicio de cada etapa histórica se practicó la esclavitud, la que

(4) Nikitín, P. op cit, p. 26.

en el tiempo que duró fue nefasta para el hombre, como para el desarrollo del derecho, en virtud de que el que rudimentariamente existió en aquella época, colocó a cierta clase de hombres bajo el rubro de esclavos, a quienes se les tenía en el concepto de bestias de carga que debían trabajar hasta el agotamiento, sin tener derechos ni prerrogativas. Lo anterior tuvo gran trascendencia histórica en Roma durante el esplendor del Imperio Romano, dado que los nobles y sus protegidos, podían adquirir esclavos exclusivamente para sus servicios personales, apoderándose de la fuerza de trabajo y de la dignidad de dichos sujetos, sin que nadie se los impidiera ya que las leyes consideraban a la esclavitud como una cosa necesaria.

Lo apuntado en el párrafo que antecede nos permite deducir fácilmente que entre nobles y esclavos nunca hubo una relación de trabajo remunerada; sin embargo, la existencia del derecho es inobjetable e indiscutible, ya que el hombre como medida de todas las cosas siempre creó y ha creado el derecho, independientemente de que en aquella época no haya reglamentado las relaciones de trabajo entre los esclavos y sus dueños que integraban la clase dominante y privilegiada de aquella época. (Imperio Romano.)

En cuanto al surgimiento del trabajo humano, éste sin duda alguna, se creó con la aparición del hombre, allá por el período cuaternario. Es inconcebible que el hombre haya podido subsistir sin trabajar, en virtud de que para obtener los medios de subsistencia, tenía que desplegar esfuerzo humano para adquirirlos.

Es así, como el hombre desde los tiempos más remotos se vio en la necesidad de utilizar la ayuda de sus semejantes para allegarse los medios de subsistencia, como lo eran las frutas, carnes, verduras, etc.

Por lo expuesto, deducimos que el trabajo que desarrollaba el grupo so

cial primitivo era realizado por cooperación mutua; sin embargo, hasta en la repartición de las tareas cotidianas y del producto de ellas, no habfa la equitativa distribución que debiera, ya que el más fuerte físicamente siempre dominaba al más débil y por ende obtenfa los mayores beneficios.

A manera de comentario, añadiremos: no cabe duda que hubiera sido bello que desde los albores de la Humanidad, el hombre hubiera creado un orden jurídico que protegiera el trabajo humano; sin embargo, lo anterior no sucedió y desde antaño el hombre ha sido el lobo del mismo hombre, esto es, que el débil ha tenido que soportar con sumisión y heroísmo la injusticia, crueldad y aprovechamiento ventajoso del más fuerte. En otras palabras, en el curso de la historia de la Humanidad, siempre han existido poderosos y débiles, reyes y esclavos, explotadores y explotados, y patronos y trabajadores. En strictus sensu podríamos afirmar que la lucha de clases siempre ha existido, mas la verdad es que ésta surge cuando aparece la propiedad privada considerada como uno de los peores males del hombre.

Para continuar con esta exposición de ideas es necesario apuntar las siguientes consideraciones generales antes de entrar a explicar nuestro tema principal, que es "El Apartado 'B' del Art. 123 Constitucional a la luz de la Teoría Integral". Previamente tratamos de ubicar el surgimiento del derecho del trabajo como una ciencia nueva del derecho, protectora y reivindicadora de la clase obrera, en virtud de que el movimiento de defensa y reclamo de los trabajadores al servicio del Estado, es y debe considerarse como parte misma del derecho del trabajo, puesto que regula las relaciones laborales de los trabajadores del Estado con el mismo. Por ello, como decía el filósofo Leibniz: "El presente es producto del pasado y el presente engendra lo futuro"; nosotros, para conocer el presente del dere-

cho del trabajo, previamente analizaremos su pasado, a fin de determinar su futuro.

La situación social y laboral de los trabajadores desde la Antigüedad - hasta las postrimerías del siglo XIX, pasó por diversas etapas de transformación social. Como ya quedó asentado, una de estas fue la esclavitud; en la cual no pudo surgir la idea del derecho del trabajo, porque el hombre no era titular de sus derechos, aunque había algunos libres, estos eran en número muy limitado y confrontaban situaciones similares a las de los esclavos.

En la Edad Media, tampoco pudo surgir la idea del derecho del trabajo, porque la numerosa servidumbre que utilizaban los señores feudales constituía una situación intermedia entre la esclavitud y el hombre libre. El paso de la esclavitud a la servidumbre fue gradual hasta la manumisión de los esclavos. Así, la misma servidumbre desapareció en los siglos XII al XIV en Francia, ante los progresos de la industria urbana. De este modo los siervos liberados pudieron establecerse más lejos, especialmente en las ciudades donde comenzaba a desarrollarse la industria, dando origen al régimen cooperativo, el cual se formó con gremios - de un mismo oficio, los cuales producían mercancías para satisfacer las demandas de los habitantes de su ciudad.

Cabe aclarar que el feudalismo fue un régimen de vida que se basó en el aprovechamiento de la agricultura y se caracterizó por la explotación del campesino. Durante esta época el desarrollo humano marchó con pasos lentos y vacilantes, el derecho fue casi nulo, pero al fin y al cabo fueron base para las siguientes etapas por las que tuvo que pasar la Humanidad.

Fue tan aguda la miseria y el desamparo en que vivieron los trabajadores medievales, que inspiró a algunos escritores de la época a hacer recomenda-

ciones tendientes a proteger el derecho a trabajar, entre ellos sólo mencionaré al español Juan Luis Vives quien, en 1526, en su obra De Subventione Pauperum, sobre el particular nos dice que: "el que quiera comer que trabaje, pero el que quiera trabajar que encuentre dónde hacerlo."

Señaló con gran talento la distinción entre los intereses comunes y los que son privativos del individuo, afirmaba que no podía subsistir por mucho tiempo una república en donde cada uno cuidara su interés personal y los de sus amigos y ninguno el de los comunes. Expuso con elocuencia los deberes del individuo para con la sociedad, pero también los deberes de la sociedad para con el individuo. No podía admitir que en una nación existieran hombres torturados por el hambre, sin que sus funcionarios y sus magistrados pudiesen poner un remedio eficaz.

Sigue diciendo que ningún pobre en condiciones de trabajar se le debe permitir el ocio y la mendicidad, pero a cada industrial se le había de asignar un cierto número de obreros que no estuvieran en condiciones de tener fábricas o un medio independiente de trabajo y los demás habían de ser dedicados a realizar obras públicas, de modo que el Estado procurara siempre a todos los ciudadanos una existencia segura; los derrochadores de su hacienda debían de ser protegidos, pero también obligados a laborar en trabajos penosos como castigos. (5)

Por la exposición de ideas de este escritor nos podemos dar una idea de la situación tan difícil e injusta por la que atravesaban aún los trabajadores ya a principios de la Edad Moderna.

Todo lo anterior motivó que los campesinos se rebelaran en contra del

(5) cfr. Abad de Santillán, Diego. Historia del movimiento obrero español. t. I. pp. 30-31. Editorial Z y X, S.A., 3a. Edic. Madrid, 1968.

régimen feudal, ayudados en un principio por los comerciantes mercantilistas, -- quienes estaban interesados en acabar con dicho régimen, porque mantenían fraccionado el régimen político y económico de la época, lo cual constituía una serie de trabas para el desarrollo de la economía mercantilista.

El mercantilismo, doctrina económica y política se basa en el enriquecimiento del Estado con la adquisición de la mayor cantidad posible de metales -- preciosos oro y plata.

Como ya se citó en párrafos anteriores, a la caída del régimen feudal, se va gestando el nivelar la balanza comercial, por lo que a la declinación de -- aquél, aparece la explotación de los comerciantes mercantilistas, así como los -- Estados burgueses con gobernantes que los propios mercantilistas imponían para -- salvaguardar sus intereses económicos y políticos. Durante esta época el soberano debía regular y dirigir los esfuerzos nacionales tendientes a asegurar los metales preciosos, mediante ordenanzas y edictos reales, porque los mercantilistas -- creían que la riqueza de un país radica, no en el justo aprovechamiento de su capacidad de trabajo, sino de la mayor cantidad de metales preciosos que se logre acumular. De este modo los gobiernos intervinieron constantemente para regular el -- comercio, favoreciendo el auge de las compañías del propio país y poniendo trabas a los demás, es decir, reduciendo las importaciones y aumentando las exportaciones, concediendo primas a la exportación e imponiendo altos aranceles a la importación. El mercantilismo atacó y abolió al régimen corporativista, que era una -- economía cerrada de la ciudad, para implantar la economía nacionalista del Estado; sin embargo no pudo escapar a la influencia de su política económica, la cual -- tuvo que admitir y trasladar a su sistema. Por todo lo anterior nos hace pensar -- que reglamentar el trabajo humano durante esta época, era una utopía, toda vez --

que lo más importante para la vida de cualquier Estado, era acumular riqueza -- con objeto de hacerse poderoso económicamente, sin importarle que quienes producían esa riqueza se debatieran en la miseria.

Durante el Renacimiento, surge incontenible una revolución cultural - de significado universal para la Humanidad, por los grandes descubrimientos y -- avances de la ciencia en todos los aspectos, que fueron desde la pintura, hasta los avances físicos, químicos, historia, literatura y otras ciencias más. Es en esta época cuando aparecen grandes pensadores que con sus ideas pusieron de relieve - las injusticias de la clase dominante sobre la clase trabajadora, dado que ésta debía laborar en las fábricas, en el campo, en los talleres y demás, en forma excesiva por una miserable retribución económica. Esta tendencia renovadora del Renacimiento, inició una revolución de ideas que habrían de fructificar más tarde en - el pueblo francés, quien empuñó las armas en busca de la libertad y respeto a la - dignidad humana y, en general, por el mejoramiento de las condiciones de vida para las clases menos favorecidas.

Continuando con nuestra exposición, ahora nos ubicaremos en el escenario de la Revolución Industrial, misma que con la maravillosa invención del hombre marca el inicio de una nueva era de transformación social, económica y política para la historia de la Humanidad. En efecto, los avances de la tecnología se dejan sentir una vez que se proporcionan al mundo medios de producción en gran escala, lo cual motivó que en 1750, durante los primeros días de la Revolución Industrial, en Inglaterra, miles de obreros se dedicaron a destruir las máquinas que -- llegaban a los talleres y a las factorías, impulsados por el temor de que muchos - se quedaran sin trabajo y más pobres que nunca, toda vez que no tenían más patrimonio que el producto de la fuerza de su trabajo. Temor fundado que se confirma -

ría más tarde con el desplazamiento y el reajuste de mano de obra que ocasionó el advenimiento del maquinismo y la división del trabajo.

" El nuevo imperio de las máquinas determinó una transformación radical en la manera de aplicar el trabajo del hombre al proceso industrial. Esto dio lugar al nacimiento de la fábrica o factoría, la forma más moderna característica de concentrar y controlar el trabajo. La fábrica podría existir en forma rudimentaria sin máquinas muy complicadas. Bajo la forma primitiva 'talleres centrales', la factoría puede descubrirse en la antigua Mesopotamia, en Grecia, en Roma y en la Inglaterra del sistema comercial-capitalista de principios de siglo XVIII, pero las factorías fueron poco corrientes antes de que surgiera el imperio de las máquinas. Desde entonces se hicieron inevitables, y en la actualidad, dominan casi por completo la industria moderna. Si pudo haber alguna suerte de factoría sin máquinas muy complicadas, la moderna maquinaria, por el contrario, no puede ser montada en otro lugar, porque es demasiado voluminosa para ser instalada en casas particulares. También requiere más trabajadores de los que pueden reunirse en dichas casas." (6)

La Revolución Francesa, explosión de significado universal, abrió al mundo nuevas perspectivas de desarrollo y justicia social con la proclamación en 1789 de la "Declaración de los derechos del hombre", el Estado francés llegó a reconocer ciertos derechos políticos y humanos a los ciudadanos franceses. En 1791, Francia, en nombre de la libertad, decretó la supresión de las Corporaciones Gremiales, porque éstas con sus constantes luchas e impedimentos de toda índole constituyen un fuerte obstáculo para el libre desarrollo de la economía capitalista que

(6) Pletsch, Max La Revolución Industrial, Parte I "De la máquina de vapor a la racionalización", Ed. Herder, Barcelona, 1965, p. 19.

detentaba la clase dominante en el poder. La abolición de las Corporaciones Gremiales propició que el proletariado francés se mantuviera luchando en la clandestinidad con el fin de constituir fuertes sindicatos para contrarrestar el poder que había adquirido el Estado francés al prohibir todo tipo de asociaciones particulares, lo cual incrementó y aceleró la explotación del asalariado, propiciando también una permanente persecución policiaca de la cual fueron víctimas muchos obreros e intelectuales.

Indiscutiblemente que el auge logrado por la burguesía capitalista de Europa durante el siglo XVIII y subsiguientes, se debió al triunfo de la Revolución Industrial en Inglaterra y de la revolución política en Francia.

El maquinismo y la división de trabajo, bajo la tutela del Estado gendarme que dirigía la clase dominante propietaria de los medios de producción, llegaron al extremo de mutilar al hombre en cuanto a su forma de ser y actuar, ya que en las factorías admitían solamente a los obreros especializados explotándoseles al máximo, con la advertencia de que les estaba prohibido asociarse o agruparse para cualquier asunto de trabajo.

Lo que es bien sabido, es que las ideas del Liberalismo Económico y del Individualismo Político que envolvían al mundo de los siglos XVIII y XIX, pugnarón por la libre concurrencia en el comercio internacional, así como por la destrucción de toda clase de barreras que se opusieran a la producción y al libre desarrollo de la economía capitalista, ya que la empresa privada a partir del siglo XVIII, creció rápidamente bajo el amparo del Estado gendarme, quien con su lema "dejar hacer" y "dejar pasar", se dedicó a observar el vaivén de los problemas sociales que se suscitaban entre el capital y la fuerza del trabajo de los asalariados, tratando de justificar el que la explotación del proletariado era producto de las le-

yes del orden natural. Lo cual es completamente falso y bien sabido por todos que el orden natural en materia social, no es más que un invento de la clase dominante para lograr apoderarse de los medios de producción en detrimento de las clases débiles.

Como ya hemos apuntado, el advenimiento del maquinismo produjo el desempleo y éste, a su vez, generó la gran miseria entre las clases desposeídas, porque como ya queda mencionado, el operario no tiene más sostén que el producto de su trabajo. De tal manera que cuando el trabajador se queda sin fuente de ingresos las consecuencias del desempleo las sufre directamente su familia junto con él. Por ello, ante el creciente número de desocupados que originó el maquinismo, trajo como consecuencia el abaratamiento de la mano de obra de los mismos trabajadores. Instrumento de explotación que hábilmente manejó y aún hoy maneja la clase capitalista.

También queremos señalar que los accidentes de trabajo ocasionados por las máquinas eran con mucha frecuencia en perjuicio de los obreros ya que en ninguna de las fábricas se contaba con medios preventivos de seguridad que los evitara, ni mucho menos legislación alguna que los exigiera.

Ante la deshumanización de la sociedad burguesa, aparece la rebelión del proletariado, quien para contrarrestar la explotación de que era objeto, optó por organizarse en pequeñas uniones de obreros que con el tiempo llegaron a ser lo que hoy se nombran "sindicatos". Las primeras luchas del proletariado en la época del maquinismo tuvieron como fin principal formar pequeños grupos de obreros que pudieran defender sus respectivos derechos frente a la clase burguesa, así como de su siempre cómplice, el Estado. Naturalmente que estas primeras luchas fueron precipitadas y por ello con pocas posibilidades de alcanzar el triunfo;

sin embargo, éstas fueron el fruto que engendraron y dieron base al movimiento obrero que floreció en el siglo XIX, lográndose triunfos como fue: el reconocimiento de la "asociación profesional", jornada de trabajo mínima de 10 horas, un salario mínimo y algunos otros logros.

De lo narrado hasta este momento deducimos que la clase obrera desde sus orígenes ha luchado en busca de protección y mejores condiciones de vida, anhelo indiscutible. Claro está que el camino ha sido largo y fatigoso, pero la clase obrera nunca ha desmayado en la idea de conseguir sus propósitos. Sin embargo, como clase débil siempre ha tenido la necesidad de organizarse para encontrar un punto de apoyo que le permita hacer valer sus derechos.

La desigualdad social imperante del mundo individualista de los siglos XVIII y XIX, motivó a una pléyade de estudiosos de la problemática social y los llevó a formular diversas proposiciones sociales, que a partir del siglo XIX produjeron una reacción ideológica, trayendo como consecuencia la necesidad inaplazable de reglamentar las relaciones obrero-patronales.

Es así como el derecho del trabajo aparece en el siglo XIX, incrustado en las viejas ideas del "derecho civil", reglamentando las relaciones obrero-patronales mediante un contrato de trabajo. La protección al trabajo tuvo muy pocos alcances, toda vez que en caso de huelga, el patrón podía rescindir el contrato de prestación de servicios en razón del incumplimiento del mismo por parte del trabajador.

Una vez desbordados los obstáculos para organizarse, el proletariado, a partir del siglo XIX, inició la lucha por la negociación y la contratación colectiva, con objeto de obtener el derecho a la huelga. Es natural que los patrones hayan tratado de crear divisiones y oponerse a todo tipo de organización entre la clase obrera

ra, en virtud de que no querían contraer compromisos con dicha clase, ya que en cierta forma disminuirían sus ingresos personales.

La actitud abstencionista del Estado no podía continuar, ya que el individualismo se había considerado como la causa de la división social. Por ello, a partir de la segunda mitad del siglo XIX se nota una clara intervención del Estado al permitir un considerable desarrollo en la legislación laboral. En algunos países de Europa, tales como Inglaterra, Alemania y Francia influidos de las ideas -- entre otros de Malthus, Sismondi, Sant-Simone, Roberto Owen propugnaron por la creación de normas laborales protectoras de la clase trabajadora, y para este fin hicieron destacar en sus escritos "que la prosperidad económica de unos cuantos -- no debía fincar en la miseria de la gran mayoría".

Carlos Marx, uno de los pensadores socialistas más relevantes del si glo XIX, forjador de un sistema económico, político y social que habría de ser la base de las luchas del proletariado actual, tuvo el gran mérito de vivir y observar, junto con Federico Engels, los momentos más cruciales del fatal destino de la cla se obrera. Estos pensadores a través del Manifiesto comunista, de 1848, lanzan -- una proclama de unidad y postulados de derecho a la clase obrera. Marx participó posteriormente en muchos movimientos y luchó al lado del proletariado, asimismo con sus ideas, pugó por la creación de una nueva sociedad más justa, donde desa pareciera la "propiedad privada" e imperara la igualdad social de todos los hom- bres indistintamente de su condición social, económica y política. Esto último, -- siempre ha sido una utopía, ya que nunca se ha practicado hasta el momento.

Por fin después de varios siglos de explotación del hombre por el hom- bre, en las postrimerías del siglo pasado, aparece el derecho del trabajo como -- una ciencia nueva dentro del campo del derecho en general. Desde 1885 el derecho

del trabajo es el "estatuto protector" de la clase obrera, porque le garantizó un salario básico, una jornada mínima de trabajo y condiciones en general de protección al trabajo. Hay quienes afirman, como el maestro Baltazar Cavazos, que la historia del derecho del trabajo es la historia del hombre en busca de su progreso, libertad y seguridad. Esta afirmación carece de exactitud, en virtud de que el hombre como ser vivo ha pasado por diversas etapas de evolución social.

Fue así como el derecho del trabajo surgió ante el requerimiento ineludible de garantizar a los trabajadores una vida digna de vivirse y, a la vez, tener una base legal para defender sus respectivos derechos ante los continuos abusos de la clase patronal y del Estado.

El derecho del trabajo se internacionaliza; esta idea era un sueño más del proletariado, sin embargo hubo voces e intentos aislados en el siglo pasado y en el presente, y fue en la guerra de 1914 cuando este sueño se convertiría en realidad.

Fueron los trabajadores de Estados Unidos y Francia así como los de Inglaterra los que lucharon por la creación de un órgano internacional que auspiciara la creación de normas de protección a todos los trabajadores del mundo. En la Conferencia de Leeds en 1916 se emitió un voto en el sentido de que el futuro tratado de paz debería poner fuera del alcance de la competencia de todos los países "un mínimo de garantías de orden moral y material en la organización y ejecución del trabajo". En febrero de 1919 se celebran dos conferencias internacionales de trabajadores, que concluyen redactando la Carta de Berna, antecedente inmediato del Tratado de Versalles de fecha 28 de junio de 1919, el cual estableció normas protectoras y reivindicadoras en beneficio de la clase obrera. (7)

(7) cfr. De la Cueva Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo, 1a. Edición - pp. 26-27, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.

A) NACIMIENTO DE LA LEGISLACION LABORAL EN MEXICO

Por lo que respecta al surgimiento y evolución del derecho del trabajo en México, éste es tan joven que su historia principia a partir de la Revolución Mexicana de 1910, toda vez que los antecedentes que existen sobre este tema, desde la época precolonial hasta el inicio del presente siglo se consideran como meros datos culturales, ya que en el campo jurídico las disposiciones laborales que existieron nunca se aplicaron debidamente.

En efecto, es sabido que entre los antiguos pobladores de México, se encuentran, además, los mixtecos, zapotecas, olmecas, chichimecas, toltecas, mayas, aztecas. Estos dos últimos fueron los que más destacaron por su cultura y poderío, por los vastos límites de sus imperios, así como por lo avanzado de sus instituciones. Tenían una organización social muy adelantada a la par con otros pueblos y culturas como lo fueron en otros tiempos el egipcio, babilonio, romano, y otros más. Sin embargo, dudamos que durante este tiempo se haya reglamentado debidamente el trabajo laboral como hoy se le conceptúa; aunque tampoco desconocemos que ya el pueblo azteca tenía indicios de este derecho tan discutido.

En la Nueva España, durante la Colonia, hubo algunos ordenamientos que se expidieron en las Leyes de Indias, sancionados por la Corona, en los cuales se encuentran determinadas disposiciones jurídicas que aluden a las relaciones de trabajo, tales como jornada de trabajo mínima, salario mínimo, descanso obligatorio, (domingos y días festivos) y la protección a las mujeres y a los niños para no trabajar en lugares insalubres ni jornadas nocturnas. Es pertinente aclarar que estas disposiciones más bien obedecían a un carácter religioso que a una situación jurídica de proteger al trabajador, así como que las autoridades encargadas de sancionar a los patrones terratenientes que utilizaban y explotaban a los in-

dios, nunca aplicaron ninguna disposición laboral consignada en las Leyes de Indias, quizá por su reminiscencia religiosa de dichas disposiciones laborales.

Las materias que se reglamentaron durante esta época entre las más importantes se encuentran las Ordenanzas de Minería, las del Gremio de Sombreros, las del Gremio de Panaderos, las de Hilados y Tejidos y, especialmente, las Ordenanzas en el nobilísimo arte de la platería. (8)

Después del Movimiento Insurgente de 1810, no se encuentra legislación alguna sobre el derecho del trabajo. El liberalismo europeo tuvo franco acceso al medio mexicano, ya que la actitud abstencionista y la inestabilidad de nuestros gobiernos, se ocuparon mejor de sofocar las guerras civiles durante la reafirmación del México Independiente que crear disposiciones de tipo laboral que protegieran el trabajo humano. De esta forma los factores de la producción alcanzaron por sí mismos su propio equilibrio económico.

El 5 de febrero de 1857, se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo Presidente sustituto don Ignacio Comonfort; dicha Constitución tuvo una tendencia individualista, no obstante que dentro del Congreso constituyente que la formuló hubo diputados de ideas revolucionarias, tales como Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga y otros, quienes al referirse al trabajo del campesino y de los obreros, manifestaron en forma valiente que mientras pocos individuos vivían en la opulencia y poseían inmensas riquezas, la gran mayoría carecía de hogar y vivía en la más horrenda pobreza.

Las disposiciones laborales se consignaron como una garantía individual en los artículos 4o. y 5o. de la mencionada Constitución. Posteriormente apa

(8) cfr. De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. p. 237, t. I, México, 1961. Editorial Porrúa, S.A.

rece el Código Civil, creando el contrato de trabajo que reglamentó las condiciones generales de trabajo entre la clase laborante y los propietarios de los medios de producción, pero además, también, se consignaron disposiciones de tipo penal para sancionar los actos que alteraran la paz pública, ya fueran a título de reivindicación o preparatorios a la huelga por parte de los trabajadores.

De lo anterior desprendemos que el derecho mexicano del trabajo en su origen fue una rama del derecho privado al igual que el europeo, debido a que las primeras reglas de derecho que se expidieron para reglamentar las relaciones de trabajo, quedaron incrustadas en las viejas ideas del derecho civil. Sin embargo, a partir de la expedición de la Constitución de 1917, el derecho del trabajo se desprende del derecho privado para invadir la esfera del derecho público y convertirse en una rama del derecho social público al servicio de la clase obrera.

En los primeros años del siglo XX se registraron en nuestra patria varios movimientos obreros que reclamaban protección y reivindicación social, entre los más sobresalientes están los de Cananea, en Sonora, y el de Río Blanco, en Veracruz. Estos movimientos fueron vilmente reprimidos por el gobierno dictatorial del general Porfirio Díaz.

En efecto, desde los últimos años del siglo XIX y primeros del actual, comenzó la agitación política en el país, algunos intelectuales de la clase media, dieron los primeros pasos para organizarse y atacar la dictadura, no obstante los peligros que tal conducta necesariamente implicaba. (9)

"El programa del partido liberal y manifiesto a la nación, firmado en San Luis Missouri el 10. de julio de 1906 por Ricardo y Enrique Flores Magón, --

(9) cfr. Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana, pp.63-67, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Antonio I. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalfo Bustamante. En este documento que circuló clandestinamente en el país en un buen número de centros de trabajo se invitaba al pueblo a rebelarse contra la dictadura porfirista, después de pintar con exactitud y vivos colores la realidad angustiosa, la miseria y la ignorancia en que yacían las grandes masas de la población."

Este programa como la manifiesta el doctor Alberto Trueba Urbina -- constituye el primer mensaje de derecho social del trabajo a los obreros mexicanos. (10)

Más tarde, en 1910, se inicia el movimiento armado que culminaría -- con el derrocamiento de la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz. Este -- movimiento revolucionario de gran significado para la historia de nuestro país tenía entre sus principales fines el acabar con el régimen de explotación en que vivía el pueblo mexicano. No se puede desconocer que dicho movimiento se inició -- como una revuelta política en contra del poder dictatorial que representaba el general Díaz, mas en sus entrañas llevaba implícito el anhelo de cambiar las estructuras sociales, ocupando el primer plano los problemas de asegurar los derechos de la clase obrera y los consiguientes relativos a la tenencia de la tierra.

Sabemos que México a principios de este siglo era un país eminentemente -- agrícola, por ello el problema agrario fue y es uno de los más graves de resolver, toda vez que la posesión de las tierras la detentaban unos cuantos herederos de la burguesía mexicana y extranjera, tal como sucede a la fecha. Junto al -- problema agrario se encontraba el obrero, en virtud de que los patronos de las haciendas y de las rudimentarias empresas industriales, además de las mineras ha-

(10) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo derecho del trabajo, p. 439, Editorial Porrúa, S. A., México, 1970.

bfan convertido al trabajador mexicano en una bestia de carga, esto dicho sea con respeto, o bien equiparable a una máquina que debía producir hasta su límite de resistencia de sol a sol, sin tener derecho alguno a descansos o vacaciones y, en -- ocasiones, sin percibir el salario correspondiente en moneda, ya que el equivalente se les retribuía con el pago en materias primas o granos, o bien con aguardiente que era expendido por las "tiendas de raya".

Todo eso lesionó gravemente a las grandes masas campesinas y obreras lo que a todas luces fue una de las causas principales que propiciaron el movimiento de 1910; la injusticia y la explotación acabaron por exacerbar los ánimos y crear el descontento general, ya que en todo el país se habían lanzado voces enérgicas de protesta que propugnaban por el cambio de estructuras sociales, mediante un movimiento armado. De los idealistas de esta época destacan, los hermanos Flores Magón, Francisco I. Madero, Emiliano Zapata y otros más.

Las inquietudes del pueblo, aunadas a las ideas que se pregonaron durante el movimiento de 1910, obligaron a don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista a que convocara a la reunión de un "congreso" que tendría el carácter de Constituyente, con objeto de discutir el proyecto de una nueva Constitución. El Congreso Constituyente se reunió en Querétaro a partir del 16 de noviembre de 1916, hasta el 5 de febrero de 1917, fecha ésta en la cual se promulgó la -- Constitución que hoy nos rige. Es conveniente mencionar que el proyecto de Constitución consistía en agregar ciertas adiciones y hacer reformas a la Constitución de 1857; mas al discutirse el artículo 5o. de dicho proyecto, se propagó la idea entre varios constituyentes, de los que sobresalen, Jara, Victoria, Mújica y varios más, la de incluir un capítulo especial que regulara las relaciones laborales entre los -- obreros, artesanos, jornaleros, empleados y en general toda relación de trabajo. -

Esta disposición se consignó en el artículo 123 Constitucional, que tiende a proteger y a reivindicar los derechos de la clase obrera, como son los referentes a sindicalización, descansos, vacaciones, permisos, licencias, jornada de 8 horas de trabajo y otros más.

De lo expuesto deducimos que el nuevo derecho mexicano del trabajo se forjó en la Revolución Mexicana de 1910 y surgió como una consecuencia necesaria de ésta, impregnado de un sentido humanitario y colmado de justicia social en contraposición al sistema individualista y liberal que había prevalecido en nuestro país hasta antes de la expedición de la Constitución de 1917, la cual rompe con el mito e invocación de leyes naturales que había empleado la clase dominante en el poder para enriquecerse a costa de la miseria y el hambre de las clases obrera y campesina.

B) VISION HISTORICA DEL APARTADO "B " DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

En la historia de los trabajadores al servicio del Estado en México, no han existido grandes movimientos de trabajadores en pie de lucha que presionen al Estado para el reconocimiento y la respectiva declaración de sus derechos. Tampoco ha habido personas o grupos que invoquen normas de protección a la clase trabajadora al servicio del Estado. (11)

Respecto a la historia del derecho de los trabajadores al servicio del Estado, el maestro Lucio Mendieta y Núñez en su obra titulada Administración Pública dice que en la época anterior a la conquista de México, en las ruinas de la Triple Alianza y en las que constituían otros grupos de indígenas importantes como los mayas, los tarascos y otros más, no existieron reglas o costumbres de índole

(11) cfr Olivera Toro, Jorge. Manual de derecho administrativo, 3a. Edición, p. 339, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.

jurídica por medio de las cuales se determinarían las relaciones del Estado y sus servidores. Sin embargo, se tiene noticia de que algunos cargos importantes eran hereditarios y constituían por ello, un cierto derecho del titular del cargo frente al poder del Estado; pero los empleados de menor categoría se encontraban inermes y completamente desprotegidos frente al poder del Estado, ya que todas las ideas de éste se encontraban fundamentadas en orígenes religiosos y algunas en la divinidad del monarca.

En la época de la Colonia y no obstante que las Leyes de Indias contenían disposiciones de carácter social sobre el trabajo no encontramos, al analizar las hoy, un conjunto organizado de preceptos jurídicos que determinen las relaciones de trabajo del Estado con sus servidores. En la época colonial muchos de los cargos eran vendidos por la Corona real de España, con objeto de allegarse fondos económicos. Indudablemente que quienes ostentaban un cargo público adquirían junto con el cargo cierta inamovilidad por un tiempo determinado (vitalicio), según los términos establecidos en la compra-venta pactada y celebrada.

A partir de la Independencia, el Estado estuvo tan ocupado en disputas internas, guerras civiles, de intervención francesa que originó una inestabilidad en él y no pudo ocuparse de la reglamentación del servicio civil, como se consideraba en aquel tiempo la prestación de servicios de los trabajadores al Estado. Más adelante, en el período del general Porfirio Díaz, se expidieron importantes códigos, sin embargo, en materia laboral no se legisló en ninguno de ellos, porque este régimen adquirió un carácter oligárquico y dictatorial y además porque en Europa no se había legislado ni explorado suficientemente la materia, y hay que tomar en cuenta que nuestro país tomó conciencia y luz al margen de los estudios que se realizaron en el Continente Europeo.

Durante la Revolución Mexicana hubo algunos intentos para reconocer los derechos que habían adquirido los servidores públicos, en atención a su antigüedad. A este respecto los diputados Justo Sierra Jr., y Tomás Berlanga presentaron el 14 de julio de 1911 un proyecto ante la Cámara de Diputados. Este fue el relativo a La Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, sin embargo, este proyecto no se aprobó porque no tuvo el apoyo de los demás miembros de la citada Cámara de Diputados.

Más tarde, al expedirse la Constitución de 1917, en el Artículo 123, se reglamentó en general toda relación de trabajo entre obreros, artesanos, jornaleros y empleados; pero por cuestiones políticas o falta de estudio jurídico profundo se ignoró a los trabajadores al servicio del Estado, y sólo se invocó en su favor la garantía constitucional que consignó "que nadie podía ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento de quien lo presta".

El 14 de julio de 1931 se expidió el Reglamento para el Personal de la Secretaría de Hacienda, éste tuvo poca efectividad, pero sirvió de precedente para la futura legislación burocrática. Posteriormente, en el interinato del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se dio el primer paso firme para regular temporalmente los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, al expedir el 12 de abril de 1934 el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil; sin embargo este ordenamiento fue impugnado de inconstitucional y su vigencia fue efímera, porque no se ajustó a lo que previene la Constitución, por cuanto que en ella se dispuso la existencia de una "ley" y no una disposición reglamentaria como aconteció.

El ordenamiento anterior llevó un aliento de tranquilidad y esperanza para los trabajadores al servicio del Estado; en éste se sancionó los derechos inhe-

rentes a la percepción de salarios, conservación de cargos, ascensos, vacaciones, días de descanso, indemnizaciones, pensiones y otros más. En esta forma este reglamento calificado de inconstitucional, amparó y protegió en cierta forma a los trabajadores del Estado, muy por el contrario a que antes su suerte estaba sujeta a los vaivenes políticos que se suscitaban en el país.

En 1935 el Partido Nacional Revolucionario, hoy llamado Partido Revolucionario Institucional, formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, porque se sentía obligado hacia los empleados públicos que formaban parte de sus filas, lo anterior con objeto de mejorar su situación económica y definir claramente sus derechos y obligaciones. Este proyecto, a pesar de ser superior al ordenamiento expedido por el general Abelardo L. Rodríguez, no mereció la aprobación legislativa. No debemos olvidar que al fin y al cabo sólo fue un intento que sirvió de base para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de fecha 27 de septiembre de 1938, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año.

A partir de esta última fecha, los trabajadores al servicio del Estado lograron institucionalmente una serie de conquistas que les permitió asegurar cierta estabilidad en sus cargos, el reconocimiento de antigüedad, así como la existencia de un tribunal que resolviera sus controversias con el Estado.

Posteriormente dicho estatuto fue objeto de revisión por parte del Congreso de la Unión, el que para satisfacer el interés público se vio obligado a aprobar un proyecto de reformas y adiciones que vendrían a perfeccionar y completar las disposiciones consignadas en el estatuto en cita.

El nuevo estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, entró en vigor el 4 de abril de 1941, éste habría de substituir al estatuto de

1938 y su contenido sería el mismo, claro está con sus respectivas adiciones y reformas que se sirvió aprobar el Congreso de la Unión. Tanto el estatuto de 1938 como el de 1941 fueron impugnados de inconstitucionales, porque tenían el grave inconveniente, como ya apuntamos al referirnos al Acuerdo de 1934, de que no se apegaban a lo establecido en la Constitución vigente, la cual prevenía la existencia de una "ley" y no de una disposición reglamentaria del Ejecutivo Federal.

De lo anteriormente expuesto se deduce fácilmente que la tendencia jurídica de los estudios del derecho, hasta antes de la expedición de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, de fecha 27 de diciembre de 1963, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año, era la de sostener que los trabajadores al servicio del Estado no podían disfrutar de los beneficios que otorgaba la legislación laboral, porque ellos argumentaban que su situación jurídica debería quedar a las Leyes del Servicio Civil, es decir, que el Estado no debía considerarse como patrón de tipo empresarial. Esto último fue sostenido por la ley, la doctrina e inclusive por la jurisprudencia.

A iniciativa del Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, el Congreso de la Unión establece una base constitucional que declaró las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado, al reformar el artículo 123 Constitucional en Apartado "A" y "B". El primero consigna las garantías de los obreros, artesanos, empleados domésticos y en general toda relación de trabajo; el segundo declara las garantías sociales por vez primera de los trabajadores al servicio del Estado, de las que por diversas circunstancias no habían podido disfrutar desde la expedición de la Constitución en 1917 como lo venían haciendo los demás trabajadores que reglamentaba el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Esta reforma a la Constitución fué publicada en el Diario Oficial de la Federa

ción, el 5 de diciembre de 1960.

Para dar cumplimiento a la reforma en cita, el 27 de diciembre de -- 1963 se promulgó la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, el 28 del mismo mes y año como ya lo apuntábamos con antelación. Este ordenamiento jurídico es reglamentario del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

De esta forma el derecho del trabajo que surgió en el campo de la industria ha continuado su marcha ascendente por nuevos senderos, encaminado a -- garantizar la igualdad social y jurídica de todos los trabajadores que presten un -- servicio manual o intelectual o de ambos géneros. Con la reforma citada el - - - artículo 123 Constitucional amplía el campo de acción del derecho del trabajo, ya -- que extiende su protección social a los trabajadores al servicio del Estado, colo-- cándoles dentro de su jurisdicción jurídica. Dicha reforma la consideramos nece-- saria porque únicamente crea diversidad de legislaciones laborales, sería conve-- niente unificarla con un código único que reglamentara todo tipo de trabajo.

CAPITULO II

EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES

En la breve investigación histórica que expusimos en el capítulo anterior, respecto al origen y evolución del derecho del trabajo, encontramos que el trabajador es uno de los baluartes más sólidos del progreso social. Su fuerza - - creadora transforma las materias primas en productos de consumo tan indispensables para nuestra subsistencia cotidiana, sin embargo el trabajador siempre ha sido víctima de la explotación y marginación que practica la clase dominante; siendo ésta quien le ha vedado al trabajador el derecho a disfrutar de la riqueza que con gran esfuerzo produce éste.

El Estado, al igual que el derecho, es un producto social creado por el hombre para asegurar y garantizar la convivencia social. Históricamente su origen se remonta a las primeras edades de la Humanidad, su evolución es dinámica y controvertida, ya que en el curso de la misma historia le han correspondido diversas características que le han asignado los distintos autores que lo han explicado y estudiado a fondo.

Lo anterior se trae a colación puesto que el Estado, para realizar el -

bien común, utiliza los servicios de un grupo de personas que recibe el nombre de funcionario y empleado público, a quienes se les encarga las tareas propias del Estado.

En orden a estas ideas, y aplicándolas a este trabajo de tesis, empezaremos por conceptuar el significado y concepto de Estado, con la salvedad de que al hablar del Estado moderno en sus distintas facetas, sólo nos referiremos al Estado mexicano como el medio de seguridad jurídica de nuestra sociedad, por un lado; y por el otro, trataremos la relación de trabajo que existe entre el Estado y sus servidores, ya que este último aspecto es el tema central de nuestra tesis.

En concordancia con lo anterior, en forma breve aludiremos al significado y concepto de Estado, ya que éste, para los efectos de nuestro estudio, es considerado como el principal elemento que integra la relación laboral dentro de la "administración pública".

Como es sabido el Estado moderno para conformar los intereses colectivos se le ha dotado de un poder único, el cual reviste diversas formas que varían según la estructura jurídica y política del propio Estado.

Tradicionalmente al Estado moderno se le ha conceptuado con los siguientes elementos, a saber: territorio, población, gobierno y soberanía. Estos son los elementos que integran al Estado mexicano, y que para mayor ilustración de ellos, los describimos a continuación:

Territorio, es el espacio en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado.

Población, es un grupo de hombres libres dotados de vida que tienen fines específicos.

Gobierno, es el conjunto de personas y órganos constituidos legalmente, revestidos de poder para expresar la voluntad del Estado y de hacer que se cumplan los fines que justifican la existente de éste, y

Soberanía, es una simple cualidad inherente al Estado mexicano, desde el momento en que forma parte de su misma naturaleza y de su propia realidad social. (12)

Una vez explicados someramente los elementos que constituyen el Estado, a continuación expondremos una breve definición del significado de Estado:

Estado: es la organización de una sociedad humana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con órganos de gobierno, con soberanía que persigue fines específicos.

De lo anterior, se colige que el Estado mexicano es la organización de derecho público que tiene a su cargo la realización del interés general. Lo expuesto se logra a través del trabajo material o intelectual que desarrollan los trabajadores al servicio del Estado, siendo éstos el conducto por el cual el Estado mexicano manifiesta su voluntad en todos y cada uno de los actos que conforman los intereses de nuestra comunidad.

El Estado mexicano, como ente de derecho público para cumplir debidamente su cometido, divide sus funciones públicas en: ejecutivas, legislativas y judiciales. Esto lo podemos contemplar en la doctrina al leer el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La separación de funciones del Estado que consigna el precepto constitucional en cita, se inspiró en las consideraciones que expuso el eminente jurista

(12) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, 4a. Edición, cps. XVII, XVIII, XXI, XXV, pp. 243, 251, 271, 323. Editorial Porrúa, S. A., México, 1969.

francés Montesquieu, en su obra llamada El espíritu de las leyes, en la que expuso la creación de un sistema de pluralidad de autoridades y órganos de poder distintos al poder absolutista que ejercían los gobiernos del siglo XVIII.

Miguel Lanz Duret nos dice al respecto lo siguiente:

"Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos, a su vez, dentro del Estado, tres autoridades primordiales iguales e independientes". (13)

De lo narrado podemos inferir que la base de la división de poderes y por ende de funciones es esta teoría, que si bien es cierto que el Estado mexicano la tomó de Estados Unidos de América, lo cierto es que la Constitución estadounidense fundamentó indiscutiblemente en la teoría expuesta por Montesquieu.

Así, pues, una vez explicadas en forma breve las ideas que dieron origen a la división de poderes en el mundo y por consiguiente al Estado mexicano, a continuación daremos una corta semblanza de cada uno de ellos:

Poder Ejecutivo: es la actividad que realiza el encargado de este poder, siéndolo en nuestro país, el Presidente de la República, mediante los órganos o unidades administrativas legalmente constituidas para garantizar el interés público, siendo éste el conducto por el cual el Estado manifiesta su personalidad y decisiones.

Poder Legislativo: es la actividad que realiza el Estado a través de las cámaras de senadores y diputados, las cuales se encargan de crear y aprobar las diversas legislaciones que sean necesarias para garantizar los derechos de los ciu

(13) Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional, 4a. Edición, pp. 102-104, Editorial Continental, S. A., México, 1971.

dadanos conceptuados en la Constitución mexicana, y

Poder Judicial; es la actividad que realiza el Estado por conducto de -- los tribunales encargados de impartir justicia, los cuales se responsabilizan de -- administrar las leyes declarando el derecho y velando por su aplicación en benefi- cio de la sociedad.

Para cerrar esta breve exposición del significado y contenido del Esta- do mexicano, sólo nos resta señalar que si partimos de la base de que el Estado -- hace las veces de patrón respecto a los servidores públicos, llegaremos a concluir que el Estado es una "empresa", lo cual, a la luz del derecho laboral, es compren- sible y lógico y más si tomamos en cuenta que para este trabajo de tesis es neces- ario conceptuarlo de esta manera, para que nos sea más fácil comprender las rela- ciones laborales que existen hoy entre el Estado considerado como "empresa" y -- los trabajadores públicos.

A) EL ESTADO COMO ENTE PUBLICO

Ahora bien, una vez aclarado lo anterior, nos trasladaremos a expli- car el concepto y significado de la "administración pública, ya que ésta es el con- ducto por el cual el Estado manifiesta su voluntad, misma que de acuerdo a nuestra estructura política es: federal, estatal y municipal.

La administración pública en materia federal, es una empresa produc- tora de servicios públicos para satisfacer el interés general nacional, y a la vez - es un desdoblamiento de la actividad que realiza el órgano Ejecutivo cuyo titular - es el Presidente de la República quien, a su vez, para el debido despacho de los -- asuntos públicos, delega facultades en los secretarios, jefes de Estado y demás -- funcionarios de las distintas dependencias que integran el poder Ejecutivo federal.

En la administración estatal, el jefe máximo de la administración públi

ca es el gobernador del Estado, quien se desempeña como funcionario político y administrativo. Político, porque debe llenar determinados requisitos personales conformes a las constituciones estatales. Desde el punto de vista administrativo, por ser el funcionario de mayor jerarquía y porque designa libremente a sus colaboradores, así como también los remueve y acuerda con ellos. En la administración estatal se dan exactamente los mismos poderes que tipifican la relación jerárquica del fuero federal, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La administración municipal, se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende una superficie territorial. Su autonomía debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades y atribuciones que le otorga la Constitución. El municipio es sujeto activo del crédito fiscal (artículo 31 Frac. IV de la Constitución federal). Sin embargo, en México no se ha determinado con precisión cuáles son los ingresos que corresponden a la administración municipal y únicamente en el último párrafo de la Frac. XIX del artículo 73 de la Constitución, se dice que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por el concepto de energía eléctrica.

Queremos agregar que, de lo anteriormente expuesto, lo que importa verdaderamente para este trabajo de tesis es la administración a nivel federal, en virtud de que las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores se rigen por el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución; en cambio, en los Estados y municipios regularmente las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores se reglamentan por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Por último, para cerrar esta breve exposición, sólo nos resta dar una descripción del significado de la administración pública.

Administración pública: es el conjunto de unidades administrativas que realizan la actividad pública propia del Estado, mediante el personal técnico adecuado y con el equipo y material de trabajo suficientes para el mejor desempeño de las diversas tareas públicas en beneficio del interés general.

1. Función Pública

La función pública es, podríamos llamarla así, la directriz dentro de la administración pública, es decir, que es la actividad que desarrollan los trabajadores por encargo del Estado en las diversas formas que adopte dentro de las distintas dependencias públicas, con el único fin de satisfacer el interés general.

En base a lo anterior nos será más fácil dar una breve descripción del significado de la función pública, por ejemplo:

Es la actividad que desarrolla el Estado para satisfacer el interés general, mediante el desempeño de las tareas físicas o intelectuales, o de ambos géneros a la vez, que realizan los empleados públicos.

Siguiendo nuestro estudio relativo al Estado y los trabajadores públicos, nos corresponde hacer un estudio detallado de las relaciones existentes entre el Estado y sus trabajadores.

A este respecto el maestro Ignacio Burgoa, dice:

"En la vida de cualquier Estado existen tres fundamentales tipos de relaciones a saber: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación".

Las relaciones de coordinación dice el autor mencionado, son las que se establecen entre sujetos de naturaleza privada y social, ya sean individuales o colectivos, colocados siempre a un mismo nivel, y por tanto en un campo de igualdad jurídica, por ejemplo: las relaciones de naturaleza privada se dan en el - - -

derecho civil y mercantil, en cambio las relaciones de naturaleza social integran el derecho social al cual pertenece el derecho del trabajo.

Las relaciones de supraordinación se establecen entre los diferentes - órganos de poder o gobierno, es decir, entre sujetos colocados en un mismo nivel, sólo que en este caso, los sujetos son entes públicos y su actividad está regulada - por el derecho administrativo.

Las relaciones de supra a subordinación son las que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o disposición, es decir, entre el Estado co - mo persona jurídica y sus órganos de autoridad por un lado, y las de gobernado -- por el otro. (14)

De la exposición anterior se deduce que las relaciones entre el Estado y el personal a su servicio encuadran en las relaciones de coordinación, ya que -- tanto el Estado como los trabajadores a su servicio se encuentran en un mismo -- campo de igualdad jurídica.

En efecto, tal aseveración es indiscutible siguiendo el orden de ideas - expuesto, más si admitimos como válido este criterio, estamos aceptando la vieja concepción romanista de la división del derecho en privado y público, y por consi - guiente las relaciones de trabajo entre el Estado y los trabajadores a su servicio - las colocamos en el campo del derecho privado, lo cual resulta incongruente con - la posición del derecho del trabajo, en virtud de que no forma parte ni del derecho público ni mucho menos del privado, toda vez que es un derecho social protector - de la clase trabajadora.

Efectivamente, el derecho del trabajo como estatuto protector de la --

(14) cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Las garantías individuales, 7a. Edición, cap. - II, pp. 158, 159, 160, 162 y 165, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.

clase trabajadora forma parte del derecho social, el cual como ya anotamos ni es público ni es privado.

El maestro Alberto Trueba Urbina, manifiesta que el derecho del trabajo por su esencia revolucionaria no pertenece ni al derecho privado ni al público, sino a una nueva rama del derecho que corresponde al derecho social, el cual se caracteriza por su función reivindicadora y protectora de todos los débiles y específicamente de las personas humanas que trabajan. (15)

En concordancia con lo anteriormente expuesto, se deduce que el derecho del trabajo es una garantía social que poseen las clases trabajadoras para hacer valer sus respectivos derechos ante cualquier tipo de situaciones en que esté colocado el trabajador respecto del patrón.

Así, pues, atendiendo a la situación de derecho que ampara al trabajador público, el Estado no puede permitir que se lleve a cabo ningún contrato, pacto o convenio que atropelle los derechos de la clase trabajadora que consigna el artículo 123 Constitucional, el cual ya apuntamos que se desdobra en dos Apartados el "A" y el "B", específicamente.

B) CONCEPTO DE TRABAJADOR PUBLICO

Indudablemente que el trabajador público es la célula primordial que genera la actividad dentro de la administración pública y por ende desarrolla la función pública a cargo del Estado. O sea, en otras palabras, sin trabajadores no sería posible realizar las diversas actividades públicas del Estado. Por tanto, dada la importancia del trabajador, daremos una breve descripción de él.

Trabajador: es toda persona que entrega a otra u otras su energía, ya

(15) cfr. Trueba Urbina, Alberto. op. cit. p. 116. 1975 México.

sea en forma material, intelectual o de ambos géneros, mediante el pago de una retribución económica establecida en la ley.

El artículo 8o. de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, dice:

" Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado". Aclarando que para los efectos de la anterior disposición se entiende por trabajo toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u -- oficio.

Por su parte el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, expresa:

" Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

De la exposición de estas definiciones, deducimos que el trabajador al servicio del Estado se encuentra cabalmente protegido por las normas del artículo 123 Constitucional y, en consecuencia dentro del campo del nuevo derecho mexicano del trabajo, las normas plasmadas en el artículo 123 Constitucional han tomado más relevancia. Lo anterior es inobjetable, ya que el fin esencial del derecho del trabajo es proteger la labor humana, misma que desarrollan tanto los trabajadores públicos como los trabajadores comunes.

C) CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Para redondear mejor las ideas acerca de lo que expusimos sobre los -

trabajadores al servicio del Estado, sólo nos resta dar una sencilla clasificación de la forma en como están separados, atendiendo desde luego al tipo de trabajo -- que desarrollan y sobre todo a la especificación estimativa con que son determinados en el nombramiento o contrato según el caso.

Los trabajadores al servicio del Estado se encuentran sometidos a diversos regímenes jurídicos y a diversos nombramientos. En la práctica social cotidiana escuchamos que hay trabajadores de confianza, base, interinos, supernumerarios a lista de raya y otros más. Sin embargo, ignoramos los efectos jurídicos de cada nombramiento y si hay igualdad social y económica en cuanto a reglamentarse por diverso régimen jurídico. Luego entonces, para darnos una idea de ello, explicaremos brevemente la siguiente clasificación de los trabajadores públicos:

Primer grupo: trabajadores sometidos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y trabajadores sometidos a la Ley del Trabajo.

Segundo grupo: Trabajador de base y trabajador de confianza.

Tercer grupo: Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o a tiempo fijo.

Cuarto grupo: Trabajadores de presupuesto fijo y trabajador supernumerario.

Quinto grupo: Trabajador con nombramiento, a lista de raya y trabajador por contrato. (16)

Los trabajadores sometidos a un régimen de derecho general, al cual alude el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria. Este es el personal directamente dependiente de la administración pública centraliza-

(16) Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo, 5a. Edición, t. I, pp. 385-388, Editorial Galve, S. A. México, 1972.

da y desconcentrada o de participación estatal y en algunos casos en instituciones descentralizadas, en este último caso ver el artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de los otros organismos descentralizados que no estén numerados en el artículo 10. de dicha ley, pero que tengan a su cargo funciones similares de impartir un servicio público.

Los trabajadores sometidos al régimen de derecho a que alude el --- Apartado "A", del artículo 123 Constitucional, son entre otros los de Petróleos - Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro - Social, Altos Hornos de México y la Comisión Federal de Electricidad.

En lo que respecta a la clasificación del segundo grupo: tenemos que, el artículo 40. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado los clasifica en trabajadores de base y de confianza.

Trabajador de confianza, de acuerdo con el artículo 90. de la Ley Federal del Trabajo, es aquél que desempeña funciones de dirección, fiscalización, inspección no tabuladas con carácter general y las que tengan relación con el patrón.

Respecto al artículo 50. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no dice con precisión cuáles son las funciones inherentes al trabajador de confianza, limitándose tan sólo a enumerar una serie de cargos.

Trabajador de base; de acuerdo con el artículo 60. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es aquél que ocupa en forma definitiva un puesto tabulado inamovible, conforme al nombramiento permanente o definitivo que le expida la dependencia donde preste sus servicios.

La clasificación del tercer grupo nos habla del trabajador definitivo, - de acuerdo con el Reglamento Interior de Condiciones Generales de Trabajo del -

Departamento del Distrito Federal, en su artículo 16 dice que: es aquél que cubre una vacante definitiva o de nueva creación, una vez transcurrido el término de 6 meses, debiéndose estar, en todo caso a lo dispuesto por el reglamento de escala fón.

Trabajador interino, de acuerdo con el II párrafo del artículo 60., de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es aquél que sustituye las ausencias temporales de los trabajadores, por licencia, permiso o renuncia -- sin ningún compromiso del patrón de confirmarle el nombramiento si regresa el titular del puesto.

Trabajador provisional, de acuerdo con el artículo 64 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es aquél al cual se le expide un -- nombramiento para ocupar una vacante temporal mayor de 6 meses.

Trabajador por obra determinada o a tiempo fijo, de acuerdo con el -- artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo, es aquel que se contrata para realizar una obra determinada o específica, o bien por tiempo fijo, sin que tenga el carácter de permanente, a menos que subsistan las causas que dieron origen a la relación de trabajo.

Respecto al cuarto grupo tenemos la clasificación siguiente:

Trabajador de presupuesto fijo, es aquel que entra a laborar en una -- institución pública, para realizar una determinada actividad, concluida la cual se extingue la relación laboral.

Trabajador supernumerario, es aquel que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extra ordinarias de carácter temporal cuando las circunstancias así lo requieren y los gastos que éste origina se solventan con partidas extraordinarias.

Por último, el quinto grupo clasifica a los trabajadores siguientes:

Trabajador por nombramiento, es aquel que tiene definitividad y continuidad en su puesto.

Trabajador a lista de raya, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es aquel que está incluido en -- las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por -- tiempo fijo.

Trabajador por contrato, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, es aquel que se obliga a prestar sus servicios al Estado, mediante el pago de sus honorarios correspondientes, rigiéndose la relación de trabajo - por la Ley Federal del Trabajo, reglamentarias del Apartado "A" del artículo -- 123 Constitucional.

D) LA ADMINISTRACION PUBLICA EMPRESARIAL

Consideramos también pertinente para terminar con este capítulo analizar las diversas formas que toma el Estado, y para esto consideraremos al Estado como una "empresa", ya que en última instancia el Estado viene siendo lo que las "empresas privadas" para los trabajadores, es decir, la fuente directa de trabajo. Las formas que puede revestir la administración pública dentro del Estado se manifiestan en las diversas dependencias públicas, llámense Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Desconcentrados o de Participación Estatal, y en éstas formas que reviste la administración pública es donde los trabajadores al servicio del Estado prestan sus respectivos servicios; así, pues, atendiendo a estas breves consideraciones pensamos en la conveniencia de - analizar las formas que reviste el Estado a través de su administración pública, y que en última instancia viene siendo la fuente directa y primordial de trabajo de -

los servidores públicos.

En primer lugar, analizaremos la centralización administrativa en materia federal, entendiendo que la centralización administrativa es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, -- ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer el interés general.

Regularmente entre las instituciones públicas dependientes del poder central están; las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos desconcentrados, en éste último caso como Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes de México, entre otros.

Por lo que respecta a la forma que toman algunas instituciones públicas como Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Hospital Infantil de México y varios más y que se conoce con el nombre de descentralización, en vista de que las instituciones bajo este rubro tienen, al menos en la teoría, un mayor arbitrio para decidir con más elasticidad las cuestiones que les plantean; o sea, tienen mayor libertad dentro de la administración pública para decidir y actuar.

Por tanto decimos que descentralización es una forma que reviste la administración pública, para realizar tareas que le competen al Estado, siempre y cuando se les dote de personalidad jurídica propia, así como régimen y patrimonios propios.

Por último la desconcentración o Empresas de Participación Estatal es otra de las formas que asume el Estado a través de su administración para prestar servicios públicos, y la figura de la desconcentración administrativa la podemos definir como la forma administrativa que se genera dentro de la Centraliza--

ción Administrativa, teniendo cierta autonomía técnica, con un régimen jurídico establecido, pero su independencia nunca es completa.

Ahora bien, dentro del régimen administrativo estatal y municipal se dan las mismas formas, sólo que en un grado menor, pero siguiendo su organización estatal o municipal de acuerdo a sus ordenamientos jurídicos.

CAPITULO III

EL APARTADO "B" A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL

Una vez que hemos analizado en el capítulo anterior el concepto de trabajador y las diversas clases de trabajadores que existen al servicio del Estado, - ahora entraremos a analizar la relación jurídica laboral que existe entre los trabajadores públicos y el Estado mismo. Tal relación la analizaremos tanto en los ordenamientos civiles como se conceptuaba antes, así como su concepción actual en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A) NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION LABORAL

En toda fuente de trabajo sea cual fuere la actividad que se desarrolle, el trabajador se encuentra ligado a la empresa donde presta sus servicios por un vínculo jurídico que determina las condiciones generales de trabajo. Este vínculo jurídico se le denomina "relación jurídica" y, ocupa un lugar preferente en la textura de las normas jurídicas, toda vez que la misma se conceptuaba como el nexo que se establece por virtud de la norma entre los sujetos activo y pasivo, a través de un contrato o convenio, siempre que sea aprobado por ambas partes al estar conformes respecto al objeto pactado.

De lo anterior se infiere que tanto las normas de trabajo, así como todas las demás normas jurídicas se constituyen por elementos esenciales que determinan la existencia. Uno de estos elementos que integran las normas jurídicas es la relación jurídica (también equivalente a nexo o vínculo jurídicos). Este elemento es importante porque establece el supuesto hipotético de: "a quién va dirigida la norma jurídica".

En consecuencia, por ser la relación jurídica un elemento esencial en las relaciones humanas, motivo éste, por el cual nos referimos a ella en el presente trabajo de tesis; además, porque el análisis de ella siempre se han suscitado controversias y polémicas al querer determinar cuál es su naturaleza jurídica en el campo del derecho.

Luego entonces, si mucho se ha discutido para precisar la relación de trabajo entre los propietarios de los medios de producción y la clase trabajadora en general, mayores han sido los debates y estudios para determinar la naturaleza jurídica de la relación de trabajo entre el Estado (patrón) y los trabajadores a su servicio.

Lo anterior es comprensible debido a que como es sabido los trabajadores al servicio del Estado durante mucho tiempo carecieron de una protección legal, situación que permitió que se les manejara arbitrariamente, propiciando la desigualdad social de los derechos de unos cuantos trabajadores respecto al resto de sus compañeros. El desamparo legal en que se encontraban los trabajadores públicos hasta antes de la expedición de la Ley Federal Burocrática, fue más bien un problema de carácter político y no jurídico, por ello las leyes civiles que se invocaron en favor de los trabajadores públicos tuvieron muy poca eficacia jurídica.

Lo expuesto en el párrafo anterior se corrobora con lo establecido en -

la Constitución de 1917 y específicamente en el Artículo 123, donde concretizó su carácter eminentemente social al consignar normas proteccionistas y reivindicadoras que garantizan un mínimo de derechos, tanto para los trabajadores comunes, así como para los que laboraban al servicio del Estado.

A este respecto el doctor Alberto Trueba Urbina manifiesta que: "a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma creó derechos en favor de los empleados tanto privados como al servicio del Estado". (17) Por ello el citado precepto constitucional alcanzó una grandiosidad insoslayable y perenne, aún cuando por razones políticas se les desconoció a los trabajadores al servicio del Estado el derecho a gozar de los beneficios que otorgaba el original Artículo 123; tal desconocimiento lo propiciaron los tratadistas de derecho administrativo y lo apoyaron las autoridades que gobernaron en la década de los años 30 a los 40.

En efecto, para los tratadistas de derecho administrativo las disposiciones que contenía el Artículo 123, constituía un límite a la libre actuación de los poderes del Estado y atentaban contra el interés general. Lo anterior motivó que los servidores públicos quedaran olvidados por largo tiempo y en completo desamparo legal; aunque como ya dijimos, el Constituyente de 1917 los había protegido legalmente.

Respecto a lo expuesto el licenciado Jorge Olivera Toro expresa lo siguiente: "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, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones

(17) Trueba Urbina, Alberto. op. cit., Edición 3a, 1975, p. 175

de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en ejercicio de la -- función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que debe ser --- siempre legalmente tutelado". (18)

1. La relación de trabajo

Por ser el derecho civil quien abrigó durante sus inicios el desenvolvi miento de las normas de trabajo humano, durante mucho tiempo la relación de tra- bajo, tanto para los trabajadores en general como para los servidores públicos se consideró de naturaleza civil, toda vez que las condiciones de trabajo dependían - de un acuerdo de voluntades que reglamentó el código civil en el "contrato de pres- tación de servicios".

Por ello, en oposición a las viejas ideas civilistas que hacían depender los derechos de la clase trabajadora de un acuerdo de voluntades, surgió una nue- va tendencia de ideas que pugnaron por la creación de un ordenamiento jurídico -- que consignara un mínimo de garantías en favor del trabajador, aún en contra de - la voluntad del empresario o de quien contrate, ya que es bien sabido que en un -- acuerdo de voluntades el empresario siempre impone las condiciones que mejor -- convienen a sus intereses.

Este movimiento de ideas motivó la aparición de un nuevo derecho, el cual se caracterizó porque fue una nueva forma de regular las relaciones humanas y se conoce hoy con el nombre de derecho del trabajo. Sin lugar a dudas este ven- dría a ser el Estatuto protector de la clase trabajadora en general.

El derecho del trabajo como estatuto protector de la clase laborante, - indudablemente cambió la mentalidad civilista que se tenía, ya que ésta hacía de--

(18) Olivera Toro, Jorge. op. cit., p. 343.

dependen los derechos de la clase trabajadora de un contrato de prestación de servicios basado en un acuerdo de voluntades como ya apuntamos; en cambio, el derecho laboral se caracteriza porque es un estatuto protector de la clase trabajadora, ya que por el simple hecho de que una persona ingrese a trabajar a una determinada empresa aunque no exista contrato de trabajo, la relación de trabajo se presume, tal como lo señala el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo vigente.

A este respecto, la nueva fisonomía de la relación jurídica en el nuevo derecho del trabajo, se refleja a partir de la expedición de la Constitución de 1917, específicamente en el Artículo 123, donde la relación de trabajo adquirió su personalidad propia que lo colocó en el campo del derecho del trabajo, sin embargo, a pesar de la nueva fisonomía jurídica que adquirió la relación de trabajo para proteger mejor al trabajador, ésta ni siquiera fue tomada en cuenta, ya que se seguía con los viejos moldes sacados del arcaico derecho civil, ya que faltaba un ordenamiento reglamentario que desarrollara las normas consignadas en el Artículo 123 ya citado y que hiciera efectivos los derechos en favor de la clase trabajadora, tal como se hizo al expedir la Ley Federal del Trabajo de 1931, misma que dejó indefensos y en completo desamparo legal a los servidores públicos.

En efecto, la Ley Federal del Trabajo de 1931 no reglamentó a los trabajadores públicos al ordenar en su Artículo 2o. que: " Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan".

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en reiteradas ocasiones expresó que: los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo, y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 Constitucional.

De ahí que la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio sea un tema tan apasionante y controvertido, en cuyo escenario han desfilado una pléyade de estudiosos del derecho que lo han tratado a fondo, y que nunca se han puesto de acuerdo en determinar la naturaleza jurídica de la relación laboral que existe entre el Estado y los trabajadores públicos. Numerosas opiniones sobre este tema se fundamentaron en la vieja concepción romanista que dividía el derecho en público y privado. Es así como vemos que aparecieron teorías de derecho privado y público, las cuales trataron de precisar la naturaleza jurídica de la relación laboral, entre los empleados públicos y el Estado.

En concordancia a lo anterior, podemos manifestar que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores se reglamentaron, primero, en el derecho civil, luego en el derecho administrativo y por último en el derecho del trabajo, como veremos en seguida:

Las teorías del derecho privado tomaron elementos generales de éste y por ende trataron de explicar el origen de la relación laboral entre el Estado y los trabajadores públicos, mediante un contrato de "locación de obra", o bien de un contrato de "mandato", según se tratara de prestación de servicios materiales o de realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado.

Las teorías del derecho público, mismas que se identifican con el derecho administrativo se preocuparon por encontrar sus propias soluciones, en las cuales predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés que puede ser considerado en la estructura general de una institución administrativa.

Ahora bien, diversos autores han tratado de explicar el origen de la relación laboral, encuadrando sus ideas en las siguientes teorías:

A) Las que sostienen que la relación laboral depende de un acto unilate

ral del Estado.

- B) Las que sostienen que la relación depende de un acto contractual.
- C) Las que sostienen que la relación laboral depende de un acto condición, y
- D) La teoría del Estatuto legal y reglamentario.

La tesis unilateral sostiene que la relación del servicio público se regula unilateralmente por el Estado, y que no se requiere el consentimiento del agente público o sea del trabajador público, porque se trata de una obligación impuesta por el orden público. Esta teoría es inadmisibles, en virtud de lo que establece el artículo 5o. Constitucional, el cual expresa "que a nadie se podrá obligar a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento". En cuanto a los servidores públicos, sólo podrán ser obligados en los casos que así lo establezcan las leyes respectivas.

La tesis contractual sostiene que la relación laboral entre el Estado y sus servidores se regula mediante un contrato bilateral, en el cual ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación. Esta teoría ha sido objetada por los tratadistas de derecho administrativo, porque consideran que la idea de contrato conceptuada en su forma tradicional, no se ajusta a las necesidades de las relaciones laborales actuales, ya que los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés general.

La tesis del acto condición sostiene que la voluntad del Estado y de los empleados públicos, así como del efecto jurídico que la origina regulan la relación establecida, es decir, condicionan la aplicación del ordenamiento jurídico correspondiente.

Por último, la tesis del Estatuto legal y reglamentario sostiene que la

relación del Estado con los empleados a su servicio se regula de una manera estatutaria o reglamentaria, ya se trate de derechos u obligaciones de ambas partes, las cuales se fijan en las leyes y reglamentos en un acto unilateral del Estado que fija las condiciones necesarias para la prestación del servicio público. (19)

Una vez expuesto lo anterior, diremos que los estatutos de 1938 y --- 1941, se identificaron con la última de estas teorías que hemos expuesto, ya que eran de tipo estatutario y reglamentario a que alude la tesis en cuestión. Si bien es cierto que en estos estatutos se reglamentaron los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y por ende la relación jurídica laboral, estos ordenamientos jurídicos se tacharon de inconstitucionales, en virtud de que no se apegaban a lo que establecía la Constitución en el sentido de que debía ser una ley la que regulara los derechos de los trabajadores y no una simple disposición del Ejecutivo federal como aconteció.

De lo anteriormente expuesto, se colige que a pesar de que el original artículo 123 Constitucional protegía a toda persona que trabajaba, es de reconocer que desde 1917 el vínculo jurídico unía a los servidores públicos y a los trabajadores en general con sus respectivos patrones era de naturaleza distinta, ya que para los trabajadores públicos la relación de trabajo se consideraba de naturaleza civil, mientras que para los trabajadores comunes se conceptuó en el nuevo derecho del trabajo.

Sin embargo, el 5 de diciembre de 1960 se reforma el artículo 123 --- Constitucional desdoblándose en dos apartados, el "A" y el "B". Este último precisa la relación de trabajo entre el Estado y los trabajadores a su servicio, con esta reforma se coloca a ambos tipos de trabajadores dentro del campo protector de

(19) cfr. Serra Rojas, Andrés. op. cit, pp. 395-397.

las normas del derecho del trabajo. Reforma Innesaria, puesto que como ya -- queda citado, el original artículo 123 Constitucional protegía a toda persona que -- trabaja, incluyendo a los empleados públicos. Con esto sólo se crearon leyes di-- versas para dividir y confundir a la clase trabajadora.

Continuando nuestro estudio acerca de la naturaleza jurídica de la re-- lación de trabajo, nos encontramos que la relación jurídica es el vínculo que se -- establece por resultado de la norma entre los sujetos activo y pasivo, a través de un objeto determinado. Así, pues, de ésto se infiere que la relación jurídica es -- un elemento esencial en la ciencia del derecho, y cuya función se circunscribe a -- entrelazar los sujetos que integran la relación jurídica y por ende la relación labo-- ral, misma que coloca al Estado y a los trabajadores a su servicio en el campo -- del derecho del trabajo, y que es el tema central de esta tesis.

B) ELEMENTOS DE LA RELACION LABORAL

En consecuencia, la relación de trabajo es la que une al trabajador -- con el patrón de una determinada fuente de trabajo, cuyo objeto es prestar un ser-- vicio mediante una retribución económica. En síntesis, podemos apreciar de lo -- expuesto algunos elementos que constituyen la relación jurídica laboral; sin embar-- go, para tener un conocimiento más amplio de dichos elementos que constituyen -- la relación laboral citada, entre el Estado considerado como patrón y los trabaja-- dores a su servicio, nos basaremos en los que se desprenden del contenido del -- artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo vigente, reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y que dice lo siguiente:

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

Luego entonces de lo anterior deducimos que los elementos de la relación laboral son:

1. Los sujetos.
2. La prestación del servicio material o intelectual.
3. La subordinación, y
4. El salario.

Tuvimos que tomar los elementos de la relación laboral del contenido del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 2o. nada más vislumbra la idea de la relación laboral, pero sin ninguna precisión. El artículo en cuestión dice:

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

Ahora bien, explicado lo anterior, entraremos a analizar cada uno de los elementos enunciados con antelación, relativos a la relación laboral. En primer lugar, los sujetos se integran por el Estado patrón y los trabajadores a su servicio, el primero es pasivo y el segundo activo, en razón de que son las personas que se encargan de realizar el trabajo material o intelectual o de ambos géneros a la vez.

En segundo lugar, tenemos la prestación del servicio, ya sea material o intelectual o de ambos géneros a la vez. Este consiste en la realización de un trabajo determinado tendiente a cumplir con los fines del Estado.

En último lugar tenemos la subordinación y el salario, mismos que son considerados como una consecuencia de los dos primeros y, por tanto, se les

considera como accidentales; sin embargo, a manera de comentarios asentamos:

Subordinación: es la sujeción al orden jerárquico del Estado, por parte de las personas que prestan algún servicio material o intelectual o de ambos géneros a la vez.

El salario, en cambio, viene siendo la remuneración equitativa y proporcional que hace el Estado (patrón), siempre en moneda y efectivo a los trabajadores a su servicio como pago a sus servicios.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conceptúa al salario en el artículo 32 que dice:

"Salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados".

Ciertamente se han formulado varias definiciones relativas a la relación jurídica laboral, en las cuales predomina la idea de que la relación de trabajo sólo se da entre los seres humanos que laboran en una determinada fuente de trabajo, ya sea empresa del gobierno o particular.

En consecuencia, relación jurídica laboral es el vínculo jurídico que une al trabajador y al empresario, independientemente de cuál sea el origen del acto que motivó la contratación de dicho trabajador.

C) CONSTITUCIONALIDAD DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123

Por decreto presidencial de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de diciembre del mismo año, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en uso de las facultades que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República, y previa la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declaró reformado y adicionado el Artículo 123 de la Constitución ya citada, el cual quedó en la forma siguiente:

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

Apartado "A". Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y de una manera general todo contrato de trabajo".

En cuanto al contenido de este Apartado "A", no creemos necesario hacer mención de él, ya que el tema central de nuestro trabajo de tesis se circunscribe, en el estudio y análisis del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, a la luz de la Teoría Integral, motivo este por el cual entraremos a describir las fracciones que lo integran, en la siguiente forma:

"Apartado 'B'. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de 8 y 7 horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de 3 horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;

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

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

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

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

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

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar - por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización co- rrespondiente, previo el procedimiento legal. En los casos - de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán de recho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o - a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la de- fensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer -- uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requi- sitos que determine la ley, respecto de una o varias dependen- cias de los poderes públicos; cuando se violen de manera ge- neral y sistemática los derechos que este artículo les consa- gra;

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

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

B) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el dere- cho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

C) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de -- la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, ten- drán dos descansos extraordinarios por día, de media hora ca- da uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

E) Se establecerán centros para vacaciones y para recupera- ción, así como tiendas económicas para beneficio de los traba- dores y sus familias.

F) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas

en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

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

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

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

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

Como hemos visto al transcribir este Apartado "B" del artículo 123 -- Constitucional, todas sus normas son de estricta protección a los trabajadores al servicio del Estado, más sin embargo este apartado no quedó perfecto, sino hasta que se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 del mismo mes y año, misma que estableció la relación jurídica entre los trabajadores y el Estado, pero también la estableció entre el Presidente de la República y los titulares de las diversas dependencias oficiales.

D) EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL

La teoría integral sustentada en el derecho laboral mexicano, la trataremos en este trabajo de tesis en forma concreta y sucinta, ya que se refiere a las normas protectoras y reivindicadoras que contiene el artículo 123 Constitucional.

Así, pues, con objeto de hacer un análisis jurídico y doctrinario del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional a la "luz de la teoría integral". Con es

te fin, previamente presentaremos un estudio concreto que sobre el particular realizó el distinguido maestro, doctor Alberto Trueba Urbina, al desentrañar el contenido social y la debida aplicación jurídica de las normas consignadas en el original artículo 123 Constitucional.

En efecto, como es bien sabido por todos los estudiosos del derecho laboral el original artículo 123 Constitucional, no sólo protegió los derechos de los trabajadores comunes, sino que también protegió los derechos de los servidores públicos, situación ésta que después por cuestiones de tipo político fue desconocida en la Constitución, dejando completamente desprotegida a la clase pública. Sin embargo, esta discrepante situación jurídica perjudicial para los derechos de los servidores públicos, se reglamentó nuevamente en la propia Constitución, el 21 de octubre de 1960, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año.

Luego entonces, una vez hecha esta breve explicación, entraremos de lleno al estudio de la "teoría integral":

"La Teoría Integral explica la teoría del Derecho del Trabajo para sus efectos dinámicos, como parte del derecho social y por consiguiente como un orden jurídico dignificador, protector y reivindicador de los que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, para alcanzar el bien de la Comunidad Obrera". (20)

En consecuencia la Teoría Integral del maestro Alberto Trueba Urbina, explica y divulga la función revolucionaria de las normas que contienen los textos del artículo 123 Constitucional, en favor de la clase trabajadora. El mismo autor la define como el mensaje dialéctico a profesores, tratadistas y ministros del más alto tribunal de la nación, quienes en la práctica desintegraron el Artículo 123.

(20) Trueba Urbina, Alberto. op. cit., p. 217.

En nuestro concepto la Teoría Integral es un cúmulo de ideas revolucionarias de significado universal que iluminan y revelan la grandiosidad de las normas consignadas en el citado precepto Constitucional, en favor de la clase trabajadora.

Siguiendo las ideas del maestro, la Teoría Integral se generó en el -- proceso de formación de las disposiciones que integran el artículo 123 Constitucional, de ahí que sea el instrumento de lucha al alcance de la clase trabajadora para el logro de mejores condiciones de vida y el progreso compartido.

"La Teoría Integral de Derecho del Trabajo y de la previsión social, -- como Teoría Jurídica y Social, se forma con las normas proteccionistas y reivindicatorias que contiene el Artículo 123 en sus principios y textos: el trabajador deja de ser mercancía o artículo de comercio y se pone en manos de la clase obrera -- instrumentos jurídicos para la supresión del régimen de explotación capitalista".

El mencionado autor de la Teoría Integral, nos la sintetiza de la siguiente manera:

1o. - "La Teoría Integral divulga el contenido del Artículo 123, cuya -- grandiosidad insuperada, hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2o. Nuestro derecho del trabajo, a partir del 1o. de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc., a todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "subordinados o dependientes" y a los autóno-

mos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc. del Código de Comercio son contratos de trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupan la ley anterior.

3o. El derecho mexicano del trabajo contiene normas no sólo protectoras de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

4o. Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes de los trabajadores. (Artículo 107, fracción II, de la Constitución.) También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

5o. Como los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos de proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución social que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

" La teoría integral es, en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales del Artículo 123, precepto revolucionario y de sus leyes reglamentarias, productos de la democracia capitalista, sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la prevención social, para el bienestar

y la felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país". (21)

Del estudio presentado acerca de la teoría integral encontramos que las normas proteccionistas y reivindicadoras del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, son las siguientes:

1. Normas proteccionistas

- I. A) Jornada diurna máxima de ocho horas.
- B) Jornada nocturna máxima de ocho horas.
- C) Restricciones al trabajo extraordinario y pago del mismo en un ciento por ciento más.
- II. Dos días de descanso por cada cinco de trabajo. (22)
- III. Veinte días de vacaciones por año.
- IV. Salario mínimo para satisfacer las necesidades normales de los trabajadores.
- V. A trabajo igual, salario igual.
- VI. Protección al salario.
- IX. A) Estabilidad absoluta en sus empleos para los trabajadores que cumplan con sus obligaciones.
- B) En caso de despido injusto, el trabajador tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente.
- C) En caso de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otro equivalente a la suprimida o la indemnización de ley.
- XII. Integración de Juntas de Conciliación y Arbitraje con representante tanto de

(21) Trueba Urbina, Alberto, op. cit. pp. 223-224.

(22) Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1972.

los trabajadores como del Estado patrón.

XIV. Derecho al salario y a los beneficios de la Seguridad Social a todas las personas que desempeñan cargos de confianza.

Del contenido de cada una de las normas expuestas con antelación, inferimos que todas ellas consignan un mínimo de protección para los trabajadores al servicio del Estado, lo anterior se comprende, puesto que se pretende alcanzar el mejoramiento económico y social de esta clase, mediante la aplicación de las normas proteccionistas ya citadas, y de esta manera lograr su plena dignificación en la práctica social del derecho.

Así, pues, las normas aludidas representan una protección actual exclusiva, sólo para la clase al servicio del Estado, en virtud de que los trabajadores comunes se rigen por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, que ya hemos mencionado en otras ocasiones.

2. Normas reivindicadoras

VII. A) La obligación del Estado de elegir al personal que demuestre mejores aptitudes y mayores conocimientos.

B) Así como la obligación de crear escuelas para adiestrar a los servidores públicos, ya sea que trabajen indistintamente en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

VIII. Derecho de los trabajadores a ocupar cargos en función de sus aptitudes, conocimientos y antigüedad.

X. A) El derecho de los trabajadores para organizarse en defensa de sus intereses formando sindicatos.

B) Derecho a la huelga.

Se ha llegado a pensar que el Apartado "B" del artículo 123 Constitucio

nal no contiene normas reivindicadoras, y que por consiguiente, todos los textos del Apartado "B" están formados por normas proteccionistas y tutelares. Sin embargo, en nuestro concepto las fracciones citadas con antelación, las consideramos como normas reivindicadoras, en razón de que en la actualidad dichas normas se ponen a disposición directa de los trabajadores al servicio del Estado, como un instrumento de lucha, mas no para suprimir el régimen de explotación capitalista, sino para combatirlo en el campo del derecho y a la vez evitar el grado de enajenación mental en que han estado sumergidos los trabajadores públicos por los mismos representantes de la clase capitalista en conjunción con el Estado (patrón).

E) OPINION SOBRE EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL

Del estudio presentado sobre el particular, concluimos que el apartado "B" del artículo 123 Constitucional a la Luz de la Teoría Integral, tema central de nuestro trabajo de tesis, no protege a todos los trabajadores públicos, ya que por un lado el artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del citado mandamiento excluye de su protección jurídica a los empleados de confianza y por el otro, los empleados sujetos a contratos de Prestación de Servicios Profesionales, también carecen de toda clase de prestaciones laborales.

En razón de lo anterior y como consideramos que el Apartado "B" ya mencionado, no resuelve jurídicamente ni protege a todos los trabajadores públicos, ya que en lugar de protegerlos crea anarquía y confusión jurídica en la Legislación laboral actual. Es por ello que contemplamos la idea de crear un código único del derecho del trabajo que realmente reglamente y proteja a todos los prestadores del servicio, aunque para esto se tenga que reformar nuevamente el

artículo 123 Constitucional para que se logre este propósito.

Dicho código deberá hacerse atendiendo a un estudio sistemático, ordenado y actualizado por peritos en la materia que conozcan la realidad social, económica y política de nuestro país, y más que nada las necesidades actuales de los trabajadores, sin olvidar también el tipo de funciones que realiza la Administración Pública y Privada, así como el tipo de trabajo que desempeñen los trabajadores en general, solamente de esta manera se podrán establecer las bases jurídicas para la creación de una Legislación única que reglamente las condiciones generales de trabajo y los derechos de la clase trabajadora en general.

La opinión anterior de realizarse evitaría la creación innecesaria de tantos apartados que se consignan en las leyes reglamentarias del artículo 123 --- Constitucional y los que se pretenden crear que no son más que falta de programación, ordenación y sistematización dentro de la Administración Pública y Privada - que redundan en detrimento de la mala legislación laboral que existe hoy, puesto - que no reglamenta ni protege a todos los trabajadores por igual.

CAPITULO IV

DEBERES Y DERECHOS DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS

En el presente capítulo nos ocuparemos de conceptualizar en forma por demás somera los derechos y deberes de los trabajadores al servicio del Estado, -- mismos que trata la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ésta es reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

La ley en cita, entró en vigor el 29 de diciembre de 1963, abrogando al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de fecha 17 de abril de 1941, lo cual ya lo hemos señalado en capítulos anteriores.

El proceso de elaboración de dicha ley significó un gran salto para la temática jurídica en las cuestiones laborales, ya que entre la década de los cuarenta a los sesenta no existió tentativa alguna para mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora en general y menos aún para determinar constitucionalmente los derechos y deberes de la misma clase trabajadora al servicio del Estado. Esta ley fue producto del cambio político, económico y social de nuestro país que le imprimió el entonces Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, quien sin duda alguna demostró una gran preocupación por los problemas so-

ciales y en especial por las cuestiones obreras de nuestro país.

El interés del licenciado Adolfo López Mateos por los problemas obreros y en especial por los trabajadores públicos, realmente no sorprende a nadie si se toma en cuenta que antes de ocupar la Presidencia en 1958, había desempeñado el cargo de titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, resultando por tanto un experto que conocía a fondo los problemas de esta clase social.

De ahí que la "política obrerista" que hábilmente manejó el licenciado Adolfo López Mateos, haya sido un acierto brillante que aunado a la habilidad de su mandato presidencial, lo inmortalizó como un gran estadista mexicano.

Así, pues, la prioridad a los conflictos obreros hizo girar la atención del máximo representante político de nuestro país, en la década de los sesenta, a la idea ya contemplada de reglamentar constitucionalmente las relaciones de trabajo entre el Estado Federal y los trabajadores a su servicio. Por lo que, en 1959, envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 123 Constitucional, cuya aprobación se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de diciembre de 1960; resultando, por consiguiente el Apartado "B" del citado precepto Constitucional, que establece un mínimo de garantías sociales exclusivas de los empleados al servicio del Estado.

Con la reforma precitada al Artículo 123, se fundamentó constitucionalmente la creación de una ley laboral exclusiva de los empleados públicos, en el orden federal y con aplicación del mismo carácter. Así, las normas consignadas en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se cumplieron con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1963. Esta ley quedó integrada con 165 artículos y 7 transitorios, distribuidos en 10 títulos a saber:

TITULO PRIMERO: Disposiciones Generales

CAPITULO UNICO: Trabajador, relación jurídica y clasificación de empleos.

TITULO SEGUNDO: Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los titulares.

CAPITULO PRIMERO: De los nombramientos y las condiciones generales de trabajo.

CAPITULO SEGUNDO: De las horas de trabajo y de los descansos legales.

CAPITULO TERCERO: Del salario.

CAPITULO CUARTO: De las obligaciones de los titulares de las unidades administrativas.

CAPITULO QUINTO: De las obligaciones de los trabajadores.

CAPITULO SEXTO: De la suspensión temporal de los trabajadores.

CAPITULO SEPTIMO: De la rescisión o terminación de los contratos de trabajo.

TITULO TERCERO: Del escalafón.

CAPITULO PRIMERO: Derechos al escalafón.

CAPITULO SEGUNDO: Categorías de empleos y de la comisión de escalafón.

CAPITULO TERCERO: De los movimientos de escalafón.

TITULO CUARTO: De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo.

CAPITULO PRIMERO: De las coaliciones.

CAPITULO SEGUNDO: De las condiciones generales de trabajo entre los sindicatos y las unidades administrativas.

CAPITULO TERCERO: De las huelgas y los paros.

CAPITULO CUARTO: Procedimientos para la huelga.

TITULO QUINTO: De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.

CAPITULO UNICO: Seguro de enfermedades no profesionales, seguro de maternidad y seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

TITULO SEXTO: De las prescripciones.

CAPITULO UNICO: Vigencia o caducidad de las acciones correspondientes.

TITULO SEPTIMO: Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo.

CAPITULO PRIMERO: De las autoridades del trabajo y de su competencia.

CAPITULO SEGUNDO: Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos individuales que se suscitén entre los titulares de una dependencia y sus trabajadoras.

CAPITULO TERCERO: Procedimiento laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

TITULO OCTAVO: De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos.

CAPITULO PRIMERO: De las sanciones.

CAPITULO SEGUNDO: De la ejecución de los laudos.

TITULO NOVENO: De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

CAPITULO PRIMERO: Autoridad competente para conocer de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

CAPITULO SEGUNDO: Procedimiento para resolver los conflictos de los trabajadores del Poder Judicial Federal.

TITULO DECIMO: De las correcciones disciplinarias y de las sanciones.

CAPITULO UNICO: De las responsabilidades.

Al leer la ley, se antoja comentaría artículo por artículo, ya que, además de ser muy interesante es la base de los derechos y de los deberes de los trabajadores públicos; sin embargo, concretaremos nuestro estudio en la parte medular que nos interesa, en la forma siguiente:

A) DERECHOS DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS

Indiscutiblemente que el Estado como producto social, instituido para garantizar el interés general y en ejercicio de su investidura pública, tiene en todo tiempo el derecho de transformar la estructura en la cual está colocado el personal a su servicio y por tanto, puede suprimir o crear empleos públicos cuando lo crea conveniente de acuerdo con sus tareas a realizar para satisfacer el interés colecti

vo. Sin embargo, esta facultad que el Artículo 73 Fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede al Congreso de la Unión, debe ejercerse sin ocasionar perjuicios innecesarios a los trabajadores públicos y, en todo caso remediar aquellos que se realicen, tomando las precauciones legales para tal efecto.

Lo anterior significa que la Institución-Estado-Patrón Independiente -- mente de que su actividad primordial sea la de garantizar y velar por el bien común de nuestra comunidad, también está obligado a reconocer y a respetar los derechos del personal a su servicio que se consignan en la Constitución y Leyes Reglamentarias al respecto. Toda vez que el trabajador público al igual que el empleado común, tienen el derecho inalienable a obtener mejores condiciones de vida y participar del progreso social compartido que les garantice una vida digna de vivir se.

Como ya queda anotado en el capítulo que antecede, el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, a la luz de la teoría integral, es el estatuto legal que protege a la clase trabajadora al servicio del Estado, cuyo contenido se traduce en la matriz donde se generan las garantías sociales del personal al servicio del Estado.

1. Derecho al cargo

El empleo o el cargo público es un derecho social que tiene toda persona capacitada física o intelectualmente, así como legal para desarrollar una actividad determinada dentro de la administración pública. Corresponde al Estado por conducto de su representante autorizado, elegir a las personas que demuestren mayores conocimientos y aptitudes para el desempeño de un cargo público y, por consiguiente, consideramos que la persona elegida para tal fin debe gozar de los dere

chos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias que tutelan y protegen el derecho a trabajar.

En consecuencia, inferimos que los empleados públicos tienen derecho al cargo en tanto que reúnan las condiciones de aptitud moral y técnica que para el desempeño de las tareas públicas requiere el Estado. Generalmente el empleado - ingresa a la administración pública mediante la expedición de un "nombramiento" determinado; con objeto de redondear esta idea daremos a continuación una breve explicación de los diversos casos de nombramientos que contempla la legislación mexicana:

- A) En los casos donde el Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios y empleados de alta jerarquía, - cuya facultad le concede el Artículo 89 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- B) Donde la ley fija las condiciones o el plazo de permanencia para el ejercicio de la función pública.
- C) Casos de inamovilidad, donde se requiere para ser separados del servicio al trabajador que exista alguna de las causas justas de remoción que señala la ley en el artículo 46, por medio de un procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje respectivo.

Estos cargos que dentro de la administración pública federal, contempla la legislación mexicana se determinan cada uno de ellos por el nombramiento - correspondiente que expide la persona facultada para tal efecto. El nombramiento respectivo es el instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo entre el Estado y el trabajador a su servicio, pero la falta de dicho documento no vedará -

totalmente los derechos del trabajador público, ya que si éste acredita tal calidad mediante otro documento oficial que lo supla o compruebe, o en su caso la prestación del servicio, consideramos que el Estado está obligado a reconocerlo como trabajador y por consiguiente reconocerle los beneficios a que tiene derecho.

Luego entonces, el hecho de que el trabajador público preste sus servicios al Estado por virtud del nombramiento que expide generalmente el Oficial Mayor de la unidad administrativa de que se trate, esto más bien obedece a razones de seguridad pública, ya que con ello garantizan el interés colectivo y aseguran la estabilidad del trabajador; así como la antigüedad de éste al servicio del Estado.

Por consiguiente la estabilidad del trabajador se determina con el nombramiento respectivo, en el cual se especifica el cargo y la duración del mismo.

2. Derecho a la estabilidad

La estabilidad que en el derecho del trabajo significa certeza o seguridad en el presente y en el futuro para el trabajador que vive del producto de su labor, dentro de la Administración Pública es algo muy relativo, ya que sólo los empleados de base tienen permanencia definitiva.

A este respecto, el artículo 60. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que: "Los empleados de base son inamovibles en su cargo y que sólo procede su remoción en el cargo, por las causas que establece la propia Ley". Esta situación se prevé por resultado de que se ha llegado a considerar que el cargo que ostentan los empleados públicos no es un bien propio de su patrimonio, sino que por el contrario obedece y se da por satisfacción de las exigencias del interés público.

En efecto, los empleos públicos obedecen a los reclamos del interés social, más sin embargo, es de considerarse que quien ocupa un puesto persigue -

un fin propio distinto a la institución a la cual sirve, ya que aquél requiere de allegarse los medios necesarios para subsistir decorosamente junto con su familia. - Es por esto, que quien cumple en forma eficiente con sus obligaciones tiene derecho a disfrutar de seguridad en su fuente de trabajo aunque no sea empleado de base, puesto que la mayoría de los servidores públicos al igual que el trabajador común vive del producto de su esfuerzo, mas cuando se ven despedidos injustamente, colocan a sus respectivas familias al borde del hambre y la miseria, motivo - este por el cual, el trabajador público debe tener estabilidad en el cargo, para evitar el desempleo y beneficiar con ello a la administración pública, puesto que el personal que se haya laborando dentro de la misma, tiene la experiencia necesaria para el mejor desarrollo de su cometido.

A esto se debe a que desde hace tiempo ha venido luchando por conservar su trabajo como medio de subsistencia, ya que es bien sabido, que antes de la reglamentación y reconocimiento de los derechos de la clase burocrática, el trabajador público estaba expuesto a los vaivenes del cambio de régimen, toda vez que los dirigentes políticos, no tan sólo disponen de ellos a su antojo como simples muebles, sino que con toda libertad los despedían sin que hubiera de por medio motivo o causa justificada.

Por ello, la estabilidad en su empleo ha significado un gran adelanto en la conquista de los derechos de esta clase trabajadora, puesto que asegura el presente y el futuro propio y el de su familia.

Respecto a la estabilidad, el maestro Mario de la Cueva, dice que es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente del patrón por incumplimiento de las obligaciones del trabajador y circunstancias -

ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación. (23) Esto pone de manifiesto que a pesar de la naturaleza especial de los fines del Estado, mientras no opere motivo alguno y en tanto subsista la materia del trabajo, es obligación del Estado conservar a cada trabajador que haya sido contratado para prestar sus servicios dentro de la administración pública, en virtud de que el material humano es y constituye una necesidad permanente en la satisfacción del interés colectivo.

Una vez asegurada la estabilidad del trabajador, éste tiene el derecho al ascenso dentro de las unidades administrativas que integran la administración pública.

3. Derecho de ascenso

Es una pretensión legítima que tiene todo trabajador que por mérito propio aspira a desempeñar eficientemente su labor para mejorar su situación económica y social. Ascender significa subir en los cuadros de la administración pública a otras categorías administrativas que implican mayores derechos, obligaciones y una mejor retribución económica.

El ascenso es una garantía social, consignada en la Fracción VIII del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, donde se dispone que los funcionarios y empleados públicos tienen derecho a ser mejorados en su condición de trabajadores o funcionarios, dentro de la unidad administrativa donde sirvan al Estado, ya sea en función de los conocimientos, aptitudes o antigüedad.

Por lo que toca, al escalafón, éste es un sistema organizado conforme a las categorías de base, que en un régimen interno debe tener cada unidad administrativa de conformidad con los grupos establecidos por el Catálogo de Empleos

(23) cfr. De la Cueva, Mario. op. cit. pp. 216-217.

del Instructivo para la Formación y Aplicación del Presupuesto de Egresos de la -
Federación.

El Título Cuarto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamenta el derecho al escalafón, categorías de empleos que concurren en el ascenso, los factores que determinan el ascenso, la Comisión Mixta de Escalafón y su función, el procedimiento para el ascenso y todo lo relativo a escalafón y ascensos.

4. Derecho al salario

El derecho al salario, es una garantía individual y social que tiene toda persona que presta un servicio, a tener una retribución económica.

En efecto, el artículo 5o. Constitucional, dispone que: "nadie podrá -- ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno - consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el - cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del Artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en - términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio gra-
tuito.

Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retri-
buidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

Por otra parte, el artículo 123 Constitucional en el Apartado "B", Frac-
ción IV, genera las bases del sueldo o salario de los trabajadores públicos, esta-
bleciendo que: "los salarios serán fijados en presupuestos respectivos, sin que su
cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos"...

Asimismo, la misma fracción del citado precepto constitucional, dispone que; en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República Mexicana...

En el Título Segundo del Capítulo Tercero, se establecen las disposiciones relativas al salario, así como las compensaciones o sobresueldos que se fijan al respecto. El artículo 32 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que: "salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados"...

El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores señalados en la ley, y será fijado libremente por el Estado en el presupuesto de Egresos respectivos, con la única salvedad de que el salario que se pague a los trabajadores públicos, por ningún concepto podrá ser inferior al mínimo para los trabajadores en general. A este respecto queremos señalar que mientras el salario mínimo no sea suficiente y remunerador, éste en lugar de realizar una justicia social y asegurar un orden económico más justo, que nos lleve al tan anhelado progreso social compartido, únicamente acentúa la explotación del hombre por el hombre; pero en el caso que nos ocupa más bien opera la enajenación del hombre por el hombre. Esto resulta evidente, ya que si bien es cierto que al trabajador público no se le explota, en cambio sí se le margina, ya que independientemente de que su salario apenas si alcanza para solventar las necesidades económicas de él y su familia, aquél no es suficiente para una vida justa y sin privaciones.

5. Derecho al aguinaldo

Respecto a este derecho, es un renglón que el legislador omitió al crear la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; pero por decreto

presidencial de 30 de diciembre de 1957, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 del mismo mes y año se creó el artículo 42 "Bis" de la Ley en consulta, el cual dispone: "los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el presupuesto de Egresos, que deberá pagarse antes del quince de diciembre y que será el equivalente a un mes de salario cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año"...

6. Derecho a descansos

Descansar es un derecho inalienable y saludable que tiene el trabajador para contribuir a la integración familiar y a la convivencia social, evitando con ello el desgaste total de sus energías físicas y mentales, así como para distraerse en actividades culturales, deportivas o sociales, reparando en esta forma el desgaste de las energías perdidas durante el trabajo que desarrolla cotidianamente.

El derecho al descanso puede ser: semanal y obligatorio, aunque también, ocasionalmente, como es el caso de las mujeres en estado de embarazo.

Respecto al descanso semanal, la fracción II del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y el artículo 27 de la Ley Reglamentaria en vigor, disponen que "por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso cuando menos, con goce de salario íntegro". Este descanso semanal se modificó en beneficio para el trabajador, por Acuerdo Presidencial de 27 de diciembre de 1972, publicado en el Diario Oficial el 28 del mismo mes y año, donde se dispone que el empleado público por cada cinco días de trabajo, disfrutará de dos días de descanso, cuando menos con goce de salario íntegro. Esta disposición se aplica a los trabajadores de las Secretarías y Departamento de Estado, dependen-

cias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El descanso obligatorio, se refiere a los días que señala el calendario oficial y que tienen como objeto conmemorar determinado acontecimiento de significado nacional o de importancia para la clase trabajadora. A este respecto el artículo 29 de la Ley en consulta, dispone que "serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial. Los días de descanso obligatorio para la clase trabajadora en general se conceptúan en el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

El descanso ocasional, para las mujeres en estado de gravidez, se prevé en la Fracción XI inciso c) del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y en el artículo 28 de la Reglamentaria vigente.

7. Derecho a vacaciones

Las vacaciones se conceptúan como un complemento de los descansos semanales, ya que tienen como fin principal el de descansar durante varios días continuos que le devuelven al trabajador su energía, buen humor y aprecio por su trabajo; además, le permite al trabajador intensificar su vida familiar y social; así como también le brinda la oportunidad de viajar para conocer otros lugares y divertirse.

Los trabajadores públicos, tienen derecho a veinte días de vacaciones por año, de acuerdo con lo que dispone la Fracción III del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Y a este mismo respecto el artículo 30 de la Ley Reglamentaria que rige la materia, dispone:

"Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de prestar servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones".

8. Derecho a licencias

El artículo 43 Fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone "que es obligatorio de los titulares a que se refiere el artículo 10. de la ley en consulta, conceder licencia sin goce de sueldo a sus trabajadores, para el desempeño de las comisiones sindicales que se les confiera o cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en dependencias diferentes a la de su clase, o como funcionario de elección popular"...

"Las licencias que se concedan en los términos del párrafo anterior, se computarán como tiempo efectivo de servicio dentro del escalafón".

El artículo 123 Constitucional, Apartado "B" en su Fracción XI Inciso b), dispone que en caso de accidente o enfermedad que considerará el derecho al trabajo por el tiempo que determina la ley.

De lo anterior, se infiere que el trabajador que sufra algún accidente o en caso de enfermedades no profesionales tiene derecho a licencias por el tiempo que lo requiera dicha enfermedad o accidente, conservando su derecho de seguir en su empleo una vez que se encuentre sano.

En caso de enfermedades profesionales, el artículo 32 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, dispone en la Fracción II, "el trabajador tiene derecho a licencia con goce de sueldo íntegro cuando el accidente o enfermedad incapaciten al trabajador para desempeñar sus labores"...

9. Derecho a honores y consideraciones

En la vida humana toda superación personal que implique sacrificios en beneficio del desarrollo social, debe estimularse para dar nuevos impulsos a la acción creadora de las personas.

Al respecto, el Estado mexicano ha instituido estímulos y recompensas a favor de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que desempeñen con honradez, diligencia, constancia y eficacia las labores -- que les estén encomendadas.

Los estímulos que se otorgan a funcionarios y empleados públicos consisten en: menciones honoríficas, diplomas, distintivos, medallas y premios en efectivo, compensaciones en dinero. Al otorgarse un premio en efectivo podrá concederse además una insignia o distinción honorífica...

Las recompensas que se otorguen a funcionarios y empleados públicos por méritos relevantes en el desempeño de sus labores, consistirán en: vacaciones extraordinarias, becas para sí o para sus familiares, ya sea en el país o en el extranjero y premios en efectivo. Se otorgan recompensas por méritos relevantes a quienes presenten iniciativas valiosas; ejecución destacada en planeación administrativa, técnica, jurídica y de estudios o actividades que impliquen profunda investigación que redunde en beneficio de la administración pública o de la nación.

Todo lo relacionado con los estímulos y recompensas a funcionarios y empleados públicos que sirven al Gobierno Federal y al del Distrito Federal, se consignan en la Ley de premios, estímulos y recompensas civiles de 5 de noviembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año. Esta ley abroga a la de estímulos y recompensas a funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, y su reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1954 y el 8 de mayo de 1957, respectivamente.

10. Derecho a la habitación

El derecho a la casa o habitación en la actualidad se encuentra plena --

mente reconocido por la legislación mexicana, y forma parte del sistema de seguridad social. Este derecho que desde 1917, debió haberse instituido en nuestra -- Constitución como una prerrogativa para el trabajador, se convierte en una viva - esperanza y en un derecho vigente hasta 1972, considerándose ineludiblemente como una garantía social del trabajador público.

El derecho a la habitación para los trabajadores públicos, se convierte en un derecho social por mandato Constitucional al adicionarse el inciso f) de la -- Fracción XI del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en donde se dispone: "se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o -- venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a -- fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para - que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para cons-- truir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos".

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al orga-- nismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corres-- ponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el cita-- do fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

De este modo, el derecho a la habitación de los trabajadores públicos se regula en la Constitución y en lo que dispone la Fracción VI del artículo 38 de - la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

11. Derecho a la seguridad social

El derecho a la seguridad social, sin duda alguna es uno de los logros más preciados que ha obtenido la clase trabajadora en general y en lo particular -

los trabajadores públicos; la seguridad social nace como resultado de un largo y complicado proceso de evolución que motivó la clase obrera, sus antecedentes -- más primitivos los encontramos en la historia misma del hombre, quien siempre ha buscado la forma de protegerse de los riesgos inherentes a la persona humana y al trabajo.

En nuestro país la seguridad social adquiere viveza y observancia a -- partir de la vigencia de nuestra Constitución actual, toda vez que en dicha ley fundamental se encomendó al Estado velar y mantener la salud del trabajador y la de su familia; así como promover el desarrollo social compartido, estableciendo para tal efecto, sistemas de ayuda y de prevención social, con esto, el constituyente en 1917, trató de liberar a la clase trabajadora de la miseria y enfermedades en que vivían.

La seguridad social, se desenvuelve en el campo del derecho social y comprende una serie de garantías y prestaciones que procuran robustecer a las -- clases económicamente débiles, potenciando su presupuesto familiar a través de -- una redistribución de riquezas, de una transferencia de bienes de los que más tienen a los que menos poseen, realizando una justicia, un orden económico más justo, que nos lleve al tan deseado progreso social compartido.

En México, el trabajador público al igual que el obrero común, ambos tienen derecho a la seguridad social; sin embargo, la atención médica que se presta hoy requiere una verdadera actualización, en razón de que la que se proporciona tanto a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social como a los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no -- alcanza a satisfacer las necesidades de dichos derechohabientes, en virtud del desmedido crecimiento humano con derecho a la seguridad social.

Como se verá por lo expuesto, todos los individuos de una comunidad pueden estar en condiciones de necesitar de la seguridad social para hacer frente a las situaciones imprevistas. Sería conveniente que la sociedad entera costeara el derecho de la seguridad social contribuyendo en forma equitativa y proporcional conforme a su poder adquisitivo, siempre y cuando medie una estrecha solidaridad con objeto de garantizarle a la población un nivel mínimo de vida sana. Esto sería lo indicado para preservar y amparar a la tan desvalida humanidad enferma y poder conservarla sana, ya que el hombre desde que nace es el ser más desamparado que ingresa al mundo viviente y su vida se desenvuelve en medio de innumerables riesgos que por sí mismo no podría afrontar; aunque dichos riesgos son los que ponen al hombre casi siempre en desigualdad frente a los problemas de la vida, para lo cual debe el hombre prepararse desde niño para poder afrontarlos y vencerlos, y no acabar derrotado y enfermo física, mental y psiquiátricamente al ser vencido.

El derecho a la seguridad social para los trabajadores del Estado, se estructura y organiza conforme a las bases mínimas que consigna la Fracción XI del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Luego entonces, de conformidad con lo expuesto y para atender los problemas de la seguridad social de los servidores públicos, por ley se creó el Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), éste vino a substituir en sus funciones a la antigua Dirección General de Pensiones, creada por la Ley de Pensiones Civiles de retiro de fecha 12 de agosto de 1925. (24)

El instituto de referencia se fundó por la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de fecha 28 de diciembre de 1976. (24) Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1976.

1959, publicada en el Diario Oficial, el 30 del mismo mes y año; conforme a lo que esta ley dispone, los beneficios de la seguridad social son exclusivamente para los trabajadores al servicio del Estado, los cuales en virtud de nombramientos o por estar incluidos en la lista de raya de los trabajadores temporales, prestan sus servicios a la Federación, Departamento del Distrito Federal y organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a este régimen de seguridad social; también aquellos organismos públicos no sujetos a este régimen tienen derecho a la seguridad social, tal como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, (IMSS) y otros más, toda vez que la seguridad social está considerada como una garantía social que protege por igual a cualquier clase de trabajador; resultando contradictorio, injusto y discriminatorio, el que haya dentro de la Administración Pública trabajadores sin este derecho.

El Estado en su afán de engrandecer y perfeccionar la institución de la seguridad social de nuestro país, instituyó por Decreto Presidencial de 28 de mayo de 1976, publicado en el Diario Oficial el 29 de junio del mismo año, el Instituto y la Ley de Seguridad Social para las fuerzas de la Armada Mexicana. (25)

En resumen, la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, comprende: seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, vejez, invalidez y por causa de muerte; jubilación o indemnización global; servicio de reeducación y readaptación de inválidos que eleven el nivel de vida del trabajador y de su familia, promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de so-

(25) Diario Oficial de la Federación de 28 de mayo de 1976, publicado el día 29 de junio del mismo año.

ciabilidad del trabajador y su familia; arrendamiento de habitaciones económicas y créditos para adquirir casas o terrenos para la construcción de ellas mismas; préstamos hipotecarios a corto plazo, entre otros.

12. Derecho de asociación sindical

El derecho de asociación sindical en la historia del movimiento obrero ha sido un viejo anhelo de la clase trabajadora y necesario como medio de presión para equilibrar y armonizar los intereses del capital con la fuerza del trabajo; este derecho después de un largo y complicado proceso de evolución social se ha reconocido plenamente dentro del derecho del trabajo, ya que el derecho de asociación sindical es considerado como una garantía de índole social que comparten todo tipo de trabajadores en su lucha por alcanzar el desarrollo social compartido.

Nuestra Constitución de 1917, al consignar las garantías sociales para la clase trabajadora en su Artículo 123, consagró el principio de asociación sindical que reconoció el derecho de asociarse en sindicatos a todo tipo de trabajadores, incluyendo a los trabajadores públicos. Sin embargo, por las razones expuestas en el capítulo anterior, a esta clase de trabajadores sin existir razonamientos jurídicos o basados en derecho o cosa que se le pareciera, de buenas a primeras se les suprimió dicho derecho dejándoles marginados a la voluntad de quienes manejan sus destinos dentro de la administración pública, la supresión del derecho en cuestión se debió a que se decía que el susodicho derecho atentaba en contra del interés público y por ende contra el Estado mexicano.

En efecto, el derecho tratado dentro de la administración pública federal fue un tema muy discutido en la temática jurídica por la naturaleza tan especial de la institución Estado; sin embargo, este tema más bien se había manejado desde el punto de vista político y no jurídico que era lo correcto, pues si observa-

mos detenidamente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado llegaremos a concretar que el derecho de asociación sindical está plenamente reconocido, aunque nunca se utiliza en ninguna forma en beneficio del trabajador al servicio del Estado.

Innegablemente que el derecho, motivo de este análisis, se encuentra debidamente reglamentado en la Ley Burocrática y su fuente constitucional la encontramos en la primera parte de la Fracción X del Apartado "B" del Artículo 123 de nuestra Carta Magna, sin embargo sus alcances en la práctica social, son hasta cierto punto efímeros y limitativos, en virtud de que una vez que el trabajador público ingrese al sindicato correspondiente, no podrá dejarlo, salvo que fuere expulsado, en cuyo caso pierde todos los derechos sindicales y por ende el de asociarse en sindicatos, toda vez que en cada dependencia o unidad administrativa solamente puede haber un sindicato, con la salvedad de que el Estado no podrá aceptar en ningún caso, la cláusula de exclusión, aplicada generalmente a los trabajadores comunes.

Todo lo relacionado con el derecho de asociación sindical y sindicatos de los empleados públicos se reglamenta en el Capítulo I del Título IV de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

13. El derecho a la huelga

Entre las conquistas más importantes alcanzadas por los empleados públicos, encontramos el derecho a la huelga, mismo que para llegar a reconocerse como un derecho legítimo de la clase trabajadora en general tuvo que pasar por diversas etapas de represión, pero a pesar de ello, la clase obrera nunca desmayó en su propósito de conseguir el pleno reconocimiento de este derecho. En nuestro país el Código Penal de 1871 prohibió las huelgas y las sanciones en el artículo 925;

de ahí que los movimientos de huelga registrados durante el régimen porfirista hayan sido tan violentamente reprimidos, tal como aconteció con las huelgas de Ca-
nanea en Sonora y Río Blanco, en Veracruz; pero más tarde con el triunfo de la Re-
volución Mexicana, el derecho cuestionado, quedó plenamente reconocido al con-
signarse en la Constitución de 1917, en el Artículo 123.

El derecho en estudio reviste vital importancia para toda clase de tra-
bajadores, en razón de que es el medio indispensable para defender sus derechos,
y a la vez, el instrumento de lucha permanente que les permite obtener mediante
la fuerza conquistas tanto laborales como económicas, y con ello puedan alcanzar
el desarrollo social compartido que les proporcione los elementos necesarios para
vivir una vida digna al lado de sus respectivas familias.

De lo anterior se infiere, que la huelga se ha constituido en un recurso
gremial en manos de todo tipo de trabajadores, incluyendo a los empleados públi-
cos, puesto que con aquél combaten la superioridad económica y los abusos de la
clase patronal.

Es indiscutible, que dentro de la administración pública, no puede de-
cirse que haya explotación del hombre por el hombre, por la sencilla razón de que
el Estado no persigue fines de lucro, pero en cambio sí existe enajenación del hom-
bre por el hombre y abusos de funcionarios del Estado en contra de los servidores
públicos a su servicio, pero que desgraciadamente nunca se les otorga la importan-
cia que se les debería dar a este tipo de problemas.

El reconocimiento del derecho de huelga para los empleados públicos -
en nuestra legislación laboral, fue consecuencia de un largo y complicado proceso
de luchas sociales, que han considerado que no debe negarse a este grupo social -
los mismos derechos conquistados por los demás trabajadores que ampara el Apar

tado "A" del artículo 123 Constitucional, toda vez que las normas de trabajo consignadas en el original de dicho artículo regían para todo tipo de trabajador incluyendo a los empleados públicos; sin embargo, no se consideró así y fue necesario reformar el precepto constitucional citado, agregándole el Apartado "B" que es el tema central de este trabajo de tesis, y es en éste donde se crean los derechos exclusivos de los empleados públicos y con esto se regulariza, este renglón tan importante que compete a los servidores públicos entrando en dicha regularización el tan discutido derecho a la huelga de los empleados al servicio del Estado.

Sobre el particular, el Artículo 123 en el Apartado "B" establece que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando violen de una manera general y sistemática los derechos, que este artículo les consagra. A este respecto podemos observar que constitucionalmente existe la posibilidad de llegar a ejercitar el derecho a la huelga en contra del Estado, para evitar abusos de funcionarios y exigir mejoras económicas y otras que sean necesarias; sin embargo este derecho es sólo en función de la teoría, ya que en la realidad, jamás sucede lo exteriorizado, por lo general no se presenta ninguna posibilidad de ir a la huelga, en razón de que los líderes sindicales tienen controlados a los trabajadores para evitar que éstos protesten en contra del Estado-patrón.

Por otra parte, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del citado artículo 123 Constitucional, en el Capítulo III, Título Cuarto, artículos del 92 al 109 reglamentan el derecho a la huelga de los trabajadores públicos.

14. Derecho a dirimir controversias en un tribunal

El derecho a dirimir controversias en un tribunal y a ser juzgados, es un derecho propio de los trabajadores al servicio del Estado; sabemos que la Constitución establece la base jurídica para ello, en el artículo 13 de la propia Carta Magna. La Creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, fue una tarea ardua, ya que las clases más favorecidas se oponían a su creación porque redundaría en detrimento de sus intereses y en beneficio de los trabajadores públicos. El Tribunal en cuestión se creó por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, y mismo que fue ratificado por el Estatuto de 1941. Más tarde en la reforma hecha al artículo 123 Constitucional, publicada el 5 de diciembre de 1960 en el Diario Oficial, el Tribunal de referencia fue elevado a la categoría de institución constitucional y por ende la encargada de defender los derechos de los trabajadores públicos.

La citada reforma aparte de investir de legalidad al Tribunal citado, también le dio facultades al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para avocarse al conocimiento de los conflictos laborales que surgieran entre el Poder Judicial y sus trabajadores, lo dicho porque la misma Suprema Corte sostenía el criterio de que no podían someterse al arbitrio juzgador los problemas citados que surgieran entre el Poder Judicial y sus trabajadores, por la razón de que la Constitución no le reconocía base legal al Tribunal Superior para avocarse al conocimiento de dichos conflictos, porque si ello se permitiera se estaría creando un poder superior al judicial y se violaría con ello la soberanía del propio Poder Judicial.

De ahí que para garantizar el derecho a dirimir las controversias de los trabajadores públicos con el Estado, se haya hecho la reforma ya citada del 5 de diciembre de 1960, en que se crean dos tribunales de distinta jerarquía, uno es

el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el otro el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El primero encargado de resolver los conflictos que surjan entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo respecto de sus trabajadores, así como los conflictos que surjan entre el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores y organismos descentralizados que estén sujetos a regímenes laborales como es de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en cambio, el segundo, se encarga de dirimir conflictos que surgen entre el Poder Judicial y sus trabajadores.

Queremos aclarar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano jurisdiccional de más alta jerarquía nacional, tiene sus funciones específicas que le asigna la Constitución General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y otras leyes Federales; pero en cuanto a su función de Tribunal de trabajo burocrático conserva idéntica categoría al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, incluso sometiéndose a las normas de procedimiento que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la salvedad que resuelve en única instancia los conflictos laborales que se susciten entre el Poder Judicial y sus trabajadores, y cuyo fallo no admite recurso alguno.

Ahora bien, la competencia de ambos tribunales la fija el artículo 123 Constitucional en el Apartado "B", específicamente en la Fracción XII y en los Títulos Séptimo y Noveno de la Ley reglamentaria del citado precepto constitucional.

Indudablemente que podríamos hacer una exposición más detallada y minuciosa de todas y cada una de las conquistas a que tienen derecho los empleados públicos, pero como no es el caso de hacer un tratado sobre la materia, sólo

nos limitamos a concretizar y detallar los derechos más importantes de los trabajadores públicos, en razón de lo ya asentado de que si nos extendemos demasiado haríamos un tratado sobre la materia y es seguro que no acabaríamos de exponer todos los pormenores y detalles inherentes a dichos derechos ya descritos en este trabajo.

B) DEBERES DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS

Una vez que hemos terminado de exponer en forma por demás breve los derechos que tienen los servidores públicos, en base a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, así como de los diversos reglamentos y acuerdos que en ella se basan, entramos ahora a exponer lo relativo a los deberes de los mismos servidores públicos.

Así como los trabajadores públicos reclaman del Estado elementos necesarios para subsistir decorosamente y hacer frente a sus necesidades personales y de su familia, y que no son otra cosa que los derechos que consagra la Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional que ya hemos descrito, así, por su parte, el Estado les impone deberes imprescindibles para cumplir sus funciones que más adelante detallamos.

Los deberes que la administración pública impone a los trabajadores al servicio del Estado, se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público, según sea la naturaleza de los servicios. Los deberes serán generales o especiales a una determinada rama administrativa; los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos y los segundos, aluden a los deberes especiales propios de un sector de la administración, como son los del Ejército, Fuerza Aérea, Armada, policía, guardia nacional, ser

vicio exterior, magisterio y demás. (Artículo 123, Apartado "B" Fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.) (26)

De acuerdo a nuestra legislación, tanto en la Constitución como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en los diversos reglamentos que se basan en la propia ley, se consignan los deberes de los funcionarios y empleados públicos que sirven al Estado. Tales deberes implican responsabilidad, continuidad, puntualidad, limpieza, y demás necesarios. La responsabilidad se refiere a la intensidad, cuidado y esmero del servidor público al desarrollar sus labores cotidianas, sujetándose a las órdenes de sus jefes inmediatos; la continuidad alude a la obligación que tienen los servidores públicos de permanecer en el lugar donde deben desempeñar sus labores, durante el tiempo que fijan los horarios en base a los reglamentos de trabajo; la puntualidad se refiere a que el servidor público debe llegar a la hora para iniciar sus labores sin retardos y la limpieza, indudablemente se refiere a la buena presentación del servidor público, impecablemente vestido y aseado.

El artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enumera algunos de los deberes que tienen los servidores públicos, por ejemplo:

"Son obligaciones de los trabajadores:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

(26) cfr Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 411.

- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
- VI. Asistir puntualmente a sus labores.
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación para mejorar su preparación y eficiencia (artículo 134, Ley Federal del Trabajo)".

En seguida describiremos en forma breve, estos deberes que hemos anotado y que consigna el artículo 44 ya citado.

En primer lugar tenemos:

1. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

Este deber se refiere a que los servidores públicos en el desempeño de sus trabajos, lo deben hacer con constancia, seriedad, limpieza y dedicación, sujetándose a las órdenes que les den sus jefes inmediatos, de acuerdo a las leyes y reglamentos, como el Reglamento Interior de Trabajo. Que tengan, por ejemplo, el Reglamento Interior de Trabajo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de fecha 31 de julio de 1973, publicado en el Diario Oficial del 10 de agosto del mismo año.

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.

Indudablemente que las buenas costumbres, se refieren a que los trabajadores públicos sean respetuosos, no asistan en estado de ebriedad a sus labores y mucho menos que vayan a tratar mal al público que atienden, además que guarden respeto a sus jefes y compañeros, siendo solícitos y atentos con ellos en todo lo relacionado con motivo de su trabajo.

III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

Lo referente a este deber, es que los servidores públicos deben aten-

der a las condiciones de trabajo que les impongan sus jefes, derivadas del nombramiento que firmen, por ejemplo: que guarden respeto a sus jefes y los obedezcan, que asistan puntuales a sus labores; que se presenten limpios; que no se ausenten de su oficina o lugares en horas hábiles de trabajo; que desempeñen su cometido; - que no coman ni platiquen en ese lapso; que atiendan diligentemente a las personas ya sean jefes, compañeros o bien al público que requieran su atención en lo concerniente a sus conocimientos del trabajo que se desarrolla.

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

Este deber consideramos es uno de los más importantes, ya que los servidores públicos, están obligados por ética propia y por la protesta que hacen a guardar secreto acerca de los asuntos que conozcan. La demasiada "comunicación" de lo que se está enterado, raya en la impertinencia que puede llegar y causar grave daño a personas inocentes con el consiguiente perjuicio en sus intereses, papeles o propiedades. En una palabra: la discreción es la agudeza, el ingenio, la rectitud, juicio para hablar o bien obrar; la exactitud para guardar los secretos.

V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

Este deber se refiere a que en horas de trabajo, o bien en horas de descanso, cualquiera de los servidores públicos se eviten realizar conductas que puedan poner en peligro su vida o la de sus compañeros, v. gr. si hay tanques de gas, pues no prender cigarrillos máxime si hay alguna fuga; tampoco lanzar objetos entre sus compañeros porque podrían lesionar a alguno, y menos hacer funcionar aparatos de trabajo si no saben su correcto funcionamiento.

VI. Asistir puntualmente a sus labores.

Es obvio que los servidores públicos deben presentarse con regulari-

dad a sus labores y a la hora que tienen asignada ya que si llegan tarde se acumulan notas malas y dejan mucho que desear de su seriedad, ahora que si llegan temprano, pero faltan mucho, también les perjudica, porque nunca ascienden ni tampoco se les tendrá en consideración para alguna recomendación de otro trabajo.

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

Esto claramente indica que a los trabajadores públicos no les está permitido hacer propaganda de ninguna índole, es decir, ni política ni religiosa; salvo, se entiende, lo estatuido en el cambio de dirigentes sindicales. Si bien podríamos ampliar este concepto en el no hacer "propaganda" en el bien o mal actuar de jefes o compañeros en el desempeño de sus labores.

VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Este más que ser un deber, consideramos que es un beneficio, ya que las escuelas de capacitación para los trabajadores públicos son una ventaja, porque les permiten actualizar sus conocimientos respecto del trabajo que desarrollan y prepararse mejor para poder ascender a un puesto de mayor responsabilidad y remuneración económica.

Después de explicar brevemente los deberes que el Estado impone a los empleados públicos, en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a continuación, en vía de ilustración y para redondear mejor lo explicado, precisaremos mejor los deberes ya descritos, tal como se les conoce en la práctica dentro de la Administración Pública Federal, y así tenemos en primer lugar:

1. El deber de prestar la protesta al cargo

Este deber, creado por nuestra Constitución como una forma para ---

comprometer públicamente a los funcionarios y empleados de la Federación y con ello, derivar la responsabilidad en que incurran con motivo del desempeño de sus funciones dentro de la administración pública, es únicamente obligatorio para los funcionarios. En efecto el artículo 128 de la Constitución dispone que:

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Por su parte el artículo 130 Constitucional previene:

"La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley"...

2. Deber de prestar el cargo

Este deber significa que la persona elegida o designada para ocupar un cargo público, ya sea de funcionario o de empleado público, ambos deberán prestar sus servicios con eficiencia y responsabilidad, durante el tiempo que establezca el horario de trabajo, evitando en esta forma perjuicios al Estado y a los particulares, éstos últimos que requieren servicios del primero para satisfacer necesidades generales o propias.

El maestro Andrés Serra Rojas, respecto al deber de prestar el cargo dice:

"El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos. Por ello el principal deber del trabajador público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido designado. La jerarquía administrativa se asegura por el estricto cumplimiento de este deber". (27)

Efectivamente, el deber de prestar el cargo es una gran responsabilidad que requiere constancia, precisión y seriedad al realizar las labores que se les en

(27) Serra Rojas, Andrés. op. cit., p. 415.

comiendan en base al nombramiento que tengan expedido, toda vez que son los -- agentes activos que ejecutan las órdenes del sujeto pasivo que es el Estado, especí--
ficamente la Administración Pública.

3. El deber de diligencia

Se supone que el empleado público al desempeñar su cargo, deberá -- asistir puntualmente a sus labores y desarrollarlas con la intensidad, cuidado y -- esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y regla--
mentos respectivos, siendo solícito, atento, constante y mostrar absoluta parcia--
lidad en los asuntos que conozca, ya que de no ser así se lesiona la función públi--
ca y con ello el interés general.

En síntesis, el deber de diligencia, implica para los trabajadores pú--
blicos, la obligación ineludible de consagrarse exclusivamente al servicio del Es--
tado, durante el tiempo que establezca el horario de trabajo.

4. El deber de obediencia

La obediencia significa cumplir con las obligaciones que les impongan
las condiciones generales de trabajo y someterse a la dirección de sus jefes obede--
ciendo y acatando sus órdenes, indudablemente este es uno de los deberes principa--
les dentro de la función pública, porque si no hubiera obediencia entre los funciona--
rios y empleados que se encuentran en una relación de jerarquía, la Administra--
ción Pública toda sufriría un desquiciamiento, ya que faltaría unión al realizar las
acciones y conductas del propio Estado. La obediencia es necesaria para poder es--
tablecer un orden de jerarquía y poder cumplir satisfactoriamente el fin del Esta--
do; que es el de satisfacer el interés general. Este deber se regula en las fraccio--
nes I y III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A este respecto, el maestro Jorge Olivera Toro, dice:

"Tienen el deber de obediencia todos los funcionarios y empleados que se encuentren en una relación de jerarquía. La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte del mismo servicio". (28)

5. Deber de discreción

El deber que ahora nos ocupa tiene su razón de ser en base a la fracción IV del artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya muchas veces citada. La discreción es una obligación, no un deber, porque consideramos que todos los servidores públicos sin excepción deben tener reserva respecto de los asuntos que les traten o encomienden sus jefes y superiores; así como también la deben tener respecto de aquellos asuntos que les traten o consulten los particulares. Indudablemente que se debe tener reserva, principalmente en determinados ramos de la administración, es que se puede poner en peligro hasta al propio Estado, tal es el caso de secretos diplomáticos, militares, fiscales, y otros más. (29)

Respecto a este deber tan importante, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice:

"El deber de fidelidad llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Estos asuntos requieren la reserva, principalmente en determinados ramos de la Administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado, o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico. A esto se refiere la ley cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo". Artículo 44, fracción IV. (30)

(28) Olivera Toro, Jorge. op. cit., p. 351.

(29) cfr. Olivera Toro, Jorge. op. cit. p. 352.

(30) Serra Rojas, Andrés. op. cit., p. 419.

6. Deber de seguridad

Este deber tiene su base en la Fracción V del ya multicitado artículo 44, de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. La seguridad es indispensable y necesaria dentro de cualquier dependencia de trabajo, con objeto de evitar accidentes irremediables que pongan en peligro la vida o las pertenencias del empleado público, o bien la vida o las pertenencias de sus compañeros o las pertenencias del propio Estado. No podemos olvidar que dentro de la Administración Pública, existen actividades sumamente peligrosas como son: el empleo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo, para lo que se deben tomar las medidas pertinentes.

7. Deber de lealtad o fidelidad a la Nación Mexicana

Dentro de la Administración Pública, el deber de lealtad se refiere indudablemente a la prohibición de política interna que lesione bien a compañeros o jefes en detrimento del trabajo que redunde en la marcha de la administración pública. Sin embargo, la doctrina establece otro tipo de lealtad y es la que se refiere a la nación, pero en ocasiones se confunden, por tal estableceremos la diferencia: el deber de lealtad dentro de los edificios de trabajo, se considera más bien como un deber comercial y político; en cambio el deber de lealtad a la nación, es más bien una exaltación patriótica de orgullo, desinterés y nobleza del funcionario o del empleado público de servir a su patria para hacerla más grande y respetada. Este deber tiene su fundamento jurídico en la Fracción VII del artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ya multicitada.

8. Deber de residencia

Este deber alude innegablemente a que el trabajador público o el funcionario deben estar en el lugar que se les designe para cumplir con sus labores, tal

como lo establece el artículo 15 Fracción VI de la multicitada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; ahora bien el lugar de residencia queda plenamente especificado en el nombramiento que se les expide.

9. Deber de desinterés

Este deber es muy importante dentro de la función pública, puesto que es el que moldea los actos de los servidores públicos. Estos no deben tener interés alguno en la clase de tareas que realizan, ya que se entiende que los servidores públicos están cumpliendo únicamente con su deber al atender tanto a su trabajo, como a quien requiera o realizar actos dentro de la Administración Pública; para lo cual no debe mediar el interés derivado de dádivas, influencias, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sanciona, pero sólo de hecho y no realmente.

C) RESPONSABILIDAD DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS

El incumplimiento de los deberes que hemos enunciado en páginas anteriores por parte de los servidores públicos, origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros.

Indudablemente que si profundizamos en este tema toda la tesis nos sería insuficiente para tratarlo; así, pues, es por esta razón que sólo nos concretaremos a dar una breve semblanza de lo que se entiende por responsabilidad de los servidores públicos, los tipos de responsabilidad que se conceptúan en la ley, sus diversos alcances jurídicos y algunos ejemplos conforme a la ley.

Empezaremos por definir lo que se entiende en el sentido doctrinario y jurídico por responsabilidad.

Responsabilidad en la doctrina es: obligación de responder de los actos que alguien ejecuta o que otros hacen bajo la vigilancia del interesado, o bien res-

ponder de los actos que el interesado realiza en forma directa.

Ahora bien, la responsabilidad de tipo jurídico es responder de sus actos públicos ante sus superiores, autoridades y terceros por haber incurrido en faltas o delitos que ameriten sanción, ya sea administrativa, penal o civil.

Una vez que hemos definido el sentido tanto de responsabilidad de tipo doctrinaria como jurídica, empezaremos en primer término por tratar de explicar lo referente a la:

1. Responsabilidad administrativa

Responsabilidad Administrativa es la obligación que tienen los servidores públicos para con el Estado por la relación contractual existente entre ambos a no infringir la ley que los rige en perjuicio de la Administración Pública y de terceros.

Esta responsabilidad se sintetiza en lo siguiente: el poder disciplinario del Estado exige del personal a su servicio, total cumplimiento de los deberes inherentes al cargo que desempeñan, por tanto, si el servidor público incurre en alguna falta que no sea muy severa, el poder disciplinario del Estado le aplicará una sanción correctiva; en cambio, si la falta asume un carácter más grave, entonces las penas serán expulsativas o depurativas, entendiéndose como tales: la suspensión o el cese. El poder disciplinario del Estado permite a la Administración Pública corregir los errores y anormalidades cometidos en los servicios públicos, aplicando la acción administrativa con eficacia y moralidad.

Por ejemplo: responsabilidad de tipo administrativo en que incurren los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, es faltar periódicamente al trabajo, no atender con esmero y diligencia a las personas que concurren a las oficinas de las dependencias públicas, perder expedientes por negligencia, salirse del

trabajo en horas de labores sin previa autorización.

En cambio, las faltas administrativas de carácter más severo son: sacar expedientes y hacer uso indebido de ellos, faltar tres veces seguidas a sus labores sin causa justificada, injuriar gravemente a sus superiores y personas que acudan a las dependencias públicas. Pues bien, la responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de -- correcciones de carácter de tipo disciplinario llegando hasta la expulsión.

Respecto a lo anterior la fracción I del artículo 238 del Reglamento de la Contraloría de la Federación establecía respecto a la responsabilidad administrativa, lo siguiente :

"Administrativas cuando se refieren a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimiento puramente administrativo"

Entre las sanciones de carácter disciplinario más importantes en materia administrativa son: apercibimiento, multas, traslado de destino o de residencia, suspensión de empleo, pérdida de un derecho en el escalafón y cese.

El maestro Andrés Serra Rojas, a este respecto dice:

"La ley de los Trabajadores del Estado considera alguna de estas sanciones, excluyendo la multa, reglamenta el traslado, establece las condiciones de suspensión, artículo 45, y los de cese, artículo 46". (31)

La Suprema Corte a este respecto dice:

"Que carece de facultades para decidir si una falta cometida por un -- empleado debe ser dispensada o no, ya que ésta cuestión sólo corresponde a la facultad discrecional de la autoridad responsable y es así -- que la Corte cometería una censurable sustitución de criterio si interviniese en la calificación de dichas faltas, por la sola inconformidad -- injustificada del interesado". (Sem. Jud. Fed. V época t. 112, pág. - 835).

(31) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pp. 469, 470 y 472.

Ahora explicaremos en forma concisa y breve la responsabilidad:

2. Responsabilidad civil

Es el menoscabo, lesiones que se le inferen al patrimonio del Estado por faltas o delitos cometidos por incumplimiento o conscientemente en el ejercicio del trabajo.

El maestro, Andrés Serra Rojas, respecto de este tema dice:

"Como responsabilidad de este tipo son aquellas que provengan de faltas o errores cometidos en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejadas la pérdida o menoscabo de dichos bienes. O las que se originan por satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus Dependencias. Y, por último, las que emanen de la comisión de un delito". (32)

La responsabilidad civil se origina siempre que se ha causado un perjuicio a la Administración Pública o a los particulares de tipo económico, en el caso de los particulares, sólo cuando éstos tengan derecho de repetir contra el Estado por actos que hayan cometido sus servidores.

El artículo 114 de la Constitución dice:

"En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad, para ningún funcionario público"

En cambio, el Código Civil del Distrito y Territorio Federales, en el capítulo V artículo 1910 dice:

"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia de la víctima".

La responsabilidad civil en que incurre un funcionario o empleado público es entre otras: disponer de sumas de dinero que tengan en su encargo por motivo de su puesto, también sufre menoscabo o daño el patrimonio del Estado cuando

(32) Serra Rojas, Andrés. op. cit., pp. 473-474.

por incumplimiento de los servidores públicos los bienes del Estado que están bajo su custodia sufren deterioros o se destruyen, o bien se pierden, por lo que dichos funcionarios y empleados están obligados a resarcir al Estado de dichas pérdidas.

(33)

Por último entraremos a explicar en forma breve sobre la

3. Responsabilidad penal

Se incurre en ella cuando los servidores públicos en ejercicio de sus funciones cometen faltas equiparadas a delitos que se sancionan de acuerdo a las leyes penales.

A mayor abundamiento se entiende por delito de acuerdo al Código Penal.

"delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales" (artículo 7o.)

En el tipo de responsabilidad que ahora nos ocupa, necesariamente tenemos que distinguir los siguientes tipos de delitos:

A) Delitos del orden común y federales

B) Delitos y faltas oficiales

Respecto a los delitos del orden común el maestro Andres Serra Rojas dice:

"Los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo".

"Los altos funcionarios de la Federación pueden ser desaforados por -

(33) Serra Rojas, Andrés. op. cit., p. 474.

cualesquiera de los delitos comunes, federales o especiales".

"Los altos funcionarios de la Federación no gozan de fuero Constitucional por los delitos comunes, faltas y omisiones oficiales en que incurran durante el desempeño de sus funciones o con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubiesen aceptado en el período en que disfruten de aquel fuero".

(Entendiéndose por fuero: la inmunidad que tienen los altos funcionarios durante el ejercicio de su gestión). (34)

Así pues, haciendo un comentario a lo narrado, diremos lo siguiente: cuando un alto funcionario ha cometido alguno de estos delitos: ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, cohecho, peculado y concusión, revelación de secretos, espionaje, traición a la patria, etc., para poder ser juzgado tendrá que ser desahorado, es decir, la Cámara de Diputados tendrá que quitarle el cargo que tiene y con ello la inmunidad para ser juzgado, desde luego hay excepción de la Cámara cuando se trata del Presidente de la República, ya que interviene la de Senadores.

Para el caso de los funcionarios simplemente o de los empleados en general no existe ningún privilegio para que sean juzgados y si se les prueba el delito que sean encarcelados inclusive.

Respecto a los delitos Federales podemos decir que son aquellos que son competencia de los tribunales Federales en toda la República, o mejor dicho, son aquellos que se formulan por leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

"De acuerdo con el artículo 41 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competencia de los jueces del Distrito Federal en materia penal (y de los jueces de distrito foráneos) conocer de los delitos del orden federal. Los delitos del orden federal son: A) los previstos en las leyes federales y en los tratados; B) los señalados en los artículos 2 y 5 del código penal; C) los oficiales o comunes co--

(34) Serra Rojas, Andrés. op. cit., pp. 474, 475, 476 y 477.

metidos en el extrabjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos; D) los cometidos en las embadas y delegaciones extranjeras; E) aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo; F) los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; G) los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; H) los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio sea esté descentralizado o concesionado; I) los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado; J) todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultades reservadas a la Federación". (35)

Respecto a los delitos y faltas oficiales sólo diremos lo siguiente:

"Son aquellos que cometen los altos funcionarios, funcionarios y empleados en general en el ejercicio de sus funciones administrativas, políticas y sociales".

Por lo que respecta a los delitos oficiales de los altos funcionarios en ejercicio de sus funciones, éstos los enumera el artículo 13 de la Ley de Responsabilidades, y en lo que toca a los funcionarios y demás servidores públicos, el artículo que los enumera es 18 de la Ley de Responsabilidades ya citada y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de febrero de 1940.

Pues bien, una vez que hemos explicado en forma breve las responsabilidades en que incurren los trabajadores públicos, en seguida pasaremos a

La Ley de Responsabilidades, de fecha 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940; establece, como ya lo hemos apuntado, los delitos y faltas en que incurren los servidores públicos, por falta de cumplimiento de los deberes inherentes al cargo que desempeñan, dicha ley es reglamentaria del artículo 111 Constitucional, y por tanto debería aplicarse con estricto apego a derecho; sin embargo no es así. O sea, la ley en --

(35) Serra Rojas, Andrés. op. cit., p. 481-482.

cuestión no se aplica, es más nunca se ha aplicado, por lo que pensamos que debería buscarse alguna fórmula jurídica para que dicha ley se aplique tanto a los altos funcionarios, simples funcionarios y a los servidores públicos en general con estricto apego a derecho, ya que en la medida que se aplique la multicitada ley redundará en beneficio de la Administración Pública.

En relación con lo expuesto, consideramos que en todo tiempo y en cualquier sistema social, el derecho creado para normar la conducta humana, debe imponer límites a la libertad individual para de esta forma poder garantizar la libertad colectiva de los individuos; además de que debe aplicarse con toda equidad sin atender a privilegios de ninguna índole, puesto que si en el mundo animal la ley de la vida por la vida misma se cumple tan necesaria e ineludiblemente como cualquiera otra ley de la naturaleza, idéntica fuerza y razón debe asistir al hombre en tanto que está colocado en la cima de la evolución y el desarrollo, el cual se encuentra determinado por la estructura que lo asienta, en donde el derecho aparece como un elemento vital para la convivencia social entre los hombres, normando sus vidas y sus actos.

CONCLUSIONES

1. Desde que el hombre apareció sobre la tierra, el trabajo ha sido un medio necesario para allegarse los elementos que les permitan subsistir y el derecho aparece como una necesidad inaplazable para reglamentarlo.
2. Para evitar la explotación del hombre por el hombre que desde antaño y aun hoy subsiste, se requiere de una verdadera aplicación de la legislación laboral en beneficio del trabajador, que le garantice sus derechos, principalmente el que corresponde a laborar debidamente remunerado.
3. En México, el Derecho del Trabajo, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, ha pretendido ser el estatuto protector y dignificador de la clase trabajadora; pero la realidad jurídica es tan sólo teoría, ya que en la práctica carece de efectividad por la mala aplicación que se hace en algunos casos del derecho laboral por algunas autoridades que lo interpretan mal a sabiendas o por ignorancia.

4. Se deberían garantizar y proteger los derechos de los trabajadores de Confianza, ya que es absurdo que no los regule la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
5. Se debería vigilar la debida aplicación de la Ley de Responsabilidades en beneficio de la Administración Pública, ya que ello redundaría en beneficio de los intereses de la nación y por ende de los ciudadanos con derechos plenamente reconocidos.
6. Se requiere de una verdadera programación dentro de toda la Administración Pública para poder canalizar el trabajo burocrático en cualquier aspecto, además una verdadera preparación científica y técnica del personal a efecto de que sirvan en forma eficiente y -- con mejor rendimiento tanto al Estado como a la colectividad que -- en última instancia es la beneficiada o perjudicada.
7. Se requiere de un código laboral que reglamente y proteja a todos los prestadores de servicios, sin olvidar la función que realiza la empresa ya sea pública o privada, con lo cual se evitaría la anarquía y confusión que amenaza a nuestro país y que tanto dañan a la economía y estabilidad de nuestro pueblo,
8. Se requiere de una justicia social auténtica, para que todos los mexicanos tengan acceso tanto a la educación como a la riqueza que se genera en nuestro país, con lo cual alcanzaríamos un nivel de vida que nos dignificaría a todos.

BIBLIOGRAFIA:

OBRAS

Abad de Santillán, Diego: Historia del Movimiento Obrero Español, 3a. Edición, Editorial ZYX, Madrid España, 1968.

Marx, Carlos: El Capital, t. I, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires, 1968.

Nikitin, P.: "Economía Política", Manual de Divulgación, 3a. Edición, Editorial Progreso, Moscú, 1959.

P. Mousells, Nicos: Organización y Burocracia, Ediciones Península, Barcelona, España, 1973.

Pletsch, Max: La Revolución Industrial, "Parte Primera de la Máquina de Vapor a la Nacionalización", Editorial Herder, Barcelona, 1965.

Silva Herzog, Jesús: Breve Historia de la Revolución Mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

OBRAS DE DERECHO

Burgoa Orihuela, Dr. Ignacio: Las Garantías Individuales, 7a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

De la Cueva, Dr. Mario: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 1a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

_____ Derecho Mexicano del Trabajo, t. I, Editorial Porrúa, S. A., México, 1961.

Lanz Duret, Lic. Miguel: Derecho Constitucional Mexicano, 4a. Edición, Editorial

Continental, S.A., México, 1971.

Olivera Toro, Lic. Jorge: Manual de Derecho Administrativo, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.

Porrúa Pérez, Francisco: Teoría del Estado, 4a. Edición Editorial Porrúa, S.A., México, 1969.

Serra Rojas, Dr. Andrés: Derecho Administrativo, t. I, 5a. Edición, Editorial Galve, S. A., México, 1972.

Trueba Urbina, Dr. Alberto: Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.

_____ y Trueba Barrera, Lic. Jorge: Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 3a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.

_____ : Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.

_____ : El Nuevo Artículo 123, Editorial Porrúa, S. A., México, 1962.

_____ : Evolución de la Huelga, Editorial Botas, México, 1950.

_____ : Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 1a. Edición, -- Editorial Porrúa, S. A., México, 1971.

LEY MAXIMA DEL PAIS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 52a. Edición, Editorial -- Porrúa, S. A., México, 1975.

LEYES

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, 4a. Edición, Editorial Andrade, México, 1973.

Ley Federal del Trabajo Reformada, Reglamentaria del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S. A., México, 1976.

"Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1959, corregida según Fe de Erratas en el Diario Oficial del 13 de enero de 1960.

"Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles", Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975.

"Ley de Seguridad Social para las Fuerzas de la Armada Mexicana", Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 1976.

"Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados", Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940.

CODIGO

Código Civil, 37a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.