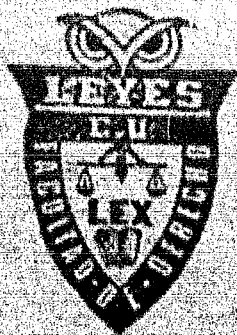


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



EL ARTICULO 123 Y SUS LEYES
REGLAMENTARIAS EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA

TESIS PROFESIONAL

VICTOR MANUEL GALLEGOS SALAS

México, D. F.

1977



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



FACULTAD DE DERECHO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
VICTOR MANUEL GALLEGOS SALAS

México, D. F.

1977

M. A. T. U.
Maestro el alumno
pido las correcciones
que se le indicaron
E. M. G.

EL ARTICULO 103 Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA

Publicado
en

VICTOR MANUEL CALLEGOS SALAS.

La presente tesis fué elaborada en el Seminario de Derecho del Trabajo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con la autorización del Director, Doctor Alberto Trueba Urbina, bajo la dirección del Doctor Carlos Mariscal Gómez

No existen palabras para poder
expresar todo el agradecimiento
por la ayuda brindada y por los
sabios consejos de mis padres:
SR. LEOPOLDO GALLEGOS RANGEL y
SRA. ROSARIO SALAS DE GALLEGOS.
..... ¡CON TODO MI AMOR;

A NANCY:

Compañera y amiga de mi vida, amada
esposa. Con agradecimiento eterno -
por la confianza y apoyo ofrecidos
para la elaboración de éste trabajo.
Por hoy y por siempre, admiración,
cariño y respeto.

A MIS HERMANOS:

PELO

TELITA

TOÑO

CARLOS

CHAYO

JORGE

ALEJANDRO

FERNANDO

RICARDO

..... GRACIAS.

AL DR. CARLOS NAVISCAL GONZALEZ
Con mi reconocimiento por la
dirección de ésta tesis.

AL DR. ALBERTO TRUJEA URBINA

A MIS MAESTROS Y AMIGOS.

I N D I C E

	PAGINA
Introducción	I
Capítulo Primero ANTECEDENTES HISTORICOS	
1. Situación imperante a fines del Porfiriato	1
2. Período revolucionario	6
3. Interacción del Congreso Constituyente de 1916 y 1917	10
4. Debates en torno al dictamen del artículo 50. Constitucional	11
5. Surgimiento del artículo 123 y su evolución ...	16
Capítulo Segundo LAS LEYES Y LOS REGLAMENTOS	
1. Concepto de ley	22
2. El proceso legislativo	25
3. Concepto de reglamento	33
4. Potestad reglamentaria	35
Capítulo Tercero EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA	
1. El derecho público	41
2. Teoría de la Administración pública	43
3. Concepto de derecho de administración pública ..	47
4. Integración del derecho administrativo público. .	51
5. La ciencia de la administración pública	53
6. Autonomía del derecho administrativo público ..	57

Capítulo Cuarto
EL ARTÍCULO 123, SUS LEYES Y REGLAMENTOS

	PAGINA
1. El artículo 123	
a) Su origen	61
b) Teoría y principios	64
c) Estructura ideológica	73
d) Contenido	76
2. Leyes del artículo 123	
a) Ley Federal del Trabajo	86
b) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	93
3. Reglamentos del artículo 123	96
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFIA	104

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

Los motivos concurrentes para la elaboración del presente trabajo fueron: la pasión que sentimos por el Derecho y, - además, el deseo imperecedero de que en nuestro país exista una verdadera adecuación del Derecho hacia las clases económicamente débiles; dicho en otras palabras, se hagan efectivos los principios tutelares y reivindicativos en favor de los trabajadores, - consagrados en el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917.

De las clases escuchadas con el insigne maestro Dr. - Alberto Trueba Urbina, nos despertaron el ánimo de investigar - más a fondo los principios doctrinales que sabiamente nos fueron transmitidos, reconociendo la fuerza avallasadora de su "Teoría Integral". Es muy cierto que la competencia jurisdiccional del - artículo 123 constitucional ha abarcado, en favor de la clase -- trabajadora, de manera contundente en todos los ámbitos en donde se preste un servicio, sea quien fuere la persona que lo recibe, siendo el caso el de los trabajadores que prestan sus servicios en la Administración Pública.

Lo anterior nos dá el derecho a proclamar que nuestra Constitución de 1917 tiene un carácter social indubitable, los - preceptos que de ella emanan nos dan el derecho a emitir el enunciado proclamado

Hagámos pues el análisis del artículo 123 y de sus -- leyes reglamentarias en la Administración Pública.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1. SITUACION INFERANTE A FINES DEL "REPERIATO"

Un documento de mucha significación en esa época, -- porque revela la situación que existía, es el "Programa y Manifiesto de la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano" que elaboraron en San Luis Missouri, el 1º de Julio de 1905, los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, -- Juan y Manuel Sarabia, Rosalío Bustamante, Antonio J. Villareal y Librado Rivera, que constituya un verdadero mensaje de derecho del trabajo dirigido a los obreros mexicanos.

Por su importancia, reproducimos algunos puntos del mencionado Programa:

"21. Establecer un máximo de ocho horas de -- trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: de un peso diario para la generalidad del país, en el que el promedio de los salarios es inferior al citado; y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que éste salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

"22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

"23. Aceptar medidas para que con el trabajo a destajo, los patronos no borlen la aplicación del tiempo máximo y del salario mínimo.

"24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.

"25. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc. a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que

preste seguridad a la vida de los operarios.

"26. Obligar a los patrones o propietarios - rurales a dar alojamiento higiénico a los - trabajadores, cuando la naturaleza de éstos, exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.

"27. Obligar a los patrones a pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo.

"28. Declarar nulos los adeudos actuales de los jornaleros del campo para con los amos.

"29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los nodreros.

"30. Obligar a los arrendadores de campos y casas que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras que dejen en ellas.

"31. Prohibir a los patrones bajo severas penas, que paguen al trabajador le cualquier modo que no sea dinero en efectivo; prohibir y castigar el que se impongan multas a los trabajadores o que se les hagan descuentos de su jornal, o se retarde el pago de la raya - por más de una semana, o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

"32. Obligar a las empresas o negociaciones a no aceptar entre sus empleados y trabajadores, sino una minoría de extranjeros, no permitir en ningún caso que los trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que - al extranjero, en el mismo establecimiento; o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.

"33. Hacer obligatorio el descanso dominical"¹

1. Programa del Partido Liberal. Cit. Moreno, Daniel. Derecho - Constitucional Mexicano. México, 1973. págs. 229 y 230.

Estos puntos, que junto con el capítulo relativo a las tierras constituyen el programa del Partido Liberal, revelan con toda claridad la situación económica y social que existía en el México de principios de siglo, con una dictadura que llegaba ya a su máxima expresión.

Los movimientos obreros de más trascendencia en la dictadura Porfiriana fueron los de Cananea y Río Blanco, los cuales fueron reprimidos cruelmente por medio de violencias, asesinatos, derramamiento de sangre obrera, etc., ya que la organización sindical obrera minaba la solidez del régimen Porfirista y las canongías otorgadas por el régimen.

Es importante destacar, a grosso modo, los movimientos huelguísticos de Cananea y Río Blanco.

A fines de Enero de 1906, se organizó en Cananea, Estado de Sonora, la Unión Liberal "Humanidad", por iniciativa de Manuel M. Diéguez que se afilió después a la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, que tenía su sede en San Luis Missionari.

El 31 de Mayo en la noche, se declaró la huelga en la Mina "Overnight", se desarrolló pacíficamente. El gerente de la compañía minera "Cananea Consolidated Copper Company", coronel - Williams C. Green, solicitó en su auxilio la intervención del gobernador del Estado de Sonora. Los representantes de los huelguistas, que eran más de dos mil, eran: Esteban H. Calderón, Manuel Diéguez, Justo Félix, Enrique Ibáñez, Francisco Méndez, Alvaro L. Diéguez y varios más, presentaron ante las autoridades un memorándum con los siguientes puntos:

- 1° Queda el pueblo obrero declarado en huelga.
- 2° El pueblo obrero se obliga a trabajar sobre las condiciones siguientes:
 - I. La destitución del mayordomo Luis (nivel 19)

4

II. El sueldo mínimo del obrero será cinco pesos por cada hora de trabajo.

III. En todos los trabajos de la "Cananea - Consolidated Copper Co.", se ocuparán el 75% de mexicanos y el 25% de extranjeros, - teniendo los primeros las mismas aptitudes que los segundos.

IV. Poner hombres al cuidado de las jaulas, que tengan nobles sentimientos, para evitar toda clase de irritación.

V. Todo mexicano, en el trabajo de esta negociación, tendrá derecho a ascenso, según se lo permitan sus aptitudes."²

Estas peticiones fueron negadas, calificándolas de absurdas. Por tal motivo, se organizó una manifestación, por parte de los huelguistas, que partió de la mina con rumbo al barrio de "La Mesa", a efecto de invitar a los operarios de la maderería - de la empresa a secundar el movimiento, logrando conseguir su adhesión. El gerente de la mencionada maderería, George Metcalf, trató de impedir la salida de los obreros y como no lo consiguió, junto con su hermano William, con una manguera rocío de agua a los manifestantes para posteriormente tirarles de balascas, entablandose una pelea sangrienta entre huelguistas y sus agresores.

Después de esta lucha, los obreros se dirigieron a la comisaría de Borquillo, en demanda de justicia; pero fueron recibidos con cargas de fusilería. La lucha era desigual. Se contaba con el apoyo, por parte de los obreros, de la firmeza de sus ideas y del coraje reprimido. Contrariamente, los empresarios respaldaban la debilidad de sus principios ideológicos en la fuerza de las armas, contando, además, con el apoyo del gobernador de Sonora.

La actual revuelta de los trabajadores de Cananea - obligó a la empresa a tratar con los obreros. Mientras tanto, --

2. Vid. Trucha Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 3a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975. pág. 6.

cuando aún continuaba la agitación, fueron detenidos Dióñez, - Calderón, Ibarra y otros cinco obreros señalados como directores del movimiento, condenándolos a una pena de quince años en la prisión de San Juan de Ulúa.

El epílogo de esta lucha fué la reanudación de labores, en condiciones de sumisión para los obreros y castigo injusto de sus defensores.³

De consuno con el maestro Alberto Trueba Urbina⁴, en Río Blanco, el origen de la huelga de 1907 radicó en la acción opresora del capitalismo industrial contra la organización sindicalista de los trabajadores hilanderos. Es de hacer notar que la huelga de 1907 no fué la primera. El espíritu de rebeldía se anunció en tres movimientos: 1896, 1898 y 1903.

En 1906, se unificaron los patrones de fábricas textiles de Tlaxcala y expiden un reglamento interior de taller o fábrica. A su vez, se unen los trabajadores textiles de Tlaxcala, Puebla y Veracruz, decidiendo irse a la huelga; lo cual realizan a fines de Noviembre de 1906. Gracias a la intervención del obispo de Puebla, se convence a los trabajadores de dialogar con el Gobierno Federal. En Diciembre de ese mismo año, convienen los trabajadores en designar como árbitro del conflicto al Presidente Porfirio Díaz.

El día 6 de Enero de 1907, se resuelve en un laudo, - el Presidente Porfirio Díaz falla en contra de los trabajadores y por tal motivo se produce inconformidad entre los obreros, - principalmente en los de Orizaba y Río Blanco.

3. Trueba Urbina, Alberto. Evolución de la Huelga. Editorial Botas México, 1950. págs. 75 a 77. También Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. cit. págs. 5 a 8.

4. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. cit. - pág. 8.

Estalla la violencia en Orizaba. Siendo los obreros - perseguidos por las fuerzas del Gobierno se van hasta Nogales; - posteriormente regresan y son emboscados por las fuerzas federales en Rio Blanco, donde son vencidos. Se aplasta así ese movimiento obrero y se impone el reglamento interior, propuesto por los propios patrones, en todas las empresas textiles.

2. PERIODO REVOLUCIONARIO

En un plano político, Don Francisco I. Madero participa en la campaña presidencial de 1910, enfrentandose al régimen de Porfirio Díaz, entusiasmado al pueblo mexicano con sus principios de "Sufragio Efectivo y no reelección".

Madero es perseguido y a punto de ser apresado lanza el llamado Plan de San Luis, que aparece firmado en San Luis Potosí el 5 de Octubre de 1910, señalando en su artículo 7º la fecha en que el pueblo tome las armas contra el gobierno de Porfirio Díaz.

Después de un rápido y aparente triunfo de la causa - revolucionaria se celebran elecciones auténticamente democráticas, y es electo Presidente de la República Don Francisco I. Madero.

Como primer paso del presidente electo, expide, a iniciativa del propio Madero, el Congreso de la Unión el decreto - de fecha 13 de Diciembre de 1911 para que se forme la Oficina - del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, a fin de intervenir en la solución de los conflictos entre capital y trabajo. Además, se fomenta la formulación del Contrato de Trabajo y de tarifas de la Industria Textil. Se resuelven, además, más de 60 huelgas en favor de los obreros.

Tenía además el presidente Madero los proyectos de leyes agrarias y del trabajo, precursoras de las garantías sociales. Así lo dejó ver el propio Madero cuando, como candidato a -

la Presidencia, presentó su programa de trabajo en el "Tivoli -- del Eliseo" en el mes de Abril de 1910, en la ciudad de México. El programa, entre otras cosas, decía:

"Haré que se presenten las iniciativas de ley -- convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas y -- en la agricultura, o bien pensionando a sus parientes cuando aquéllos pierdan la vida en el -- servicio de alguna empresa. Además de estas leyes, haré lo posible por dictar las disposiciones que sean convenientes, y favoreceré la promulgación de leyes que tengan por objeto mejorar la situación del obrero y elevarlo de nivel intelectual y moral."⁵

El 25 de Septiembre de 1912, Madero, por conducto de la Secretaría de Hacienda, envió a la cámara de diputados de la XXVI Legislatura Federal la iniciativa de ley que creó un impuesto sobre hilazas y tejidos de algodón para favorecer a los trabajadores textiles. Con motivo de dicha iniciativa se originaron -- importantes debates, donde por primera vez en México se esgrimieron los conceptos más avanzados del socialismo. Destacaron por -- su decidida posición en favor de los obreros, los diputados Heriberto Jara, Jesús Urzeta, José Ma. Lozano y José Natividad Macías.

El presidente de la República, Don Francisco I. Madero, es traicionado, posteriormente, por Victoriano Huerta y, junto con su vicepresidente Don José Ma. Pino Suárez, fué asesinado el día 22 de Febrero de 1913.

Ante tales hechos, y por la usurpación del poder que hace Huerta, se desencadena la revolución "Constitucionalista", jefaturada por Don Venustiano Carranza, acordando el plan de -- Guadalupe --firmado el 26 de Marzo de 1913 en la Hacienda de Gua-

5. Cit. por Trueta Urbana, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, -- Ob. cit. pág. 12.

dalupe, Coahuila, que dice:

1º Se desconoce al general Victoriano Huerta como presidente de la República.

2º Se desconoce a la Asamblea Legislativa y todo el Poder Legislativo.

3º Se desconoce a los gobernadores de los estados que aún reconocen a los poderes federales que forman la actual administración, treinta y seis de los treinta y siete del Plan.

4º Para la organización del Poder Ejecutivo se designa al ciudadano Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila, como Primer Jefe del Ejército que se denominará 'Constitucionalista' al ciudadano Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila.

5º Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México se ocupará inmediatamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército, o quien lo hubiere sustituido en el estado.

6º El Presidente Interior de la República convocará a elecciones federales, tan luego como se haya establecido el Poder Ejecutivo al poder al ciudadano que hubiera sido electo.

7º El ciudadano que funcione como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos gobiernos hubieran reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de gobernador provisional y convocará a elecciones locales, después de que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubieren sido elegidos para desempeñar los altos poderes de la Federación, para la organización del Poder Interior.⁶

6. Cfr. Trueta Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. cit., pág. 23.

El ideario social de la Revolución Constitucionalista se dió a conocer a través del discurso pronunciado por Don Venustiano Carranza el 24 de Septiembre de 1913, en el Salón de Cabillos de Hermosillo, Sonora, en los siguientes términos:

"...Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases; queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya redacción benéfica sobre las masas nada, ni nadie lo puede evitar...."⁷

Después de sangrienta lucha, triunfa la causa revolucionaria, derrocando al traidor Victoriano Huerta quien se refugia en el extranjero; pero surgen diferencias entre los jefes revolucionarios y ésto hace que se prolongue la lucha que llenaba de sangre al país.

Los grupos revolucionarios estaban divididos en la siguiente forma: Venustiano Carranza y los contingentes del Gral. Alvaro Obregón y el Gral. Pablo González. Por otra parte, estaba el Gral. Francisco Villa al frente de la División del Norte que era muy numerosa y tenía en su haber numerosas victorias importantes. Además, estaba en la Sierra de Morelos el Gral. Emiliano Zapata al frente de milicias arraristas y bajo su lema de "Tierra y Libertad".

Se convoca después a la Convención de Aguascalientes

7. Cfr. Barragán Rodríguez, Juan. Historia del Ejército y de la Revolución Constitucional. Tomo I. México, 1946, págs. -- 215 y sigs.

con la finalidad de unificar a los jefes revolucionarios, fracasa la finalidad de esta convención y después Villa es vencido en Calaya y se retira derrotado al Norte".⁸

3. INTEGRACION DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

Con base en el Plan de Guadalupe y en el Decreto de Adiciones al mismo, el 19 de Octubre de 1916 Venustiano Carranza, teniendo la firme convicción de que la Constitución de 1857 contenía principios generales más o menos aceptables pero que no satisficían las necesidades del pueblo mexicano; convocó al Congreso Constituyente con el objeto de reformar dicha Constitución⁹, mismo que una vez instalado en Querétaro se preocupó por incluir reformas políticas y sociales; dichas reformas de carácter social eran realmente urgentes ya que principalmente el problema de los campesinos, así como el de los trabajadores vivía en unos momentos sumamente deplorables.

Se vió entonces con una situación en la que grupos de pensadores sostenían que se debería formular una nueva Constitución y grupos contrarios que optaban porque se modificara la Constitución de 1857.

Entre los radicales que querían solo modificar la Constitución de 1857, sobresalieron Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Manjarrez, Luis G. Monzón, Héctor Victoria, y otros más

Los que querían una nueva Constitución eran autores como: Félix P. Palavicini, con su obra "Un Nuevo Congreso Constituyente", 1915; Manuel Aguirre Berlanga, Antonio Manero, y otros

Las reuniones previas, para la integración del Congreso Constituyente, fueron inauguradas el 21 de Noviembre de 1916 y funcionó entonces como Colegio Electoral. La elección de mesa

8. Cfr. Guzmán Luis Martín, Memorias de Pancho Villa. Cía. General de Ediciones. México, 1967, pág. 385.

9. Cfr. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, D. F., 1970, pág. 19.

directiva del Congreso Constituyente se realizó el 30 de Noviembre y esa misma noche se efectuó la Declaratoria de Inauguración

Se inauguraron los trabajos el 10 de Diciembre de 1916, después de verse el Acta de la Sesión anterior que presentó al primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Ejecutivo, acompañado del Ing. Pastor Rouaix, secretario de Fomento, Roque Estrada, de Justicia, Gral. Federico Montes, gobernador de Querétaro y otros elementos de Gobierno.¹⁰

4. DEBATES EN TORNO AL DICTAMEN DEL ART. 56. CONSTITUCIONAL

Podemos clasificar a los oradores en dos grupos: los que eran abogados y los que eran ajenos a esta profesión. Los primeros se oponían a que se reglamentara dentro de la Constitución; los segundos, pusieron todo su empeño para que en la Carta Magna se declarasen perfectamente los derechos de los obreros para evitar que esta clase social siguiese siendo oprimida. Lizardi, en lo relativo a las ocho horas de trabajo como jornada mínima, expresó que esta prohibición está en pugna con la libertad de trabajar, ya que debió haberse señalado en el artículo 46., o dejarlo como bases generales para que el Congreso de la Unión se ocupase al respecto, reservándose para el artículo 72.¹¹

El Diputado Heriberto Jara Corona, defendió el dictamen y expresó:

"Señores, si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez como sale aquella plebe, macilenta, triste, pálida, débil y agotada por el trabajo, entonces yo entoy

10. Cfr. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 1917.

11. Cfr. Trueba Urbina Alberto. El Nuevo Artículo 123. México, D. F. 1963, pág. 199.

seguro que no habría ningún voto en contra de la jornada máxima que proponemos".¹²

El ciudadano Carlos L. Gracidas manifestó que justa retribución será aquélla que obtenga el trabajador, además del salario, en concepto de participación de los beneficios del patrón, sin que participe en las pérdidas; criticando al hecho de que cuando los obreros obtienen un aumento en sus salarios, los industriales repercutan dicho aumento en el precio del producto que fabrican y que al final de cuentas deberán de pagar los mismos obreros. Gracidas definió la justa retribución como aquélla en que sin perjudicar el precio del producto, elevándolo de precio, dé al trabajador una parte de las utilidades que el patrono va obteniendo.¹³

El ciudadano Patrana Jaimes recalcó la importancia que tiene el monto del salario e indicó que la única causa de los movimientos obreros ha sido la cuestión de los salarios, ya que los trabajadores siempre han estado con salarios de hambre, de muerte y de sed.

La cuestión contenida en el proyecto consistente en que el contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no sea mayor de un año, fué atacada por el Diputado Héctor Victoria, quien manifestó que los trabajadores, por efecto de la pobre educación que han recibido, no son previsores y por lo tanto deben sujetarse a la buca o mala fe de los patronos; propuso que el contrato de trabajo no fuese obligatorio por un período tan largo como lo es de un año, sino que debe establecerse como máximo un plazo de dos o tres meses.¹⁴

12. Cfr. Trueba Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Ob. cit. pág. 105

13. 50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución. págs. 126 y s.s.

14. Cfr. Trueba Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Ob. cit. pág. 135.

Se habló de que la falta de cumplimiento del contrato de trabajo, por lo que respecta al trabajador, únicamente debía producir a cargo de éste la correspondiente responsabilidad civil, sin poderse ejercer coacción sobre su persona. La comisión tuvo a bien retirar el dictamen del artículo 5º constitucional, para presentarlo nuevamente en la sesión del 23 de Enero de 1917 donde el ciudadano Refugio M. Mercado lanzó feroz crítica que obligó a la Comisión a retirar nuevamente su dictamen para adicionarle lo que hoy forma parte del párrafo sexto de nuestro artículo 5º constitucional.

Por lo que respecta al salario, el C. Alfonso Gravioto Mejorada expuso: "La libertad de los hombres está en relación directa con su situación cultural y su situación económica"¹⁵. Posteriormente el diputado José Natividad Macías al hablar acerca del salario mismo dijo: "ésta es la independencia económica que es dije aquí, el C. diputado Gravioto sobre la que debía hacerse la felicidad política del pueblo, un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre"¹⁶. Esta brillante intervención de Macías arrojó muchos conceptos que hoy forman parte de nuestra constitución, principalmente el llamado "seguro de huelga", para que el trabajador no muera de hambre durante la suspensión del trabajo.

Durante el desarrollo de los debates respecto al artículo 5º constitucional, empezaron a surgir proposiciones de entre los oradores para que se legislara en un artículo especial el problema obrero. El diputado Alfonso Gravioto Mejorada insistió la conveniencia de que la comisión retirara del artículo 5º todas las cuestiones obreras y las trasladara a un artículo especial para mejor garantía de los derechos de los trabajadores y para mayor seguridad de los niños.¹⁷

15. Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente. Tomo I pág. 265 y sigs.

16. Vid. Trucha Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Ob. cit. pág. 225.

17. Idem. pág. 192.

El diputado Monzón, que formó parte de la Comisión - Dictaminadora del artículo 5º constitucional, después de defer--
 dar dicho artículo, expresó respecto al salario, a las indemniza--
 ciones y jubilaciones; los comités de arbitraje o conciliación y
 demás puntos trascendentales del problema obrero que, "o se adic--
 ciona al artículo 5º, o se forma un artículo especial que debería
 estar colocado en la sección de los Estados, allá por el artícu--
 lo 115 o 116"¹⁸.

El diputado Urrarte, propuso que la cuestión obrera se
 incluyera al artículo 72 constitucional. El mencionado artículo,
 de acuerdo con el proyecto de reforma a la constitución de 1857
 presentado por Venustiano Carranza, contendría la enumeración de
 los cometidos del Congreso para legislar. Llegamos así a una pro
posición de fecha 28 de Diciembre de 1915, que el diputado Manja--
 rrez hizo al Congreso Constituyente para que se incluyera en la
 Constitución un capítulo especial que tratase el problema del --
 trabajo. Dicha proposición estuvo concebida en los siguientes --
 términos:

"Ciudadano Presidente del Honorable Congre--
 so Constituyente:

De ya el tercer día que nos ocupamos de la
 discusión del artículo 5º constitucional --
 que está en debate. Al margen de ellos, ha--
 mos podido observar que los oradores del --
 pro como los del contra, están acaudalados en
 que el Congreso haga una labor todo lo efi--
 ciente posible en pro de las clases trabaja--
 doras.

Cada uno de los oradores, en su mayoría, --
 ascienden a la tribuna con el fin de hacer
 nuevas proposiciones, nuevos aditamentos --

18. Trueba Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Ob. cit. pág.
 199.

que redunden en beneficio de los trabajadores, ésto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que no tenemos precedente y que, - por lo tanto, merece toda nuestra atención y todo nuestro esmero.

A mayor abundamiento, debemos tener en consideración que las iniciativas hasta hoy - presentadas, no son al contrario, la resolución de los problemas del trabajo; bien, al contrario quedan aún muchos vacíos y muchos capítulos que llenar; nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones del trabajo; nada se ha resuelto sobre las limitaciones de las ganancias de los capitalistas; - nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores, y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pueda desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea.

En esta virtud, y por muchas otras razones que podrían explicarse y que es obvio hacer las, me permito proponer a la honorable Asamblea, por el digno conducto de la Presidencia, que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, dicho capítulo podría llevar como título "Del Trabajo", o cualquiera otro que estime conveniente la Asamblea.

Asimismo, me permito proponer que se nombre una comisión compuesta de cinco personas o miembros encargados de hacer una recopilación de las iniciativas de los diputados, de datos oficiales y de todo lo relativo a este ramo, con objeto de dictaminar y

proponer el capítulo de referencia, en los artículos que fueren necesarios".¹⁹

5. SURGIMIENTO DEL ARTICULO 123 Y SU EVOLUCION

Como consecuencia de lo anterior, se presentó un proyecto que contenía las bases sobre la legislación del trabajo y que dejaba al artículo quinto constitucional en términos casi iguales a como se veía discutiendo y un capítulo denominado "Del Trabajo". Dicho capítulo reglamentaba el trabajo de aquellos obreros que se agotan en el campo de la producción económica. Pero, gloriosamente, la Comisión Dictaminadora de nuestro actual artículo 123 expresó que la protección no debe limitarse al trabajo meramente económico, sino al trabajo en general.²⁰

Es por eso que actualmente están comprendidos, en la protección del artículo 123, todos los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo. De todo lo anterior se deducen las siguientes razones que actualmente contiene nuestro artículo 123 de la Carta Magna, así como primera finalidad anotamos que, el artículo 123 establece como bienes jurídicos los derechos mínimos que debe disfrutar la clase trabajadora, los cuales son irrenunciables, ya que si se renunciara por ejemplo a la jornada máxima de ocho horas, al descanso hebdomadario, o a los derechos inherentes a la maternidad de las madres trabajadoras, se estaría menoscabando gravemente a la raza nacional, ya que cada trabajador es una parte integrante de nuestra raza. Otra finalidad es la tendencia de elevar a los trabajadores de un plano de sumisión a un mismo plano de igualdad en relación con la clase patronal ya que el artículo 123 establece derechos únicamente en favor de los trabajadores, poniendo un gran número de defensas jurídicas en sus manos para igualar sus fuerzas en relación con los patronos que cuentan con todo género de defensas económicas, elevando a quienes muchas veces se saben leer ni escribir al mismo nivel

19. Traba Urbina Alberto. Ob. Cit. pág. 268

20. Idem. pág. 289.

de quienes generalmente tienen estudios universitarios. Por lo tanto, vamos que la finalidad del artículo 123 es proteger no a los individuos, sino a toda la clase social trabajadora; es, -- pues, un derecho de clases que se ocupa de los grupos sociales, donde siempre encontramos referencia una frente a la otra: la -- clase trabajadora y la clase patronal.

Es importante hacer notar que el artículo 123 Constitucional contiene dos tendencias que han sido inspiradoras de la -- Teoría Integral del Maestro Trueba Urbina.²¹

Conforme a esto encontramos: normas proteccionistas y normas reivindicatorias. Así, con excepción de las fracciones IX, XVI, XVII, y XVIII del propio artículo, todas las demás fracciones son normas proteccionistas de los trabajadores, puesto que -- contienen derechos que tutelan y dignifican la clase obrera. Las mencionadas fracciones IX, XVI, XVII, XVIII son normas reivindicatorias, puesto que tienen como finalidad socializar el capital en favor de la clase obrera; en otras palabras, obtener que la -- clase trabajadora se convierta en propietaria de los bienes de -- la producción para eliminar así, definitivamente, el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La asociación profesional, la huelga y el derecho de los obreros a tener una participación en las utilidades de las -- empresas, son principios en los cuales se encuentran consignados el Derecho Inminente a la revolución, para el cambio de las -- estructuras económicas del régimen capitalista. Este derecho sólo lo puede ejercitar la clase obrera a través de la asociación profesional y de la huelga en general, a fin de que se suprima a la clase capitalista y se cambien las estructuras económicas.²²

El derecho para participar en los beneficios de las -- empresas tiene su fundamento en la fracción IX del artículo 123

21. Trueba Urbina Alberto Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, D. F., 1975, pag. 205.

22. Ob. Cit. pag. 248. Trueba Urbina, Alberto.

Constitucional, así el sentido clasista de esta disposición consiste en que el obrero participe de las ganancias y mitigue aunque sea en mínima parte, la explotación de su trabajo, en virtud de que si el trabajador obrero es creador de utilidades justo es que el mismo participe en ellas.

Cuando en 1962 se reformó la fracción IX, apartado a) del artículo 123 Constitucional, únicamente se publicó lo que ya había dicho don Ignacio Ramírez, quien expresó que la esclavitud del Jornalero viene de épocas más lejanas que la nueva edad media. Con el objeto de emancipar a estos sufridos trabajadores, propuso que se les hiciera partícipes de las ganancias de los capitalistas, es decir, convertir en capital el trabajo, lo cual aseguró al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario.

"Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario, y cada una de sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora el inmediato producto de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instituirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades".²³

El derecho de asociación profesional tiene su fundamento en la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución en su apartado a). El derecho de asociación profesional reviste un doble aspecto: 1. Asociación profesional ejercitada con finalidad profesional, que tiende a conseguir el equilibrio entre los

23. Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa México, D. F., pág. 172.

diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital; 2. Asociación profesional ejercitada con finalidades reivindicatorias, la cual no ha sido ejercitada por los obreros como les está concedido por el artículo 123 Constitucional. El derecho de la Revolución proletaria ha de ejercitarse pacíficamente conforme a las leyes²⁴, aunque parece ser que los obreros han tenido renuencia y tal vez hasta temor de su sacro derecho a la revolución. Tampoco lo han entendido así los legisladores, quienes solamente reglamentan el derecho de huelga con sentido profesional. Pero está entre los preceptos constitucionales el derecho de los obreros a exigir ante los tribunales laborales de la empresa demandada la sea entregada, le sea reivindicada cuando el patrón no cumple con todas las obligaciones que a favor de los obreros impone el artículo 123 Constitucional apartado a) Fracción XVI.

La tercera Institución consignada en el artículo 123 Constitucional con carácter reivindicatorio es la Huelga, que tampoco ha sido ejercitada con sentido clasista y reivindicatorio. Es un derecho a favor de los trabajadores con el cual han de solucionarse los conflictos entre el trabajo y el capital en forma autodefensiva. En efecto, pues la Constitución no concede a los Tribunales de Trabajo balcerencia directa para resolver las huelgas, sino únicamente tiene ciertas facultades procedimentales para transitar algunos actos de carácter procesal, pero sin que juzguen respecto al fondo de la huelga. Es así como los obreros tienen a su disposición un arma autodefensiva en contra de los patrones.

La huelga no tiene significado de venganza primitiva, únicamente es un medio para elevar a los obreros a un mismo plano de igualdad frente a los poderosos que son los propietarios del capital, elevar a los explotados al nivel de sus explotadores, no para convertir a los obreros en nuevos opresores sino pa

24. Discurso pronunciado por Dr. Ignacio Ramírez en Sesión del 7 de Julio de 1856 al discutirse la Constitución de 1857.

ra reivindicar sus derechos.

El derecho de huelga ha sido ejercitado con sentido profesionalista pero no con sentido reivindicatorio, pero aunque se ejercite con dicho sentido, presenta también los caracteres reivindicatorios, aunque en forma más lenta, también contribuyendo el equilibrio entre los diversos factores entre la producción para reivindicarse el capital aunque a plazo más diferido.

Una vez promulgada la Constitución de 1917 y en cumplimiento del párrafo originario primero del artículo 123, los Estados de la República comenzaron a expedir sus respectivas leyes de trabajo. En el Diario Oficial de fecha 6 de septiembre de 1929 se publicó una reforma constitucional con objeto de federalizar la expedición de leyes laborales. Es así que la primera Ley Federal del Trabajo se publicó en el Diario Oficial del 28 de agosto de 1931, y bajo la Presidencia del General Lazaro Cardenas. El 5 de diciembre de 1938 apareció en el Diario Oficial el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: esta Ley contenía preceptos proteccionistas y tutelares a favor del burócrata, creando así los derechos de asociación profesional y de huelga. En el año de 1941 se promulgó un segundo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que en términos generales contenía los principios sociales del Estatuto que antecede.

Los empleados públicos lograron que sus derechos se cristalizarán en norma constitucional, pues el 5 de diciembre de 1960 se publicó en el Diario Oficial una reforma al artículo 123 y a partir de entonces dicho artículo cuenta con dos apartados:

- a) El que tutela a todos los trabajadores a excepción de los empleados públicos.
- b) Y el que tutela a los trabajadores de los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales.

Para reglamentar este último apartado el 28 de diciembre de 1963 se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b), del artículo - 123 Constitucional. El primero de abril de 1970 se publicó en el Diario Oficial la vigente Ley Federal del Trabajo que derogó a - la Ley de 1931.

CAPITULO II

LAS LEYES Y LOS REGLAMENTOS

1. CONCEPTO DE LEY

La ley es una norma jurídica emanada del poder público. Es un medio empleado para establecer los principios de Derecho positivo y hacer más accesible su conocimiento a todos los miembros de la Sociedad.²⁵

J. Bonnacase en su Introducción al Estudio del Derecho distingue la ley en sentido estricto y en sentido genérico. El primero es el sentido corriente, y al respecto dice:

"Desde este punto de vista la ley es, en Francia, en cuanto a su origen una regla de derecho directamente emanada del poder legislativo y sancionada con la firma del jefe del Estado, o promulgada por él mediante un decreto. La promulgación tiene un triple objeto atestiguar la existencia de la regularidad de la ley, ordenar su publicación y dar a los agentes del poder un mandamiento de ejecución". Más adelante al definir la ley en estricto al fondo dice: "Toda ley es, en principio, una disposición de orden general y permanente, que comprende un número indefinido de personas y de actos o hechos, a los cuales se aplica ipso jure, durante un tiempo in determinado".²⁶

Hans Kelsen en su Compendio de Teoría General del Estado distingue la ley del reglamento, en los siguientes términos:

-
25. Primitias Garofa. Apuntes Introducción al Estudio del Derecho Editorial Porrúa. México, 1971. pág. 22.
26. Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo I. pág. 35.

"En sentido específico, legislación significa establecimiento de normas jurídicas generales cualquiera que sea el órgano -- que la realice: democrático o autocrático parlamento o la combinación de un parlamento con un monarca, o solamente este último. En las constituciones de los Estados contemporáneos se admite de ordinario la posibilidad excepcional, de que ciertas normas generales o de que todas las normas generales en determinadas circunstancias, puedan ser dictadas por un órgano distinto del que en principio y corrientemente está encargado de hacerlo, esto es, distinto del órgano propiamente legislativo (como es el parlamento o la unión del parlamento con el jefe del Estado.) A estas normas generales se les denomina reglamentos. Ordinariamente, todas las autoridades administrativas están facultadas por la constitución para dictar reglamentos, dentro de su respectiva esfera de acción, sobre las bases de la ley (establecida por el legislador propiamente dicho), y en vista a la realización inmediata de la misma. Estos reglamentos -- suelen versar sobre puntos de procedimiento y ejecución. Los reglamentos constituyen respecto a la ley un grado inferior, y significan una cierta concreción de la misma, pues en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación del derecho".²⁷

El artículo 59, fracción 1, de nuestra Constitución

27. Aut. cit. por Rogina Vilemas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Ob. cit. pág. 35.

vigente, estatuye que: "Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

1. Formular y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".²⁸

En este texto, así como en el artículo 92 se reconoce la facultad reglamentaria del Ejecutivo, al prescribir este último que "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto correspondiera y sin este requisito no serán obedecidos". Propiamente la facultad reglamentaria se concede al Ejecutivo en la fracción I del artículo 39 citado, supuesto que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.

De acuerdo con lo expuesto podemos considerar que en nuestro derecho vigente, la ley y el reglamento pueden ser estudiados desde el punto de vista material y formal. Conforme al primero, se entiende por ley toda disposición de orden general, abstracta y obligatoria que dispone no para un caso determinado sino para situaciones generales. En sentido formal, la ley no se define tomando en cuenta su naturaleza general, sino el órgano que la elabora, y de esta suerte se dice que es todo acto del Poder Legislativo, aún cuando no implique normas de observancia general. Por lo que se refiere al reglamento, éste, desde el punto de vista material es una ley, porque tiene intrínsecamente todas las características de la misma, al ser una norma de naturaleza abstracta, general y obligatoria, aún cuando de alcance más restringido, supuesto que va concretando el campo de aplicación que en una forma más abstracta fija la ley, según el proceso de creación en el derecho a que se refiere Kelsen, y que va de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto. Desde el punto de vista formal, el reglamento no se confunde con la ley, en

28. Constitución Política.

virtud de que no es elaborado por el Órgano legislativo, sino por el ejecutivo.

Concluyendo, hacemos la siguiente definición de Ley. La Ley es una regla de conducta obligatoria de carácter general y abstracta emanada del Órgano legislativo.

2. EL PROCESO LEGISLATIVO

Conforme a nuestro sistema, el proceso legislativo supone la intervención de un Órgano compuesto, con funciones de contenido distinto, para realizar el acto complejo que comprende respectivamente la iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de una ley. En cada uno de estos momentos generalmente intervienen Órganos que realizan una función independiente y aparentemente independiente.

En la iniciativa de una ley, conforme al artículo 71 de la Constitución Federal, pueden intervenir:

- a) El Presidente de la República;
- b) Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y
- c) Las legislaturas de los Estados.

En la discusión de la ley, intervienen ambas cámaras, que integran el Congreso de la Unión.

Artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;

- II. A los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión,
 III. Y a las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designa el Reglamento de Debates.

Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder de las discusiones y votaciones.

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

- d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes volverá a la Cámara que lo desechó, tal cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.
- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la

ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Prescribe el artículo 72 constitucional que: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

En el caso de aprobación de una ley, participan también ambas cámaras, y el mismo artículo 72 señala el procedimiento para considerar aprobado un proyecto de ley. El Poder Ejecutivo interviene también para conceder la aprobación, supuesto que según el inciso a) del citado precepto, si el Ejecutivo no hiciera observaciones al proyecto aprobado por ambas cámaras, se reputará aprobado por éste y deberá publicarlo inmediatamente con el carácter de ley.

La ingerencia del Ejecutivo, cuando no acuerda un proyecto, es decir, cuando ejerce el derecho de veto, tiene no obstante, un carácter especial, pues sólo surte el efecto de que sea devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen, para que sea discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado -- por las dos terceras partes del número total de votos, pasará -- otra vez, a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial con lo que el proyecto tendrá todas las características de la ley, de tal manera que desde ese momento, la misma quedará integrada y concluida.²⁹

29. Rojas Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil Tomo I
Ob. cit. pág. 39.

El profesor García Maynes, nos presenta un cuadro de los proyectos no vetados por el Poder Ejecutivo, que a continuación transcribimos:

Cámara de Origen	Cámara Revisora	Resultado	Poder Ejecutivo.
Primer caso: Aprueba	Aprueba	Pasa al Ejecutivo	Publica
Segundo caso: Aprueba	Rechaza totalmente.	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente.	
Aprueba nuevamente	Desecha nuevamente.	El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo período de sesiones.	
Tercer caso: Aprueba	Rechaza totalmente	Vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente.	
Aprueba nuevamente	Aprueba	Pasa al Ejecutivo.	
Cuarto caso: Aprueba	Desecha en parte, reforma o adición	Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.	Publica

Cámara de Origen	Camara Revisora.	Resultado	Poder Ejecutivo.
Aprueba supresión reformas o adiciones.		Pasa al Ejecutivo	Publica
Quinto caso: Aprueba Rechaza supresión reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adición. Insiste en supresiones, adiciones o reformas.	Vuelve a la Cámara de Origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.	
Sexto caso: Aprueba Rechaza supresión reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adición. Rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo.	Vuelve a la Cámara de Origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones. Pasa al Ejecutivo	Publica
Séptimo caso: Rechaza		No puede volver a presentarse en las sesiones del año	

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

Cámara de Origen	Cámara Revisora	Resultado	Poder Ejecutivo
Aprueba	Aprueba	Vuelve a la Cámara de Origen con sus observaciones	Desecha en todo o en parte.
Insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos	Insiste por la misma mayoría		Debe ordenar su publicación.

Los anteriores cuadros, presentados por el maestro García Maynes, nos dan idea de la forma en que se aceptan y se rechazan los proyectos de ley.³⁰

30. García Maynes. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa S.A., México. págs. 56 y 57.

En cuanto al momento de promulgación, interviene nuevamente el Ejecutivo, bien sea para ceptar el proyecto de ley aprobado por ambas cámaras, o para sancionar mediante su ingerencia forzada, el proyecto que hubiere rechazado, pero que, conforme al procedimiento anterior, hubiera sido aprobado nuevamente por dichas cámaras, con la mayoría indicada. En ambos casos - el Ejecutivo participa para sancionar la ley, mediante el acto específico de la promulgación, como función orgánica expresamente encomendada al Presidente de la República, que viene a integrar el proceso legislativo y, por consiguiente, la función compleja que encierra el acto jurídico estatal denominado ley.

Por último, la publicación de la ley constituye un acto diverso de su promulgación, y tiene por objeto darla a conocer a los habitantes de un Estado, mediante su inserción en determinado diario oficial o gaceta. En México, las leyes Federales o las que rigen en el Distrito y Territorios, se publican en el Diario Oficial de la Federación. Además, existen las gacetas oficiales de los Estados, para las leyes locales.

Una vez publicada la ley, ésta tiene el carácter y la fuerza jurídica de tal, por haberse cumplido todos los elementos esenciales para su existencia, de la misma suerte que un contrato se forma cuando el acuerdo de voluntades o consentimiento, y el objeto, se han realizado. No importa que el momento de vigencia de la ley, o sea el día a partir del cual surta sus efectos, sea muy posterior, en aquellos casos en que la propia ley establezca un término definido o indefinido, a partir del cual se iniciará su vigencia, es decir, su aplicación efectiva. De la misma suerte que un acto jurídico o un contrato están concluidos, a pesar de que dependan de un término a día cierto o incierto.³¹

31. Rojas Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Ch. cit. pág. 41.

3. CONCEPTO DE REGLAMENTO

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que emana del Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia, y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.³²

Los elementos del reglamento son:

- a) Acto unilateral;
- b) Que emana de un órgano que actúa en función administrativa;
- c) Y crea normas jurídicas generales.³³

Es un acto unilateral, ya que surge de la sola voluntad del Poder Público sin requerir para su creación, la conformidad de aquellos a quienes produce efectos o va dirigido.

Emana de un órgano que actúa en función administrativa como es el Poder Ejecutivo, el cual normalmente realiza esa función, y al expedir reglamentos, ejecuta las leyes en la esfera administrativa.

Aún cuando el reglamento es un acto del órgano administrativo, no produce efectos individuales sino generales, como acto rector, creando normas que tienen como límite en el tiempo sólo su propia acción.

De lo anterior se desprende que el reglamento es un acto que produce efectos jurídicos generales, pero dictado por el titular del Poder Ejecutivo, con la facultad que al respecto

32. Fraa Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1969. pág. 101.

33. Carrasquero Isaac, Derecho Administrativo. Tomo I. pág. 120.

le otorga la Constitución.

No obstante la identidad material que presenta el reglamento y la ley, no son la misma cosa, distinguiéndose en su esencia formal y orgánica. La separación recae en:

- 1) Cualidad de sus autores
- 2) Distinta fuerza jurídica
- 3) Reserva de la Ley.

Repetidamente se expresa que la ley es un acto formal y materialmente legislativo, por provenir del órgano legislativo y en cambio, el reglamento es un acto formalmente administrativo por ser producción del Poder Ejecutivo (pero materialmente legislativo, dado que implica la creación de actos jurídicos generales). Con ello se hace una diferencia respecto de sus autores, esto, es de los órganos de donde provienen, cuyas cualidades son diferentes.

Por lo que respecta a la fuerza jurídica de la ley y el reglamento, se ha dicho que la ley es la expresión de la soberanía del pueblo y es incondicional, por no estar ligada a norma alguna que no sea la Constitución. En cambio, el reglamento está subordinado a la ley, no tiene esa fuerza jurídica inicial e incondicional, sino a la inversa, limitado por la norma producida por la vía legislativa "la ley es una regla de esencia superior, el reglamento es una fuente de derecho inferior, mientras que éste no puede modificar o derogar el orden superior creado por la ley".³⁴ Por tanto está condicionado a la ley y su iniciativa depende de ella, su finalidad es desarrollar ésta.

Algunas materias, de acuerdo con la Constitución, per

34. Castellanos Coutiño, Horacio. La función Reglamentaria en el Derecho Administrativo Mexicano. México, pág. 25.

tenecen exclusivamente a la función legislativa, existiendo lo - que se ha denominado reserva de la ley, tales son las relaciona- das con las garantías individuales, la imposición de las perso- nas, la materia tributaria, etc.

4. POTESTAD REGLAMENTARIA

Para justificar que la potestad reglamentaria se en- cuentra depositada en el Ejecutivo, se afirma que existe en el - Ejecutivo una mayor idoneidad en su ejercicio, dado su constan- te contacto con la realidad social, también la mayor facilidad - para la modificación de los reglamentos por un procedimiento di- ferente al dilatado de la producción legislativa e, igualmente, la consideración de que dada la amplitud discrecional que tiene la actividad administrativa, ello determina la conveniencia de - que sea el propio Poder Ejecutivo el que se autolimita a través de su potestad reglamentaria.³⁵

Historicamente la facultad reglamentaria ha estado -- consignada en los diferentes textos constitucionales que han re- gido en el Estado Mexicano: En el Acta Constitutiva del 31 de - enero de 1824, se señala como atribuciones del Poder Ejecutivo, entre otras: "Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales". Fracción XIV del artículo 16.

La Constitución del 4 de Octubre de 1824, en la frac- ción II del artículo 110, prescribía:

"Las atribuciones del Presidente son las que siguen: Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales".

35. Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1972. pág. 112.

Las siete Leyes Constitucionales del 30 de Diciembre de 1836, decretaban: Ley 4a. art. 17. Sus atribuciones del Presidente de la República:

- I. "Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas".

Después, las bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, art. 27. Corresponde al Presidente de la República:

- IV. "Expedir Órdenes y girar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas".

Constitución Política del 5 de febrero de 1857 art. 85

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (el texto proviene con términos idénticos del artículo 86, fracción II. del proyecto de la Comisión de Constitución de 1856 presidida por Ponciano Arriaga.)

Constitución Política del 5 de febrero de 1917, en su artículo 89, fracción I. Las facultades del Presidente son las siguientes:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Acerca de la interpretación de esa fracción transcribiremos dos tesis: Gabino Fraga dice:

"En dicha fracción se encuentran tres facultades:

- a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;
- b) La de ejecutarlas y
- c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Estando perfectamente definidos los conceptos de promulgación y ejecución, queda como una nueva facultad para el Ejecutivo proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción. El sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes. Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario, para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarro-

llar los preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos - que la ley consigna, deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción - se refiere no únicamente a un solo caso de observancia, sino a todos los casos - que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial. En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de excedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley".

Por su parte, Felipe Sosa Ramírez expresa:

"Es preciso hacer todo un esfuerzo de - dialéctica para combatir la interpretación gramatical al fin preconcebido. Dicha interpretación se dificulta más aún si se advierte que el comentarista mencionado tuvo que alterar gramaticalmente la parte final de la fracción I, pues de otro modo no hubiera llegado a la conclusión que alcanzó, a la cual solamente se justifica si se parte del supuesto de - que proveer en la esfera administrativa,

es una facultad distinta y autónoma respecto a las otras dos, de promulgar y ejecutar. Sin embargo, rigurosamente no es así, porque la Constitución no emplea el infinitivo proveer, sino el gerundio proveyendo. Ahora bien, el gerundio carece de entidad autónoma en nuestro idioma pues hace referencia a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivos e circunstancias; el gerundio es por eso, generalmente una forma adverbial. Tal como está redactada la fracción I del 89, ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, significa que se trata de una única facultad ejecutar las leyes, pues el resto de la expresión consigna el modo cómo debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. El rigor gramatical conduce a negar que en la expresión transcrita estén contenidas dos facultades diferentes y con ello se echan por tierra los esfuerzos que se han desarrollado para desentrañar de las palabras finales del precepto el fundamento de la facultad reglamentaria".³⁷

De lo anterior podemos concluir que la facultad reglamentaria se encuentra comprendida en la ejecución de las leyes y dicha potestad es consustancial de la naturaleza misma del Poder Ejecutivo; está implícita en el mismo.

37. Tena Ramírez Pelino. Derecho Constitucional Mexicano. Edición 1955. Pág. 466.

Señalabamos en párrafos anteriores que el principio de legalidad es esencial en el Derecho Administrativo y constituye uno de los pilares que sostienen al sistema. Ahora bien, relacionado ese principio con la norma constitucional de nuestro Derecho mexicano que conforma, para expedir reglamentos, la actuación del Poder Ejecutivo sujetándolo a la previa existencia de una ley ordinaria (ejecutar las leyes que expida el Congreso) forzoso es concluir que no serán jurídicamente válidos los reglamentos huérfanos de ley ordinaria de la que deriven y a la cual el jerarca de la administración pública a su exacta observancia; en otros términos, rechazamos en nuestra legislación - los llamados reglamentos autónomos, o sea aquellos que prescinden de ley ordinaria que no refiera a la materia objeto del reglamento.

Aceptar una excepción a lo preceptuado en el artículo 89 fracción I, admitiendo los así llamados reglamentos autónomos huérfanos de ley, sería tanto como dejar de conformar, en la expedición de los reglamentos la actuación del Presidente de la República a una disposición legal, previamente establecida con ruptura del principio de legalidad, como idea arcóntica del Derecho Administrativo.³⁸

38. Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1972. pág. 125.

EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. EL DERECHO PUBLICO

La concepción tradicionalista ha establecido que las dos grandes ramas del derecho son: el Derecho Público y el Derecho Privado. Es de todos conocido que el Derecho Público regula las actividades de los particulares frente al Estado y las relaciones de los Estados soberanos entre sí. El derecho público es un derecho objetivo y se divide, a su vez, en Interno y Externo, según que se aplique en el interior de un país o que rija internacionalmente. Rafael de Pina lo define como "...rama del derecho positivo destinada a la regulación de los intereses que merecen la calificación de generales"³⁹. El derecho público, por su naturaleza, es derecho imperativo -jus cogens- y el derecho privado es jus dispositivum.

Con más objetividad, J.J. Bluntschli explica la distinción entre el derecho público y el privado, de la siguiente forma:

"En el derecho público predomina el espíritu de la totalidad, y en el derecho privado se manifiesta separadamente el espíritu de los agregados que en ella entran; de donde no toca a los individuos variar o anular por medio de mutuos contratos el derecho público, al paso que nadie duda serles dado poder fijar, por regla general, a su talento y usando de mutuas convenciones, el derecho privado; de suerte que cuanto más comprometidos estén en ciertas leyes de derecho privado los públicos intereses del Estado, tanto menos deberán los contratos particulares perder arbitrariamente de

39. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 2a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970. pág. 145.

vista la norma ofrecida por aquéllos."⁴⁰

Consideramos importante destacar que han existido -- tendencias de algunos tratadistas sobre la existencia de un derecho social, intermedio entre el derecho público y el derecho privado. El propio profesor Bluntschli nos dice:

"El contraste existente entre el derecho público y privado (*ius publicum et privatum*) no es ilimitado, sino que entre ambos existen opiniones de transición que llevan al campo que a cada cual corresponde, como por ejemplo las comunidades y las formas superiores de las asociaciones y corporaciones; mas en vano trataríamos de -- buscar un tercer terreno independiente -- que se extienda entre ambos. Por consiguiente, el derecho al que se aplica el epíteto de social o es derecho o público, o una mezcla de los dos."⁴¹

En realidad no se logró ningún cambio en la concepción tradicionalista del derecho objetivo, de aquí que sobreviva a la fecha la clasificación del derecho en público y privado.

Asimismo, el derecho público ha sido inalterable en su tradición jurídica y, como señala el maestro Alberto Trueba Urbina⁴², "su función ha culminado en la racionalización del -- poder público, conservando su misma estructura y en muchas ocasiones ha logrado extenderse más cada día en las esferas privadas."

El derecho público encuentra su expresión jurídica -- en la Constitución, precisamente en la parte política de la --

40. Cfr. J.J. Bluntschli, Derecho Público Universal. T.II. Madrid 1880. pág. 11

41. Idem. pág. 12

42. Trueba Urbina, Alberto. Derecho Administrativo del Trabajo. p 92

misma, aunque ésta ha sido transformada, penetrando en ella tanto el derecho del trabajo como el derecho agrario y el económico: origen de las nuevas funciones del Estado, que difieren del derecho Público.

2. TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Podemos decir que la administración es importante, - ya que tiende al bienestar en los diversos órdenes de la vida. Al respecto, el maestro Jiménez Castro apunta que:

"Administración es una ciencia social -- compuesta de principios y prácticas y -- cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de -- esfuerzo cooperativo, a través de los -- cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr."⁴³

La administración se ha clasificado en pública y privada, siguiendo la concepción tradicionalista del derecho. La administración pública tiene por objeto la realización de los servicios públicos, que son necesarios para mejorar las condiciones de vida de la colectividad, independientemente de las condiciones de clase social, cuyo fundamento es esencialmente económico.

Tocante a la administración pública, el maestro Trueba Urbina nos dice:

"..debe entenderse por Administración -- Pública, en sentido estricto, el conjunto de elementos que componen el Poder -- Ejecutivo, sus funcionarios, agentes u -

43. Cfr. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Fondo de Cultura Económica. 3a. ed. - México. pág. 21

órganos, sus eslabenos, así como las funciones que se les encomiendan a éstos para la realización de la función pública - en el órden administrativo."⁴⁴

Para Jiménez Castro la Administración Pública es la - actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer - sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la - rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos - aplican, así como las funciones administrativas que llevan a ca- bo otros órganos y organismos del Estado.⁴⁵

La Administración Pública está ordenada metódica y po- líticamente en nuestra Constitución como expresión del poder y - fuerza que se concentran en el Jefe de Estado o Presidente de la República, que dispone de todos los elementos necesarios, entre otros, los dineros del pueblo, recaudados a través del régimen - de impuestos o contribuciones, para la realización de sus fines de servicio público.

En nuestra Constitución Política la organización de - la Administración Pública se consigna en los artículos 80 al 93 y 115, que se refieren a las atribuciones del Estado Federal y - de los Estados miembros.

El origen sociológico de la Administración Pública, - se deriva de las necesidades sociales que le dan origen y que - justifican su existencial. La Administración Pública tiene, por ello, un carácter de generalidad, de necesidad que pone de relie- ve su valor sociológico; la organización pública y la actividad administrativa de cualquier entidad político-social, se desarro- lla indefectiblemente dentro del esquema anotado con antelación.

44. Fraeba Urbina, El Estado. Nuevo Derecho Administrativo del Tra- bajo. T. I. ed. Porrúa, S.A. México, 1973. pág. 39.

45. Cfr. Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. F.C.E., México 1971, pág. 148.

El Estado, como ya hemos dicho, interviene en innumera**bles** asuntos que antes correspondían a la esfera de las acciones privadas, y aún llega a monopolizar el manejo de esos asuntos, - provocando una gran población burocrática y, consecuentemente, - una carga gravosa para la economía del país. Al respecto, nos -- señala Mendieta y Núñez:

"Es verdad que la vida moderna exige la -- multiplicación de las funciones estatales, y que, imperativos de justicia, de equidad, obligan a los Gobiernos a entablar una - serie de instituciones de servicio exclusivo o preferente para las clases sociales - divididas; pero esto trae consigo el crecimiento inmoderado de la burocracia, de los impuestos, de la legislación, una complicación exagerada en las tramitaciones oficiales que favorecen la intervención, que -- muchas veces se antoja inútil cuando no - perjudicial, de innumerables empleados y -- funcionarios que representan, en conjunto, carga pesadísima en la economía de un país."⁴⁶

La Administración Pública, en su función dinámica, - ejerce no sólo actividades públicas, en representación de la administración y frente a los ciudadanos o particulares, sino frente a las dos clases sociales en que quedó dividida la sociedad mexicana, desposeídos y poseedores, o sea trabajadores y empresarios, debiendo vigilar y cuidar a los primeros y especialmente - tutelarlos y reivindicarlos en sus derechos.

Es importante hacer notar que la organización de la - Administración Pública ha estado ligada estrechamente a la historia política de nuestro país, y consideramos que las vicisitudes que ha tenido nos dan el resultado y la comprensibilidad de las actuales instituciones. Los cambios que podemos observar, no -

46. Mendieta y Núñez, Lucio. La Administración Pública en México México, 1942. págs. 19 y 20

sólo se han canalizado políticamente, sino que han existido -- transformaciones de carácter social. A partir de nuestra Constitución de 1917 se le imponen a la Administración Pública funciones sociales, dándole una nueva fisonomía. De ahí que se justifiquen las funciones de la Administración Pública.

La propia Administración Pública ha quedado sujeta a una nueva relación jurídica con sus trabajadores, de donde resulta que entre ella y éstos existen relaciones de carácter social, es decir, específicamente laborales, limitándola en cuanto a los derechos que creó el artículo 123 en favor de la burocracia. Así, la teoría del empleo ya no corresponde al derecho administrativo como rama del derecho público, sino del derecho del trabajo, por que tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen las dos ramas - que integran el derecho del trabajo.⁴⁷

Podemos concluir que la Administración Pública es la dinámica del poder ejecutivo. La fuerza jurídica de las leyes -- fundamentales y orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión, encomiendan al Presidente de la República, como legítimo titular de la Administración Pública, la facultad de dictar no sólo reglamentos que hagan viable la aplicación de dichas leyes, sino - de expedir reglamentos autónomos, de manera que teórica y prácticamente regulen todas las actividades de la vida nacional; sin embargo, como la propia Carta Magna le asigna a la Administración funciones específicas de carácter social, la Administración Pública, por medio de su titular, debe realizar entonces una auténtica función social, independientemente de su función de servicio público, ya que ésta política corresponde a una actividad específica para favorecer a los grupos económicamente débiles, así como aplicar los principios reivindicatorios de la justicia social.

47. Cfr. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo -- del Trabajo. Ob. cit. págs. 39 a 42.

3. CONCEPTO DE DERECHO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Las leyes fundamentales y las instituciones del Estado, cuyo funcionamiento tiene por objeto realizar el interés general, integraron el derecho administrativo como la expresión más vigorosa del derecho público en su dinámica y aplicación. -- En consecuencia, la doctrina universal y las legislaciones reconocieron como parte del derecho público al derecho administrativo. De tal suerte, de consuno con el maestro Trueba Urbina, "la disciplina se ha denominado derecho público administrativo o -- derecho administrativo público."⁴⁸

En cuanto al Derecho Administrativo, han existido -- discrepancias entre algunos tratadistas en cuanto a su contenido y función.

Maurice Hauriou nos dice que el derecho administrativo, como rama del derecho público, regula:

1. La organización de la empresa de la Administración Pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado;
2. Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos;
3. El ejercicio de estos poderes y de los derechos por la prerrogativa especial por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias necesarias que se sigan."⁴⁹

El autor en cita manifiesta, asimismo, que la función administrativa tiene por objeto manejar los asuntos corrientes -- del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, ha--

48. Trueba Urbina, Alberto. Ob. cit, pág. 93

49. Hauriou, Maurice. Précis de droit administrative et de droit public. 10a. ed. París, 1921, pág. 10

ciendo todo esto por medio de policia y organización de los ser vicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa.⁵⁰

Para Rafael Bielsa, el derecho Administrativo Público es:

"El conjunto de normas positivas y de principios de derecho público, de aplicación - concreta, a la institución y funcionamiento de los servicios públicos, y el consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración Pública."⁵¹

Gabino Praga apunta que el Derecho Administrativo tiene variantes que regular, en virtud de que "se integra por múltiples elementos y por tal motivo surgen necesariamente variadísimas relaciones entre éstos y el Estado, y entre ellos mismos, siendo además indispensable coordinarlos en una organización -- adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forman."⁵²

Asegura el autor de referencia que surgen, con motivo de la obtención, administración y disposición de esos medios, - relaciones cuya naturaleza requiere un régimen jurídico homogéneo que se amolde a los fines que persigue la Administración. En el dominio de la Administración, a diferencia de lo que ocurre en la vida privada, es más importante el capítulo de ejercicio de los derechos que el estado se refiere al goce de los mismos.⁵³

50. Maurion, Maurice. Ob. cit. pág. 11

51. Bielsa Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1955 - p. 6

52. Praga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México 1971. 4a. ed. pág. 93.

53. Idem

Dentro del Estado, como hemos dicho antes, las atribuciones, facultades o derechos que ejercita no son distintos -- según el órgano que lo realiza, de tal modo, que no puede hablarse de facultades o atribuciones (entendiendo por ellas el contenido de la acción, no la esfera de competencia) que sean especiales y exclusivas de cada uno de los tres poderes. En realidad -- todos ellos realizan las mismas atribuciones, que son las atribuciones del Estado. Lo único que varía es la forma que se emplea para esa realización.

Gabino Praga nos dice, "pero bien, el derecho Administrativo se limita a normar el ejercicio de las atribuciones del Estado cuando dicho ejercicio reviste la forma de la función Administrativa."⁵⁴ Siendo los particulares los que están obligados a obedecer las órdenes de los administradores o los que se benefician de los servicios públicos que el Estado organiza, son numerosas las relaciones que surgen con tales motivos.

Además, los mismos particulares van adquiriendo día a día mayor ingerencia en las funciones públicas, a las cuales, en formas directa o indirectas, son admitidos a colaborar. En consecuencia, nos señala Praga, "el régimen de las relaciones que así se originan, así como la organización de las garantías que los individuos deben tener contra la arbitrariedad de la Administración, tienen tal importancia, que el sistema administrativo de un país puede caracterizarse por la situación que se reconoce a los administrados frente al poder público."⁵⁵

Las ideas anotadas con antelación no toman en cuenta que nuestro régimen es político-capitalista, en donde las sociedades se encuentran divididas en el ser.

El jurista mexicano Andrés Serra Rojas, explica el -- concepto de derecho administrativo en la siguiente forma:

54. Praga Gabino. Derecho Administrativo. Ob. cit. pág. 94

55. Idem

Podemos concluir que, los temas generales del derecho administrativo son:⁵⁶

a) Los principios y normas de derecho público que determinan la composición, facultades y poderes, mansiones y funcionamiento de la Administración Pública, y personas jurídicas que lo integran, tanto centralizadas y en general el funcionamiento legal del Poder Ejecutivo.

b) Los principios y normas que atañen a la economía - de una nación - patrimonio y finanza pública- contenidos en su legislación y que señalan una actividad importante del Estado en caminata a su sostenimiento y a la realización de los fines estatales.

c) Las reglas constitucionales y legales que rigen las relaciones de la administración pública y sus servidores.

d) Las relaciones jurídicas de la administración con los empresarios, contratistas, agentes de negocios, técnicos en ramas diversas, científicos y demás actividades de interés público. El ejercicio de las facultades de la organización administrativa se propone tutelar el orden jurídico y por ende se asegura el interés general. La legislación administrativa se traduce de esta manera en normas de organización, normas de comportamiento y normas mixtas.

e) Las normas que regulan los derechos y deberes de los particulares frente a la administración directa e indirecta, que se obliga a mantener el orden y la seguridad pública; prestaciones en los servicios públicos y a mantener el régimen de policía en los cauces de la ley.

Debemos señalar que el contenido del Derecho Administrativo no se reduce a esta única actividad externa, como pretenden algunos autores, porque hay otras normas de organización interna que constituyen un amplio campo de actividad administrativa.

56. Vid. Escobar Urbina, Alberto. Derecho Administrativo del Trabajo. Ob. cit. págs. 1-24; Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. cit. págs. 160 y sig.

f) El ejercicio de las demás facultades, obligaciones y limitaciones que el poder público cumple en la función administrativa.

4. INTEGRACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO

El derecho del trabajo, como norma exclusiva de obreros o trabajadores y empleados públicos, en la Administración Pública, transformó las antiguas funciones de ésta, obligándola no sólo a cumplir el artículo 123 constitucional, sino que le impuso al Poder Ejecutivo una orientación típicamente social en función de proteger a los trabajadores en los reglamentos que dicte, impulsando de tal modo sus actos que se encaminen hacia el mejoramiento y reivindicación de los trabajadores.

El artículo 123 en la Administración Pública no sólo obliga a ésta a realizar actos de política social, que son meramente benefactores del proletariado, sino que le impone el deber de aplicar los principios jurídicos de justicia social, que no sólo son protectores sino reivindicatorios en las relaciones de producción y en todos los casos en que interviene en cuestiones sociales a través de sus representantes en los órganos sociales, administrativos y jurisdiccionales, o sean los del gobierno en las comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, así como en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en que el tercer árbitro tiene fuerza gubernativa.

En las relaciones entre el Estado-patrón y sus servidores rige el apartado "B" del artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debiéndose aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, en función unificadora de la legislación lateral.

En las empresas estatales la Administración Pública - ejerce funciones de lucro como cualquier empresa privada, si más que el beneficio que obtiene se busca el mejoramiento de los -

servicios públicos. El maestro Alberto Trueba Urbina atinadamente señala: "Es cierto, también, que tanto los ingresos por impuestos o por cualquier otra fuente, se emplean en obligaciones de carácter social, como por ejemplo la aportación de cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, para destinarlos al funcionamiento de los Servicios Sociales..."⁵⁷

En las empresas del Estado, por ser unidades de explotación capitalista, debe aplicarse el artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo con profundo sentido social, así podemos explicar la función social del derecho laboral.

Las funciones sociales de la Administración Pública se encuentran enmarcadas en los artículos 41 y 49, y desde luego en el 123 apartado B, de la Constitución de la República. Asimismo, por lo que respecta a los poderes de la Federación, el poder Legislativo ejerce funciones sociales específicas al dictar leyes en materia de trabajo, así como en la agraria y económica, facultades reguladas por el artículo 73, fracciones X y XXX. Las funciones sociales del Poder Ejecutivo y Judicial son, en el primero, cuando usa de las facultades y obligaciones que le impone la fracción I del artículo 89 constitucional, promulgando y ejecutando leyes agrarias, económicas y del trabajo, y expidiendo los reglamentos de dichas leyes para proveer en la esfera administrativa social a su exacta observancia. Por lo que toca al Poder Judicial, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales de la Federación ejercen funciones sociales dentro de sus respectivas competencias al conocer del juicio de amparo agrario y laboral, y especialmente cuando suplen la deficiencia de la jueza en el laboral y agrario, para tutelar a éstos socialmente, en acatamiento del artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución.

La propia Ley Federal del Trabajo le impone a la Administración Pública el deber de interpretar y aplicar las normas laborales de acuerdo con los siguientes artículos:

57. Derecho Administrativo del Trabajo. Ob. cit. pág. 47

Art. 2o. Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos.

Art. 18. En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

El epígrafe simbólico de nuevas actividades de la Administración Pública, no implica un cambio en ésta, sino que dentro de su función tradicional se incluyen nuevas preocupaciones de servicio y mejoramiento económico que en alto nivel comprenden las nuevas actividades de la Administración Pública para el desarrollo integral como actividades nuevas de la propia Administración Pública, compatibles con el Estado burgués, por cuanto - su desarrollo no deja de constituir una actividad política, independiente del conjunto de factores que concurren en el ejercicio de estas nuevas actividades de la Administración. La política del desarrollo debe de orientarse siempre con profundo sentido social, a efecto de que sus resultados sean positivamente protectores para las masas proletarias.

Las relaciones jurídicas de la Administración con los empresarios, contratistas y demás actividades de interés público se regulan por contratos entre éstos y aquélla. Estas actividades son de Derecho Público Administrativo, aun en los casos en que el Estado actúa como persona de derecho privado.

5. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública tiene antecedentes muy remotos, pero tuvo un verdadero desenvolvimiento científico en los siglos XVIII y X X hasta nuestros días, en razón de la necesidad de su perfeccionamiento constante para una mejor regulación de las funciones del Estado y para beneficio de los particulares.

El origen burgués de la Administración y las vicisitudes de los juristas para llegar a la formación de las estructuras políticas de la Administración Pública, nos lo señala Martín Mateo en la siguiente forma:

"La ciencia de la Administración resiste o evoca hacia determinadas perspectivas no jurídicas de interés para el gestor público que se han ido abriendo paso con dificultad en el mundo de la Administración. Las dificultades proceden del monopolio tradicional de los juristas, también en el terreno público, monopolio que se acentuó más aún con la recepción del Derecho Romano y con el montaje del Derecho Administrativo, derecho incipiente y nuevo sobre los esquemas del Derecho Privado, sobre los cuadros civilistas. Ello fue unido al formalismo Kantiano, al gusto del jurista clásico por las abstractas teorizaciones que les hacían mirar con repugnancia toda actividad que saliese fuera de estos cauces de exquisitez jurídica en que un poco estérilmente se movían. De aquí que aquellos juristas que han realizado aportaciones inocuas en algunos casos y fructíferas en otros, al mundo del Derecho Privado, han supuesto en ocasiones una tara para la evolución del Derecho Público y de la buena administración.....

A este mismo patron de juristas puros pertenecían las versiones pintorescas de la literatura sobre el funcionario leguleyesco y paralizador, sobre la burocracia rutinaria apegada rígidamente a la letra de reglamentos y normas, pero sin pensar cuál es lo que puede estar por debajo o por encima de esos reglamentos, las excepciones que pueden hacerse en cada caso concreto para adentrar el espíritu de lo reglamentado a lo que

el texto de la norma realmente establece y --pretende. Sólo después de múltiples intentos, que en el campo doctrinal sobre todo dieran lugar a estériles batallas entre los cultivadores de la Ciencia de la Administración, se abrieron paso otras vivificadoras tendencias impulsadas sobre todo por la recepción del --pragmatismo americano y por ese deslumbramiento contemporáneo que flotaba por doquier por las realizaciones de aquella sociedad. Por lo demás, la aparición del Estado providente, Estado que se va a responsabilizar progresivamente de nuevos fines, impulsa decididamente la recepción de técnicas útiles para hacer posible el cumplimiento de los recientes objetivos públicos."⁵⁸

La Administración desarrolla actividades que tienden a transformar la vida social, a mejorar las condiciones de una comunidad determinada, a tender, en definitiva, a los fines colectivos. De aquí que, para que la Administración pueda mejorar tales circunstancias existenciales, necesite conocer previamente cuáles son éstas, como se desenvuelve antes de su intervención - la comunidad de que se trata; precisa, pues, tener conocimientos inmediatos de la realidad. Esta visión directa sólo la pueden su-mar disciplinas no jurídicas, puesto que lo jurídico operará después sobre los dictados de estas ciencias, plasmándolos en actividades ordenadas por el derecho.

El estudio de la Administración Pública corresponde - necesariamente a la ciencia política, dado que han seguido sus -liniamientos los propios administradores, desde el más alto re-presentativo del Estado hasta el más pequeño.

En relación con la ciencia política, el profesor An-drés Serra Rojas nos dice:

58. Manual de Derecho Administrativo. Madrid, 1970. págs. 70 y sa.

"La Ciencia Política es una disciplina superior que estudia al Estado en aspectos diversos y proporciona una base teórica necesaria y orgánica al Derecho Público General. Esta ciencia es una de las ramas de las ciencias sociales relacionadas con la teoría, dinámica, organización y proyección del poder del Estado."⁵⁹

Como lo afirma el propio maestro Serra Rojas, los propósitos de la ciencia política tienden a investigar los principios, nociones o "constantes" de las ciencias sociales que guardan relación con el Estado y, en general, con la aparición y sentido de los fenómenos políticos.⁶⁰

Asimismo, nos dice el autor en cita, el estado es una institución de instituciones, las cuales sin excepción son creaciones humanas artificiales, alterables y transitorias. Algo que se está produciendo en el tiempo como resultado de la actividad política de los hombres.⁶¹

Serra Rojas nos dice:

"Las leyes que gobiernan la formación y evolución del Estado y las causas que lo justifican, los fines que lo orientan, el estudio de los fenómenos de poder y las relaciones - que se originan por su funcionamiento, las fuerzas sociales que lo animan, la estructura de la autoridad, forman los temas generales de una ciencia teórica y explicativa, al mismo tiempo que normativa."⁶²

59. Serra Rojas, Andres. Ciencia Política. T. I. México, 1973, n. 46

60. Idem

61. Ibidem. p. 47

62. Ibidem

A partir de la Constitución de 1917, la primera constitución político-social, se encausó por nuevos rumbos preocupándose particularmente por los grupos débiles de la comunidad, trabajadores y campesinos, abriendo el ideario de los artículos 27 y 123, que le abrieron caminos sociales; de aquí se originó un cambio trascendental en la ciencia administrativa, concretamente en la Administración Pública, pues independientemente de las teorías y principios que originaron su constitución y desarrollo, a partir de nuestra Carta Magna mencionada, la Administración Pública recibió necesariamente el impulso de una nueva ciencia del derecho social que desde entonces influye en la ciencia de la Administración.

La ciencia de la Administración Pública ha dejado de ser, en consecuencia, una ciencia absolutamente política, por las aportaciones sociales que ya hemos mencionado, sin que por esto dejen de predominar en el Estado Mexicano los principios burgueses de la Administración Pública, pero matizados en ocasiones por la política social.

6. AUTONOMIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PUBLICO

El tradicional derecho público administrativo, esencialmente burgués, se compone por el conjunto de normas e instituciones concernientes a la organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública, para el cumplimiento de sus fines, de manera que esta comprende todas las actividades que corresponden al Poder Ejecutivo; normas e instituciones que forman propiamente el derecho administrativo y tipifican las funciones públicas como aquellas que corresponden al Estado soberano, exclusivamente político, por lo que al haberse transformado el Estado en nuestra constitución de 1917 en político-social, el derecho público administrativo se transformó a la vez en político-social, de manera que el derecho administrativo público quedó limitado al ejercicio de las funciones y servicios públicos.

Pero las nuevas funciones sociales que se le otorgan a la Administración Pública y al Poder Ejecutivo en particular - en la propia Constitución, dejan de corresponder al derecho público administrativo e integran una nueva disciplina: el derecho administrativo laboral, que se constituya por normas e instituciones protectoras y reivindicadoras de los trabajadores que regulan las funciones del Poder Ejecutivo de carácter meramente sociales, como son la expedición de reglamentos laborales, la vigilancia, el cumplimiento de las leyes del trabajo y de la previsión social.

Las reglas constitucionales y legales que rigen las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores no pertenecen al Derecho Administrativo, sino al Derecho del Trabajo. Las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores a partir de la Constitución mexicana de 1917, artículo 123, se convirtieron en relaciones sociales y por consiguiente dejaron de ser tema y materia del derecho administrativo, pues en este precepto quedaron consignados los derechos sociales de los empleados públicos. Desde entonces las relaciones y los preceptos que tutelan y reivindican a los empleados públicos corresponden al Derecho del Trabajo, teoría que se ha reformado en la reforma constitucional de 1960, en que el artículo 123 quedó dividido en dos vertientes por las que corre la misma sangre social:

"a) Los derechos que rigen en favor de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo; b) Las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales que contienen los derechos de sus trabajadores."⁶³

Cabe hacer notar que en la anterior cita, en la actualidad, sólo debe referirse al Gobierno del Distrito Federal en virtud de los cambios y modificaciones existentes en la organización.

63. Trueba Urbina, Alberto. Derecho del Trabajo. Ob.cit. p. 175 y sigs.

ción federativa.

La autonomía del derecho administrativo público la vemos también con el surgimiento de nuevas personalidades de derecho social, como son las funciones del Estado Federal Patrón, -- los Estados Locales Patronos y el Municipio Patrón.

En nuestra Constitución de 1917, el Estado mexicano -- se integra por el Estado Federal y los Estados miembros, ambos -- con calidad de patronos frente a sus trabajadores.

El carácter jurídico del Estado Patrón, por lo que se refiera a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal se tipifica expresamente en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución y sus relaciones se rigen por este apartado y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 -- constitucional, la República es representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, pero unidos en -- una federación que en esencia es propiamente el Estado federal, sin embargo, los Estados miembros, por la libertad y soberanía -- de que están investidos, también tienen relaciones sociales con sus empleados, relaciones éstas que se rigen por el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal del -- Trabajo.

Por lo que respecta a la organización política y administrativa de los Estados miembros, en nuestra Constitución se -- estructuró el "Municipio Libre", originando una nueva rama del -- derecho público que estudia las cuestiones políticas y sociales del urbanismo, reconociéndole autonomía orgánica y por consiguiente, en su calidad de autoridad, ejerce funciones públicas, y en -- relación con los servicios que le prestan sus trabajadores, dichas funciones tienen el carácter de sociales, y desde 1917 en -- que apareció la originaria declaración de derechos sociales de --

los empleados que sirven tanto a los particulares como a las instituciones públicas, los derechos de los empleados municipales - fueron reglamentados por las primeras leyes del trabajo que se - expidieron en cumplimiento del mencionado precepto constitucio- - nal, por lo que el municipio reviste la figura jurídica de pa- - trón, como los poderes federales y los Estados miembros, si más que sus relaciones se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, puesto que ni - los Estados ni los Municipios pueden regirse por el apartado "B" del citado precepto constitucional, que es exclusivo para regu- - lar las relaciones entre la Federación y sus servidores; por lo que tanto los trabajadores de los Estados miembros, como se ha - dicho ya, como los de los Municipios, no pueden quedar al margen de la legislación del trabajo, porque sería una injusticia intol- - erable, razón por la cual gozan de los mismos derechos que los trabajadores en general.

Por la naturaleza especial del Municipio y sus funcio- - nes, siempre ha sido una preocupación el estudio de su estructu- - ra y funciones desde tiempos pasados, para estructurarlo junto - con las autoridades locales, sobre las bases de un nuevo tipo de federalismo.⁶⁴

Ciertamente que del contenido y esencia del derecho - administrativo público y del derecho administrativo social, no - sólo resalta la autonomía de uno y otro, sino también su incompatibilidad, correspondiendo, respectivamente, a dos épocas distintas: al viejo Estado liberal y al nuevo Estado social.

64. Cfr. Constant, Benjamín. Curso de Política Constitucional. - Madrid, 1968. págs. 94 y ss. Además, Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1928; Trusba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Ob. cit. págs. 42-48, 96a101.; Trusba Urbina Alberto. La primera Cons titución Político-Social del Mundo. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1971, págs. 370 y ss.

CAPITULO IV

EL ARTICULO 123 SUS LEYES Y REGLAMENTOS

1. EL ARTICULO 123

A. SU ORIGEN.

El origen del Artículo 123 se encuentra basado en el tercer dictámen referente al proyecto del artículo 50. de la Constitución y en las discusiones que motivó; al cual se dió legatura en la sesión del 26 de diciembre de 1916.

Es importante hacer notar que el proyecto de Constitución integrado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, el Supremo Parlamento de la Revolución Mexicana, no aparece ningún capítulo de reformas sociales, sino fundamentalmente de carácter político, dejando a cargo de las leyes ordinarias todo lo relativo a reformas sociales. El dictámen de referencia motivo de múltiples discusiones, en su contenido más importante dice:

"Ciudadanos Diputados:

"La idea capital que informa el artículo 50. de la Constitución de 1857, es la misma que aparece en el artículo 50. del proyecto de la primera jefatura. - El proyecto conserva la prohibición de los convenios en los que el hombre renuncia a su libertad, y hace extensiva aquella a la renuncia de los derechos políticos.

"El artículo del proyecto contiene dos innovaciones, una se refiere a prohibir el convenio en que el hombre renuncia temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. Esta reforma se justifica por el interés que tiene la sociedad de compartir el monopolio, abriendo mucho campo a la competencia. La segunda innovación consiste en aumentar a un año el plazo obligatorio

del contrato de trabajo y va encaminada a proteger a la clase trabajadora con su propia imprevisión o contra el abuso que en su perjuicio suelen cometer algunas empresas.

"En concepto de la Comisión, después de reconocerse que nadie puede ser obligado a trabajar en contra de su voluntad y sin retribución debe advertirse que no por eso la ley autoriza la vagancia, sino que, por lo contrario, la penaliza y castiga.

"Proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas, también se propone que se establezca la igualdad del salario en la igualdad del trabajo, el derecho a indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales; así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje.

"El Estado no puede permitir que lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el renuncabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. - La Ley en consecuencia, no permite la existencia de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación y objeto con que pretendan exigirse. Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su destierro o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión,

62
industria o comercio".⁶⁵

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el ser vicio convenido por un período que no sea mayor de un año, y no podrá extenderse en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquier derecho político o civil.

La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá - de ocho horas, aunque ésta haya sido impuesta por sentencia judi cial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a - los niños y mujeres, se establece como obligatorio el descanso - hebdomadario.

El dictámen sobre el artículo 50. fué adicionado con tres garantías, no de tipo individual sino social; la jornada de trabajo no debe exceder de 8 horas, la prohibición de trabajo noc turno industrial para mujeres y menores y el descanso hebdomadario, se originó la gestación del derecho constitucional del trabajo. Precisamente, en la sesión del 26 de diciembre de 1916, co mienza a dibujarse la transformación constitucional con el ata- que certero a la teoría política clásica, cuando los diputados - jacobinos reclaman la inclusión de la reforma social en la Consti tución que propició la formulación del Artículo 123 cuya dia - léctica vibra en las palabras de los Constituyentes y en sus pre ceptos.

En contra de la teoría política tradicional se pronun- cian los Constituyentes que no tienen formación jurídica y por - lo mismo, sin recabios, para hacer un nuevo derecho en la Consti tución de contenido no sólo político sino social abriendo el de- bate Caretano Andrade en defensa de las nuevas garantías en fa- vor de los obreros.

65. Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1975, pág. 34.

B. TEORIA Y PRINCIPIOS

Como parte integrante de la Constitución Social, bajo el rubro del Trabajo y de la Previsión Social, se discutió por la Asamblea Legislativa de Querétaro, el texto del Artículo 123 aprobado por ciento sesenta y tres ciudadanos diputados constituyentes en la memorable sesión del 22 de enero de 1917. Los preceptos del artículo estructuran y forman el derecho del trabajo y de la previsión social, originando el Estado de derecho social con garantías sociales para los trabajadores, frente a la Constitución Política con otro capítulo formado con las garantías individuales y la organización de los poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que integran el moderno Estado Político.

a) TEORIA

La grandiosidad del derecho mexicano del trabajo radica precisamente en que protege por igual a todos los que prestan un servicio a otro o viven de su trabajo; consigna derechos sociales para la reivindicación de la clase trabajadora, que al ser ejercidos por ésta no sólo transformarán las estructuras económicas socializando los bienes de la producción, sino impondrán las bases para hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres, al amparo del nacionalismo proletario que se deriva del mencionado precepto social.

Los nuevos estatutos sociales transformaron el Estado Moderno partiéndolo en dos: el Estado propiamente político, con funciones públicas y sociales inherentes al Estado Democrático, y el Estado de derecho social, con atribuciones exclusivamente sociales, provenientes del poder social del Artículo 123.

b) PRINCIPIOS

Las normas del Artículo 123 constituyen los siguientes

Los principios:

10. El trabajo no es mercancía ni artículo de comercio, es actividad humana protegida y tutelada - por el poder social y por el poder político, - constitutivos de la doble personalidad del Estado como persona de derecho público y como persona de derecho social, con facultades expresas en la Constitución.
20. El derecho del trabajo, sustantivo y procesal se integran por leyes proteccionistas y reivindicadoras de los trabajadores y de la clase obrera; consiguientemente es derecho inherente a los trabajadores.
30. Los trabajadores y los empresarios o patrones - son desiguales en la vida, ante la legislación social y en el proceso laboral con motivo de sus conflictos.
40. Los órganos del poder social, Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades y Juntas de Conciliación y Arbitraje están obligados a materializar la protección y la reivindicación de los trabajadores, a través de sus funciones - legislativas, administrativas y jurisdiccionales
50. La intervención del Estado en materia política - en las relaciones entre trabajo y capital debe - sujetarse al ideario y normas del art. 123, en - concordancia con las atribuciones sociales que - le encomiendan los arts. 73, 89 y 107 de la Constitución Política.
60. El derecho del trabajo es aplicable en el campo de la producción a toda aquella actividad donde uno o más sujetos presten un servicio a otro, -

ye la primera Carta Constitucional del Trabajo en el mundo y única con contenido reivindicatorio.

Así aparece reaprenderse del pensamiento del Constituyente de Querétaro al transformar el Derecho del Trabajo en garantía Constitucional, apoyada principalmente por la diputación de Yucatán inspirada ésta por la Ley Alvarado de aquel Estado, veamos someramente las ideas de algunos de los hombres que contribuyeron a crear el Derecho del Trabajo en nuestro país. El ingeniero Palavicini nos relata los primeros pasos dados por Carranza en favor de una ley del trabajo: "Encontrándose en Orizaba el grupo encabezado por Carranza se creó el Departamento de Legislación Social y entre los decretos expedidos en aquella época se encontraba el del 12 de diciembre de 1914, cuyo artículo segundo decía: "El primer jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas sociales y políticas del país efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí. Legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias".

Y en otro párrafo del mismo artículo se lee: "Estábamos en plena actividad para dotar al país de una completa legislación social. Se formuló un proyecto de Ley del Trabajo que por su trascendencia quizó el señor Carranza que se discutiera en Consejo de Gabinete. Pero allí manifestó el Licenciado Rafael Zubaran Capmany, Secretario de Gobernación, que tenía, a su vez, un proyecto que presentar. Apenas se dió una lectura general a ambos proyectos, se aplazó el debate, porque llegaron telegramas urgentes..."

La comisión de legislación estuvo interrumpida por los -

señores Lic. José Natividad Macías, Alfredo Travioto, Luis Manuel Rojas, Manuel Andrade Priego y Juan M. Rufin. El proyecto de la comisión no ha sido dado a la publicación y únicamente se conoce el de Zubaran.

Transcurrieron dos años durante los cuales se publicaron algunos trabajos en los periódicos del Estado de Veracruz para que fueran estudiados por los trabajadores, a la vez que salió a los Estados Unidos de América el Lic. Macías para dedicarse al estudio del problema.

En el año de 1916 se instaló en Querétaro el Congreso Constituyente. En la sesión del 6 de diciembre se dió lectura al proyecto de Constitución, en el que solamente se consignaron 2 adiciones a los artículos respectivos de la Constitución de 1857

El párrafo del artículo 50. decía: "El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos civiles".

Y la fracción X del artículo 73: "El Congreso tiene facultad: Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo".

En el curso de las sesiones se presentaron dos nociones, una por los diputados Aguilar, Jara y Góngora y otra por la delegación de Yucatán, relativa aquella a la jornada de ocho horas, al trabajo nocturno de las mujeres y de los niños y al descanso semanal y la segunda a la creación de tribunales de conciliación y arbitraje semejantes a los que funcionaban en Yucatán.

La comisión a quien se turnó para su estudio el artículo quinto, integrada por el general Francisco J. Mújica y por los diputados Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enri-

que Colunga, lo presentó adicionado con el párrafo siguiente, tomado de la iniciativa de la diputación de Veracruz: "La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario".

Desde su lectura, se vió que el artículo iba a dar lugar a uno de los más enconados debates del Constituyente. Catorce oradores se inscribieron, desde luego, en contra. Inició la discusión el diputado Lizardi afirmando que el párrafo final del artículo estaba totalmente fuera de lugar y que si se deseaba consignar los principios que encerraba como las bases sobre las cuales debía de legislar el Congreso en materia de trabajo debía incluirse en el art. 73. Bien pronto se dió cuenta el Congreso de que lo interesante no era decidir en qué artículo debía colocarse el párrafo a discusión, sino si debía consignarse en la Constitución y en qué magnitud las bases de la legislación del trabajo. Después de algún otro discurso expuso el diputado Jara: "Pues bien, los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente hasta encontrarán ridícula esta proposición; ¿cómo va a consignarse en una constitución la jornada máxima de ocho horas al día; eso, según ellos, es imposible, eso, según ellos pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente esa tendencia, esa teoría, qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llaman los señores científicos un traje de luces para el pueblo mexicano, porque faltó esa reglamentación porque jamás se hizo. De ahí ha venido que los hermosos capítulos que contiene la referida Carta Magna hayan quedado como reliquias históricas".

En el discurso del diputado Jara, late ya la crítica del concepto formal de Constitución que debía limitarse a consignar los derechos naturales del hombre y la estructura del Estado individualista. Más el primer concepto preciso de lo que poste--

riormente fue el artículo 13 se debe al diputado Victoria, uno de los obreros que integraron el Constituyente: "Es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reforma - que se dice revolucionario, se dejen pasar las libertades bíblicas, como han pasado hasta ahora las escuelas por las volutas de los proletarios: Allá a lo lejos. Tengo que manifestar mi incomodidad con el artículo 50. en la forma que lo presenta la comisión, así como con el proyecto de C. primer jefe porque en ninguno de los dictámenes se trata del problema obrero con el respeto y atención que se merece. En consecuencia, con la reserva que el artículo 50. debe ser adicionado, es decir, debe ser rechazado - el dictamen para que vuelva a estudio de la comisión y dictamine sobre las bases constitucionales acerca de las cuales los Estados deben legislar en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y a los niños, accidentes, seguros - indemnizaciones, etc".

En el discurso de Victoria está claramente expuesto el punto de vista que después predominó en el Constituyente y - que fué asimismo adoptado por el Lic. Macías al hablar en nombre de Carranza, a saber, fijación de las bases conforme a las cuales debían legislar los Estados en materia de trabajo, bases que en opinión de Victoria y sobre el particular se unificó el criterio del Congreso, eran indispensables, puesto que de no constar en la Constitución se corría el peligro de que los buenos propósitos de la revolución pasaran como las estrella sobre la cabeza del proletariado.

Ideas semejantes a la de Victoria fueron expuestas - por el diputado Manjarrez: "¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que ese Congreso ha de obrar de acuerdo con mis ideas? No, señores, a mí no me importa que esta Constitución

enté o no dentro de los moldes que previenen los juriscónvultos, lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son quienes merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mal en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo, démosles los salarios que necesitan, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores pero, repito, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5o. ya que es imposible; tenemos que ser más explícito el texto de la Constitución y si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título de la Constitución, yo estaré con ustedes".⁶⁶

Poco después terminó la sesión del 26 de diciembre de 1916, en la que, por vez primera en el Constituyente, se abordó el problema obrero en toda su integridad y se pugnó, como se ha visto, por incluir en la Constitución un título sobre trabajo. Con ello, los constituyentes mexicanos lanzaron la idea del derecho del trabajo como un mínimo de garantías constitucionales, de tipo totalmente diversos a los llamados derechos naturales del hombre, adelantándose en dos años a la Constitución alemana de Weimar, a la vez que sentaron las bases de la derrota del individualismo y liberalismo. Fueron inútiles los intentos de los juristas para mantener la Constitución dentro de los límites formales que la doctrina le asignaba, pues la voz de la realidad, representada, entre otras, por la diputación de Yucatán, se dejó sentir e hizo posible la inclusión en la Carta Magna de las garantías sociales.

66. Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1975. pág. 104.

Al día siguiente, veintiseis de diciembre, se reanuda el debate. La causa de la legislación del trabajo había ya triunfado y numerosos delegados hicieron uso de la palabra para pedir reformas y adiciones: Se habló de garantizar a los sindicatos, - del derecho de huelga, de implantar el salario mínimo, etc.

Brevemente se puso a discusión el artículo quinto en la sesión del 27 de diciembre y después de que hablaron algunos oradores, tomó la palabra el Lic. José Matavida Macías para presentar, en nombre de la Comisión, un proyecto de leyes sobre trabajo que, con ligeras modificaciones, se transformó en el artículo 123.

Es indudable que nuestro artículo 123 marca un momento decisivo en la historia del derecho del trabajo. No queremos afirmar que haya servido de modelo a otras legislaciones, ni que sea una obra original, sino, tan sólo, que es el caso más importante dado por un país para satisfacer las demandas de la clase trabajadora. Sería inútil empellarse en encontrar repercusiones - que no tuvo: Europa no ha concedido, en términos generales, nuestra legislación, así como tampoco los países de América. La promulgación de la Constitución Weimer, unida a la excelente literatura que sobre un principio produjo, hizo que la atención del mundo se fijara principalmente en ella. La carencia casi total de atención sobre el derecho mexicano contribuye también a que fuera ignorada; apenas si una que otra referencia se encuentra en los autores franceses y sobre todo en los españoles. Tampoco es nuestro artículo 123 completamente original. La exposición histórica demuestra que los legisladores mexicanos se inspiraron en las leyes de diferentes países, Francia, Bélgica, Italia, Estados Unidos, Australia, y Nueva Zelanda, de tal manera que la mayor parte de las disposiciones que en él se consignaron eran ya conocidas en otras naciones. No la idea de hacer del derecho del trabajo un mínimo de garantías en beneficio de la clase económicamente más débil y la de incorporar esas garantías en la -

constitución para protegerlas contra cualquier política del legislador ordinario, así como propias del derecho mexicano, pues en él donde por primera vez se consignaron.

C. ESTRUCTURA IDEOLÓGICA

De tal importancia que la discusión que motivó el dictamen del artículo 50. fue un grupo de diputados constituyentes se interesó por la formulación de un estatuto en favor de los trabajadores. Informalmente se constituyó un "petit comité" bajo la presidencia del diputado Rouaix. Al respecto dice el Ing. Rouaix, después de dejar constancia en la valiosa aportación del Lic. Macías que:

"El día 13 de enero tuvimos la satisfacción de ver terminadas nuestras labores con un éxito que sobrepasó a nuestras esperanzas y pudimos presentar el proyecto que fue suscrito por las personas que intervenimos en su formación y por 46 firmas más de diputados que lo apoyaron desde luego, porque conocían su texto, ya sea por haber sido colaboradores más o menos activos, o por las referencias que habían tenido de él. Esta primera adhesión puso de relieve el entusiasmo con que el congreso recibía la iniciativa por llevar sus aspiraciones y sus ideales.

En los puntos sobresale el criterio del diputado Macías que fue quien se le encomendó la redacción de la exposición de motivos que fundamentarían el proyecto de bases constitucionales en materia de trabajo: Una en lo relativo a que las bases debían recibir el trabajo económico, o sea el de los obreros para la tutela de esto y el otro en cuanto a la precisión de los jueces de la legislación del trabajo para la reivindicación de los derechos proletario, se acordó con el pensamiento marxista expuesto por él en la XXVI Legislatura, en que se refirió a la socialización del capital.

La exposición de motivos y el texto de los preceptos

protectores y reivindicadores de la clase trabajadora, se ajusta a lo anterior este convenio y están concebidos en los términos siguientes:

"Los que subscribimos, diputados al Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración de él, un proyecto de reformas al artículo 50. de la Carta Magna de 1857 y unas bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en la República.

"Creemos por demás enojar a la sabiduría de este Congreso Constituyente la alta importancia de plantear en nuestra legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la revolución Constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales contra el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de este y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.

"En consecuencia, es incuestionable el el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, o va fijando la duración máxíma que debe tener como límite, o va señalando la retribución máxíma que ha de corresponderle ya sea por unidad de tiempo o en proporción de la cantidad o calidad de la obra realizada".⁶⁷

En los últimos tiempos ha evolucionado notablemente el contrato de trabajo, en relación con el progreso de las insti

67. De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa México, 1966. 98.

tuciones que tienden a borrar las odiosas desigualdades entre las clases de cada especie, tan profundamente arraigadas en la antigüedad con los regímenes de la esclavitud y de la nobleza.

"Reconocer pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no sólo al aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad, preservación moral, salario justo y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de prevención social".

La facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural del hombre, ya en caso alguno es más necesaria la unión que entre los individuos dedicados a trabajar para otro por un salario, a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa.

No tenemos la pretensión de que nuestro estudio sea un trabajo acabado y mucho menos de que venga a olvidar por completo los penosos males sociales que aquejan a nuestro país.

Nos satisface cumplir con un elevado deber como éste aunque estemos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperamos que la ilustración de esta honorable Asamblea perfeccionará paritariamente el proyecto y consiliorá activamente en la Constitución Política de la República las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el porvenir de nuestra patria.

Nuestra Revolución Política de 1910, al transformarse en social y convertirse en Constitución Política-Social en 1917, tuvo por objeto modificar algunas formas de vida de la sociedad mexicana, estableciendo en favor de los obreros y de los campesinos derechos de protección y de reivindicación; porque

los trabajadores mexicanos, como los de todo el mundo, son víctimas del capitalismo y han sido explotados regularmente a través de los siglos: aún subsiste en nuestro país la explotación del hombre por el hombre.

Las estructuras ideológicas, jurídicas y sociales, — del artículo 123 revelan claramente que este precepto está fundado en los principios revolucionarios del marxismo, en el principio de lucha de clases y otras teorías cuya práctica conduce a la transformación económica de la sociedad mexicana burguesa o capitalista.

D. CONTENIDO

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados Unidos deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.
- III. Los jóvenes mayores de diez años y menores de dieciséis, tendrán, jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario, de un día de descanso, cuando menos.
- V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios - por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.
- VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa - agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.
- VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.
- VIII. El salario mínimo, quedará exepuado de embargo, compensación o descuento.
- IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formará en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado.
- X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cual-

quier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

- XI. Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por — ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá — exceder de tres horas diarias, ni de tres veces — consecutivas. Los hombres menores de dieciséis — años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en ésta clase de trabajos.
- XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos — estarán obligados a proporcionar a los trabajado- res habitaciones cómodas e higiénicas, por las — que podrán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fin- cas. Igualmente deberán establecer escuelas, en- fermerías y demás servicios necesarios a la comu- nidad. Si las negociaciones estuvieran situadas — dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.
- XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, quan- do su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no se- rá menor de cinco mil metros cuadrados, para el — establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipa- les y centros recreativos. Queda prohibido en to- do centro de trabajo el establecimiento de expen- didos de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.
- XIV. Los empresarios serán responsables de los acciden

tes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído — como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

- XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adaptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y material de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.
- XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coalizarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.
- XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.
- XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores — dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas

as serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra cuando aquellos pertenecan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno. Los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno. Los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción por ser asimilados al Ejército Nacional.

- XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.
- XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo.
- XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga ilícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el Contrato o a indemnizarlo con -

el importe de tres meses de salario. Igualmente - tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, - ya sea en su persona o en la de su cónyuge, pa-
dres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximir se de esta responsabilidad, cuando los malos tra-
tamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de - él.

- XXIII.** Los créditos en favor de los trabajadores por sa-
larios o sueldos devengados en el último año y --
por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre -
cualquier otro en los casos de concurso o de quie-
bra.
- XXIV.** De las deudas contraídas por los trabajadores a -
favor de sus patronos, de sus asociados, familia-
res o dependientes, sólo será responsable el mis-
mo trabajador, y en ningún caso y por ningún moti-
vo se podrá exigir a los miembros de su familia,
ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad
excedente del sueldo del trabajador de un mes.
- XXV.** El servicio para la colocación de los trabajado-
res será gratuito por éstos, ya que se efectua -
por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por
cualquier institución oficial o particular.
- XXVI.** Todo Contrato de Trabajo celebrado entre un mexi-
cano y un empresario extranjero, deberá ser lega-
lizado por la autoridad municipal competente y vi-
sado por el cónsul de la nación a donde el traba-
jador tenga que ir, en el concepto de que además
de las cláusulas ordinarias, se especificará clara-
mente que los gastos de repatriación quedan a car-
go del empresario contratante.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulan una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII

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

XXX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

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

XXXII. La aplicación de las leyes del trabajo correspondientes a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero en la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huleira, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la Ley Respectiva.

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

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un cien por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de -- tres veces consecutivas.

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

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

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos - respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

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

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

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

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

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 correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se -- les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la -- indemnización de ley.

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. LEYES DEL ARTICULO 123

Con el objeto de proteger y tutelar a la clase trabajadora, en forma, todos los Estados de la República expedirán leyes en cumplimiento del originario artículo 123, reglamentando en beneficio las diversas especialidades de trabajo: de los obreros, agrícolas, mineras, domésticas, de empleados privados y públicos, el contrato de trabajo, individual y colectivo, de los menores

la jornada y descansos legales, salarios, participación de utilidades, higiene y prevención de accidentes, Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las leyes reglamentarias del trabajo y de la previsión social de todas las entidades federativas del país, fueron copiadas en el año de 1928 por la extinta Secretaría de Industria, Comercio y trabajo, con el título de "Legislación del trabajo de los Estados Unidos Mexicanos, estas leyes son las siguientes:

Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes del 5 de Marzo de 1928.

Ley del Trabajo del Estado de Campeche del 29 de noviembre de 1924.

Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución General de la República del Estado de Coahuila del 22 de julio de 1920

Ley del Trabajo del Estado de Colima del 21 de noviembre de 1925.

Ley Reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4o constitucional del Estado de Chiapas del 5 de marzo de 1927.

Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua del 5 de julio de 1922.

Ley por la que se establece la forma de integrar las Juntas centrales de Conciliación y Arbitraje y por la que se faculta al Ejecutivo para incautar los establecimientos industriales en el caso de paro ilícito, dentro del Distrito y Territorios Federales del 27 de

noviembre de de 1917.

Reglamento del Descanso Dominical en el Distrito Federal del 31 de diciembre de 1919.

Decreto del C Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sobre el descanso semanal del 1o de octubre de 1923.

Ley orgánica del artículo 4o constitucional en lo relativo a la libertad de trabajo, del 18 de diciembre de 1925.

Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal del 8 de marzo de 1926.

Reglamento de la jornada de trabajo en los establecimientos comerciales del Distrito Federal del 15 de agosto de 1927.

Ley Reglamentaria del trabajo del Estado de Durango del 24 de octubre de 1922.

Reglamento de las Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje del Estado de Guanajuato del 6 de abril de 1921.

Ley que establece en el Estado de Guanajuato el descanso semanal y cierre ordinario del 14 de junio de 1922.

Ley del Trabajo Agrícola del Estado de Guanajuato el 13 de marzo de 1923.

Ley del Trabajo Minero del Estado de Guanajuato del 1o de septiembre de 1924.

Decreto número 553 del Congreso del Estado de Managua que deroga el decreto 120 del propio Congreso y establece disposiciones sobre distribución de utilidades del 3 de junio de 1926.

Ley del Municipio Libre del Estado de Guerrero, que encarga a los ayuntamientos la vigilancia y aplicación del artículo 123 constitucional del 8 de diciembre de 1919.

Ley sobre accidentes de trabajo del Estado de Hidalgo del 25 de diciembre de 1915.

Reglamento provisional a que se sujetarán las Juntas de Conciliación y Arbitraje del Estado de Hidalgo del 20 de diciembre de 1917.

Reglamento Interior de la Junta de Conciliación y Arbitraje en Pachuca, Estado de Hidalgo, del 29 de diciembre de 1920.

Ley del descanso dominical del Estado de Hidalgo del 21 de abril de 1928.

Ley del Trabajo del Estado de Jalisco del 3 de agosto de 1923.

Ley Reglamentaria de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Estado de México del 31 de Enero de 1918.

Ley del Trabajo del Estado de Michoacán del 10 de septiembre de 1921.

Decreto que establece los procedimientos que deberán seguirse en la Junta Central de Comisiones Especiales de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nayarit -

del 27 de enero de 1918.

Reglamento Interior para la Junta Central y Comisiones Especiales de Conciliación Y Arbitraje en el Estado de Nayarit del 25 de octubre de 1918.

Ley Constitucional que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Municipales de Conciliación en el Estado de Nuevo León del 24 de enero de 1924.

Ley sobre la jornada máxima de trabajo y descanso — obligatorio para empleados y obreros en general del — Estado de Nuevo León del 10 de diciembre de 1924.

Ley del Trabajo del Estado de Oaxaca del 21 de marzo de 1926.

Ley del Trabajo del Estado de Guerrero del 18 de diciembre de 1922.

Código del trabajo del Estado de Puebla del 14 de noviembre de 1921.

Reglamento de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla del 12 de enero de 1926.

Ley sobre la jornada máxima y descanso obligatorio — del Estado de San Luis Potosí del 25 de enero de 1922

Ley Reglamentaria de la Junta de Concialiación y Arbitraje del Estado de San Luis Potosí del 20 de mayo de 1923.

Ley para las Comisiones que fijan el salario mínimo — del Estado de San Luis Potosí del 22 de enero de 1925

Ley que crea el Departamento del Trabajo del Estado de San Luis Potosí del 31 de diciembre de 1926.

Ley del Trabajo y de la previsión Social del Estado de Sinaloa del 15 de julio de 1920.

Ley sobre indemnizaciones por accidentes sufridos en el trabajo del Estado de Sinaloa del 15 de julio de 1920.

Ley que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Municipales de Conciliación en el Estado de Sinaloa del 6 de julio de 1920.

Ley que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Municipales de Conciliación del Estado de Sonora del 15 de octubre de 1918.

Ley del Trabajo y de la Previsión Social del Estado de Sonora del 12 de abril de 1919.

Ley que aprueba el reglamento para la integración y funcionamiento de las Comisiones Especiales del salario mínimo del Estado de Sonora del 19 de diciembre de 1923.

Ley del Trabajo del Estado de Tabasco del 18 de octubre de 1926.

Ley del Trabajo del Estado de Tamaulipas del 12 de junio de 1925.

Reglamento del descanso semanal en el Estado de Tamaulipas del 15 de diciembre de 1925.

Ley sobre participación de utilidades del Estado de Veracruz del 6 de julio de 1921.

Ley del Trabajo del Estado de Veracruz del 14 de enero de 1918.

Código del Trabajo del Estado de Yucatán del 16 de diciembre de 1918.

Ley del Trabajo del Estado de Zacatecas del 10 de junio de 1927.

Las leyes enunciadas anteriormente nos hacen ver la integración de la teoría de la legislación laboral de los Estados de la República; de las mismas, se hacen constantes referencias al derecho industrial, sin tener la menor idea del derecho social.

La federalización de las leyes del trabajo se da con el enunciado del artículo 73, fracción X, constitucional, así como la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución. La federalización parte, en la actualidad, de la reforma al artículo 73 fracción X, de la Constitución.

Por lo que respecta a la ley federal de trabajo de 1931, el Presidente de la República promulgó la ley expedida por el Congreso de la Unión el 13 de agosto de 1931, publicada en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año citado. Sus textos constituyen la unificación de las leyes laborales de la República, como expresión del poder capitalista con el reconocimiento de derechos obreros.

Dicha ley estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970, en la exposición de motivos se precisa la teoría de la ley en los siguientes términos:

"Cierto es que las relaciones entre obreros y patronos continúan gobernadas por las bases establecidas en el propio artículo 123 y por un conjunto de normas elaboradas por la costumbre en nuestros medios indus-

triales, y por la jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Pero estas reglas, un tanto imprecisas y algunas veces contradictorias, no pueden suplir indefinidamente la ley La reglamentación legal del trabajo garantiza tan sólo un mínimo de derechos que el Estado se considera - obligado a proteger en beneficio de las clases trabajadoras. Sobre este mínimo la voluntad de los interesados puede crear otros derechos o ampliar los reconocidos por la ley.... No se pretende haber resuelto - con las normas propuestas por el presente proyecto todos los problemas que puedan surgir con motivo del - trabajo, y tampoco haber satisfecho todas las aspiraciones ni contentado todos los intereses. En toda - obra social, a lo más que se puede aspirar, es a dar solución que presente el menor número de inconvenientes. Por lo demás, se debe tener presente que las leyes, después de promulgadas, son susceptibles de mejorarse; el tiempo se encargará de poner de manifiesto aquellos puntos en que no se logró el acierto, y también ayunará el camino para realizar fines a los que en el presente no se les puede dar satisfacción".⁶⁸

B. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Originalmente las relaciones entre el Estado y sus - servidores se regían por el Derecho Administrativo y especialmente por las leyes del Servicio Civil; fué 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 emplea- dos privados como al servicio del Estado, teoría que fué reco^gida por las leyes locales del trabajo.

Algunas leyes locales consignan derechos sociales en

68. Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. cit. - págs. 170 y ss.

en favor de los empleados públicos, por ejemplo:

Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes del 6 de Marzo de 1928. En el artículo 132 declara que — los cargos, empleos y servicios que dependan de los Poderes del Estado y del Municipio, constituyen formas especiales de trabajo; establece las mismas jornadas y descansos para empleados particulares y públicos (art. 134), pero declara ilícitos todos los movimientos de huelga de empleados públicos (art. 138).

Ley Resolutoria del artículo 123 y párrafo 1º del artículo 4º constitucional del Estado de Chiapas del 5 de Marzo de 1927. Para los efectos de la indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, considera como patronos a los Poderes Federales del Estado y Municipales, y sus servicios como trabajadores (art. 108).

Código del Trabajo del Estado de Puebla del 14 de — Noviembre de 1921. Define como empleados públicos a — los trabajadores de uno y otro sexo que prestan su — concurso intelectual o material en las oficinas o dependencias del gobierno (art. 76), consignan en favor de aquellos la jornada de ocho horas, así como gratificación por competencia y vacaciones (art. 77 a 80).

Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua del 5 de Julio de 1923. Hace partícipe de los beneficios de la ley a todo trabajador que ejecute una labor material o intelectual como dependiente de cualquier ramo del poder público del Estado o de la Administración Municipal, considerándose a éstos como patronos (art. 37), al empleado particular y al empleado público y consigna derechos en favor de estos últimos en el artículo 42; pero les niega el derecho de formar sindicatos y el de huelga (art. 129).

Otras leyes se refirieron expresamente a los empleados públicos de la legislación del trabajo, vervigracia:

Ley del Trabajo del Estado de Veracruz del 14 de Enero de 1918. Excluye de la ley los contratos que se refieren al trabajo de empleados y funcionarios de la administración y poderes del estado (art. 8o fracc. D)

Código del trabajo del Estado de Yucatán del 16 de diciembre de 1918. Excluyendo como patrones a los poderes públicos del Estado y de los Municipios (art. 4o fracc. III).

Equivocadamente la Ley federal del Trabajo de 1931, se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del derecho administrativo; sin embargo; el artículo 2o de la mencionada ley fué modificado por el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año.

En efecto, a iniciativa del Presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el mencionado estatuto para proteger los derechos de los trabajadores, proteccionistas y tutelares, quedando el estado autolimitado en los términos del referido estatuto. Independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon en favor de éstos los derechos de asociación profesional y huelga. El mencionado estatuto quedó compuesto de 115 artículos y 12 transitorios.

Siguiendo los lineamientos del primer estatuto mejorándolo en sus técnicas legislativas, fué elaborada la nueva ley de los trabajadores al servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial del 28 de Diciembre de 1963; sin embargo, no se protege

deliberante los derechos de la burocracia y la ejecución de los laudos es ineficaz, pues las multas a los titulares no sirven de nada.

Las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, por lo que el derecho de los trabajadores al servicio — del Estado forma parte del Derecho del Trabajo, independientemente de la función pública del Estado, que frente a sus trabajadores representa al Estado de derecho social.

3. REGLAMENTOS DEL ARTICULO 123

A continuación enunciamos los diversos reglamentos — que forman parte del derecho Administrativo del Trabajo, haciendo un breve análisis de cada uno, en virtud de que es imposible dentro de este trabajo transcribir todos y cada uno de dichos reglamentos, y además no está dentro de las finalidades de este — trabajo.

Algunos de los reglamentos, a continuación citados, — eran reglamentarios de la ley Federal del Trabajo de 1931 y al abrogarse ésta ley con la Nueva Ley Federal de 1970 no fueron modificados dichos reglamentos, por lo que ahora pasaron a reglamentar la Nueva Ley Federal del Trabajo y no son aplicables sólo en lo que contravengan a las disposiciones de la nueva ley.

I. FACULTAD REGLAMENTARIA SOCIAL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

La Administración Pública, como es bien sabido, está concretizada en el Poder Ejecutivo, es decir, en el Presidente de la República y en los órganos y autoridades que de él dependen. En el derecho mexicano, la Administración Pública puede ser Federal o Local, en concordancia con el Estado Federal que se integra por los Estados de la Federación y los Estados miembros. La penetración del Derecho del Trabajo en el Estado moderno, fortamente

leció las funciones públicas, encomendándole al Poder Ejecutivo actividades sociales encaminadas a la protección, tutela y reivindicación de los obreros y campesinos.

DIVERSIDAD DE REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO Y DE LA PREVENCIÓN SOCIAL

La actividad administrativa del trabajo y de la prevención social se contempla a través de la diversidad de reglamentos que se derivan de estas ramas de nuestro derecho social y del trabajo. Podemos clasificar dichos reglamentos en cinco grupos:

- a) Los que se concretan a tutelar la prestación de los servicios, a fin de evitar que se violen los derechos de los trabajadores y las normas reguladoras de las relaciones laborales.
- b) Los que se refieren a la tutela de la prestación de servicios, en cuanto atañen al cuidado y salud de los trabajadores, previniendo peligros y riesgos, etcétera.
- c) Los que consignan las actividades de las autoridades públicas en ejercicio de funciones sociales, o sean, los reglamentos internos de las Secretarías de Estado, Direcciones Locales de Trabajo, Inspección de Trabajo y Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- d) Los que norman el funcionamiento de la Administración de Justicia laboral, así como las facultades y obligaciones de los funcionarios y empleados.
- e) Los que se concretan al funcionamiento de los Institutos de Prevención social.

REGLAMENTOS DE POLICIA Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJOS DE LAS MINAS

LA POLICIA DEL TRABAJO

En los principios de la revolución maderista, la de 1910, el gobierno de la misma se preocupó por los trabajadores, especialmente de los trabajadores de la minería, por los peligros naturales que entrañan, todo lo cual fué objeto de reglamentación: así fué creada una especie de policía que vigilaba el trabajo minero. La policía del trabajo, entre nosotros, tuvo por objeto vigilar el cumplimiento de las leyes, más bien ejercía funciones de inspectores de trabajo en favor de los trabajadores y para evitar los riesgos posibles, dada la índole del trabajo minero.⁶⁹

EL REGLAMENTO DE POLICIA MINERA Y SEGURIDAD EN LOS TRABAJOS DE LAS MINAS

El primer reglamento en materia de minería fué expedido por el jefe de la revolución de 1910, Don Francisco I. Madero, constaba de 7 capítulos y 37 artículos, que comprenden las explotaciones, explotaciones a cielo abierto y explotaciones subterráneas a poca profundidad. Los tiros máquinas de extracción, fortificaciones, ventilación y comunicaciones con labores inundadas o que contengan gases mefíticos, asimismo regula lo relativo a explosivos que deberán utilizarse, lo relativo a las minas de carbón de piedra. Un capítulo dedicado a las disposiciones generales y otro a las penas por infracciones a las prevenciones de éste reglamento.

69. Cfr. Trueta Urbina, Alberto. El Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1973.

EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD DE LOS TRABAJOS DE LAS MINAS

El reglamento incerto en el apartado anterior fué aprob~~ado~~ado, pero los publicamos por la originalidad del mismo y por haber sido el primero que reguló las funciones de la policía minera. El nuevo reglamento textualmente dice:

Gustavo Díaz Ordáz, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que en uso de las facultades que el ejecutivo de la Unión concede la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, ha tenido a bien expedir el siguiente: Reglamento de Seguridad en los trabajos de las Minas. El cual consta de doce títulos y 275 artículos, más dos transitorios. Título I, establece las disposiciones generales. Título II, establece las instalaciones en general. Título III, establece las explotaciones a tajo abierto. Título IV, regula la explotación subterránea. Título V, regula la explotación de minas de carbón, ventilación, gases y control de polvo. Título VI, regula los explosivos y disparadas, polvorines y transporte de explosivos. Título VII, sobre informes de accidentes o inspecciones de seguridad. Título VIII, exámenes médicos. Título IX, primeros auxilios, salvamento y equipo personal de seguridad. Título X, mapas de las operaciones mineras. Título XI disposiciones diversas. Título XII, transiciones.

REGLAMENTO DEL ARTICULO 137 DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

Este reglamento es vigente en cuanto no se oponga a las leyes del trabajo, y fué expedido por el presidente Abelardo L. Rodríguez, en Enero de 1934. Consta dicho reglamento de 16 artículos, en un capítulo único. Estas disposiciones son reglamentarias del artículo 137 de la ley de Vías Generales de Comunicación.

REGLAMENTO DE LABORES PELIGROSAS E INSALUBRES PARA MUJERES Y MENORES

Este conjunto de disposiciones son reglamentarias del artículo 167 de la Ley Federal del Trabajo, que dice: son labores peligrosas e insalubres las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice, son capaces de actuar sobre la vida y la salud mental de la mujer en estado de gestación, o del producto. Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que quedan comprendidos en la definición anterior. Este reglamento consta de 29 artículos organizados en los capítulos, uno que se refiere a las disposiciones generales y otro a las sanciones por incumplimiento de dicho reglamento, además consta de 3 cuadros gráficos donde están contenidas las labores prohibidas a los menores de 16 años y a las mujeres, así como los establecimientos donde se autoriza, en determinadas condiciones, el empleo de menores de 16 años y mujeres.

REGLAMENTO DE HIGIENE DEL TRABAJO

Este reglamento fue expedido por el entonces presidente Manuel Avila Camacho en octubre de 1945. Está integrado por 76 artículos relativos a las condiciones de higiene que deberán tener todos los centros de trabajo, aún los que son propiedad de la Federación y de los Estados o los Municipios. El Código Sanitario vigente en relación con el trabajo, se publicó en el Diario Oficial del 13 de Marzo de 1973; consta de 7 títulos, que a su vez están formados por 439 artículos.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE DEL DISTRITO FEDERAL

Este reglamento fue expedido en septiembre de 1972, y está formado por 131 artículos, divididos en tres títulos. El Título I, consta de un capítulo y se refiere a las disposiciones -

generales. El título II, se refiere a la organización y funcionamiento, está constituido por seis capítulos. El título III, trata todo lo relativo al personal y consta de un capítulo único.

Podríamos seguir enumerando reglamentos; pero, consideramos, los que hemos transcrito y sintetizado darán una idea - al lector de los reglamentos del artículo 123, que van ligados a los principios fundamentales del mismo: tutelar y reivindicar en sus derechos a la clase trabajadora.

CONCLUSIONES

Consideramos que es innegable la aportación del Artículo 123 en la Administración Pública, el contenido de este artículo es lo que fundamenta al Derecho del Trabajo Social y al Derecho Administrativo del Trabajo en general.

El Artículo 123 junto con los Artículos 3, 27 y 28, - constituyen garantías sociales, que con las garantías individuales y la parte orgánica forman el todo que es la Constitución. - Las mencionadas garantías sociales tutelan y reivindican a las - clases necesitadas tales como campesinas y trabajadoras, de ahí su carácter de sociales, abarcando el ámbito de la Administración Pública.

Creemos que la ley es una regla de conducta obligatoria de carácter general y abstracta emanada del órgano legislativo.

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

Estimamos que la facultad reglamentaria se encuentra comprendida en la ejecución de las leyes y dicha potestad es con sustancial de la naturaleza misma del Poder Ejecutivo; está implícita en el mismo.

Asimismo el principio de localidad es esencial en el Derecho Administrativo Público, así como en el general, y constituye uno de los pilares que sostienen el sistema. Ahora bien, relacionando o comparando este principio, la norma constitucional de nuestro derecho mexicano que conforma para expedir reglamentos la actuación del Poder Ejecutivo, sujetándolo a la previa existencia de una ley ordinaria (ejecutar las leyes que expida el Congreso), forzoso es concluir que no serán jurídicamente válidos los reglamentos que se aparten de la ley ordinaria, de la que deriven, y a la cual el jerarca de la administración pública tiene que ejecutar proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Es indudable que el Derecho Administrativo Público, ha invadido en mucho la esfera de la administración privada. Consideramos que la tendencia existente en la administración pública, en relación al ámbito de competencia del artículo 123 constitucional es para lograr beneficios de orden social y, por lo tanto, la creación de una nueva rama: en el derecho, un derecho social y en la administración un derecho administrativo social.

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

Barragán Rodríguez, Juan. Historia del Ejército de la Revolución Constitucional. México, 1946.

Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Buenos Aires 1955.

Bluntschli, J.J. Derecho Público Universal. Madrid 1880.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, - 1975.

Castellanos Coutiño, Horacio. La Función Reglamentaria en el Derecho Administrativo Mexicano.

Constans Benjamin. Curso de Política Constitucional. Madrid 1968

Dávalos José. Grandiosidad del Derecho Mexicano del Trabajo. México 1969.

De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Segunda Edición. Ed. Porrúa S. A. México, 1970.

De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa S.A. México 1966.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 - 1917 Tomo I.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A. México 1969

García Maynez. Introducción al Derecho. Ed. Porrúa S.A. México - 1965.

García Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. - Ed. Porrúa S.A. México 1871.

González Díaz Lombardo. El Derecho Social y la Seguridad Social-Integral. Textos Universitarios. México 1973.

González Ramírez Manuel. La Revolución Social de México.

Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Ed. P.C.E. tercera edición. México.

Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. P.C.E. México 1971.

Hauriou, Maurice. Précis de Droit Administrative et de Droit Public. Paris 1921.

López Basilio, Horacio. Elementos de Administración. Ed. Pax. México 1974.

Luis Guzmán, Martín. Memorias de Pancho Villa. Cia. General de Ediciones. México 1967.

Loreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. México 1973.

Mendieta y Nuñez, Lucio. La Administración Pública en México. México 1942.

Mateo, Martín. Manual de Derecho Administrativo. Madrid 1970.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. S.A. México 1972.

Palavicini Félix. Historia de la Constitución de 1917. México - 1937.

Rojina Villagas, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Tomo I. Ed. Porrúa. S.A. México 1973.

Rovauy Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución. Editado por el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1959.

Sayaquéz Lasso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I.

Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. - Tomos I y II. Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1969.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa S.A. México 1967.

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, - S.A. México 1975.

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

Trueba Urbina, Alberto. Derecho Administrativo del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. México 1974.

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ed. - Porrúa. S.A. México 1973.

Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge: Nueva Ley Federal del Trabajo, comentada por los mismos.

Varios Autores. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. México 1970.

Trueba Urbina, Alberto. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1971.