

457  
29



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



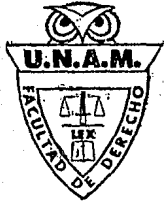
## LIBERTAD DE ASOCIACION FACULTAD POTESTATIVA DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
LEONCIO RAFAEL LOPEZ OLVERA



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

# I N D I C E

## PROLOGO

### CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

A) Concepto de asociación .....	1
B) Concepto de reunión .....	9
C) La libertad de asociación en la Constitución de 1857 .....	15
D) El artículo 9 de la Constitución de 1917 .....	21
E) El artículo 123 Constitucional Apartado B, Fracción X ....	34

### CAPITULO II LA REGULACION JURIDICA DE LA LIBERTAD DE ASOCIACION EN LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS ANTERIORES Y VIGENTES QUE CONTEMPLAN LA- ACTIVIDAD DEL TRABAJADOR PUBLICO.

A) Proyecto de Código Federal del Trabajo .....	40
B) Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil .....	49
C) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y nuevo Estatuto .....	57
D) Adición del Apartado B al Artículo 123 Constitucional ....	67
E) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ....	74

CAPITULO III EFECTOS DERIVADOS DE LA AFILIACION DEL  
TRABAJADOR DEL ESTADO AL SINDICATO CO-  
RRESPONDIENTE.

- A) Ejercicio de derechos sindicales consagrados en la  
ley y demás ordenamientos aplicables..... 78
- B) Indefensión del trabajador público no asociado.....113

CAPITULO IV POTESTAD DEL TRABAJADOR DEL ESTADO PARA  
AFILIARSE O NO AL SINDICATO RESPECTIVO.

- A) Carácter subjetivo del derecho de asociación .....120
- B) El artículo 69 de la ley Reglamentaria del apartado B  
del artículo 123 Constitucional .....129
- C) La libertad de sindicación del trabajador público .....141

CONCLUSIONES 150

BIBLIOGRAFIA 154

## P R O L O G O

Como trabajador al servicio del Estado puedo decir que todas las personas que encuadramos dentro de este sector laboral tenemos la obligación de conocer los antecedentes históricos que engloban nuestra actuación a fin de comprender el sentido de nuestra participación dentro de la administración pública así como tener una visión de los diversos ordenamientos jurídicos que se han suscitado y que de una u otra forma han implicado el reconocimiento de los derechos y obligaciones inherentes a la clase burocrática y que han sido plasmados con mayores o menores ventajas unos respecto con otros, hasta lograr su expresión óptima al consagrarse en la Constitución General de la República.

Anteriormente a esta situación, los servidores del Estado no contaban con un régimen legal que realmente se preocupara por garantizar el mínimo de derechos de los cuales si participaban los trabajadores en general, puesto que los Constituyentes de 1916-1917 no los incluyeron en el precepto social que enmarcó una nueva era no solo en nuestra Nación sino en el mundo entero.

Podemos mencionar que en el Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado por el General Lázaro Cárdenas, se sientan las primeras bases que habrían de repercutir en la obtención de beneficios para --

los servidores públicos.

La asociación representa la forma en que los trabajadores del Estado están facultados para congregarse, este derecho ya se reconoció como tal en la Carta Magna, permitiendo con ello el incremento de satisfactores en base a la unión de los integrantes; desafortunadamente el sentido puro de la asociación se ha visto desvirtuado por la ley reglamentaria que engloba la actuación de este sector laboral, al establecer la llamada sindicación única; sin embargo lo anterior no debe representar un obstáculo al libre ejercicio de esta prerrogativa puesto que a pesar de esta imposición la ley ofrece mecanismos que pueden utilizarse para canalizar las ideas de progreso de los servidores del Estado.

Este análisis tiene por objetivo tratar de despertar una conciencia respecto a nuestra actuación como trabajadores dentro de la organización colectiva, concientización que repercutirá en la creación de estructuras sólidas que tengan como sustento una verdadera democracia sindical; no podemos quedar al margen de los cambios sociales que se suscitan en nuestra vida diaria, debemos comprender los alcances de la libertad de asociación en sus diversos matices, recalcando la importancia que reviste el hecho de que se le debe dar un trato de facultad potestativa en favor de todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado.

## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### A) CONCEPTO DE ASOCIACION

El derecho de asociación como ideal de la clase trabajadora, surgió como una necesidad imperante para lograr el equilibrio de los factores de la producción, pero este derecho no afloró sin antes atravesar grandes dificultades que costaron incluso la vida a muchas personas y el encarcelamiento a otras -- tantas, no obstante la situación adversa que se les presentaba a los trabajadores éstos siguieron luchando hasta lograr esa integración que habría de repercutir en la defensa de sus intereses, al respecto analizaremos de una manera suscita los sucesos históricos que precedieron a su declaración como un derecho universal del hombre.

Podemos considerar que hasta antes de la Declaración Francesa de 1789, la asociación era una situación de facto, -- pues no se contaba con una regulación jurídica que la consagra en favor de los gobernados, en ese mismo país; "en el mes de febrero de 1776 hizo acto de presencia la escuela fisiocrática con el ministro Turgot para promulgar el célebre edicto que lle va su nombre, en virtud del cual quedaron suprimidas las corporaciones, un obstáculo al libre desarrollo de la manufactura y-

del comercio, fueron, no obstante, restauradas a la caída del ministro, pero después de la expedición de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, su subsistencia devino un imposible.

Una proposición del diputado D'Allarde de febrero de 1791 condujo a la ley de marzo siguiente, que proclamó la libertad de cada ser humano para dedicarse al trabajo, arte u oficio que estimase conveniente y suprimió las prerrogativas de que disfrutaban las corporaciones". (1)

Ante esta situación el gobierno Francés, trató a cualquier costo de impedir las reuniones de trabajadores, en razón de que también la burguesía las consideraba como atentatorias a la concepción individualista que se vivía en esa época, además de que conceptuaban como grupos de presión y lucha en contra de sus principios. Así surgen una serie de ordenamientos jurídicos por demás injustos que atentaban en contra de los ideales de los trabajadores y que solamente atendían o estaban al servicio de la burguesía, ya que el Estado limitaba su actuación a observar el exacto cumplimiento de sus disposiciones.

En el primer término, aparece la llamada ley "Lechape-  
lier que prohibió toda clase de instituciones de derecho colec-

---

1. Cueva Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Pág. 201.



tivo del trabajo; el artículo cuarto declaró ilícita la coalición encaminada a la fijación de las condiciones generales de trabajo, por lo que la huelga caía dentro de los actos delictivos y el artículo segundo prohibió la asociación profesional".- (2)

Logicamente surgió el descontento entre la clase trabajadora ya que se les impedía de todas formas procurarse bienes, apoyados en actos de solidaridad, asistencia mutua y reciproca y a cuya situación únicamente el Estado Liberal Francés apoyaría por conducto de instituciones de beneficencia pero esta ley no fue todo, sino que se reforzaba aún mas con el Código Penal de 1810 que prohibía tajantemente la coalición y la huelga en los siguientes términos;

"Artículo 415.- Toda coalición de trabajadores para suspender conjuntamente el trabajo en un taller, impedir el ingreso o la permanencia a él, antes o después de una hora determinada, y en general, para suspender, impedir o encarecer el trabajo, si ha habido una tentativa o principio de ejecución, se castigará con prisión de uno a tres meses. Los jefe o promotores serán castigados con prisión de uno a tres meses. Los jefes o promotores serán castigados con prisión de dos a cinco años". (3)

Estas situaciones nos hacen ver de manera fehaciente y reflexionar profundamente que el derecho en el Estado Francés

---

2.- Cueva Mario de la. ob.cit. pág. 202  
3. Cueva Mario de la. ob.cit. pág. 203

individualista estaba al servicio de la burguesía pues no se permitía la asociación bajo ninguna causa pues se presumía que se ponía en peligro el régimen de aquella época. También mencionaremos que el tercer ordenamiento que atentaba contra la libertad lo constituyó el Código Civil Francés, elaborado al amparo de -- las ideas individualistas.

"En el código civil la prestación de un trabajo se consideraba como un arrendamiento bajo la idea romana. Este arrendamiento presentaba tres formas en que se podía celebrar el contrato de trabajo; arrendamiento de servicios (trabajo de domesticos y obreros libres); el contrato de transporte y el contrato de empresa". (4)

Esta forma de regulación de la prestación del trabajo implicaba que la celebración del contrato en cualquiera de sus tres formas dependía de la voluntad de los contratantes sin ninguna limitación, esto es que las partes fijaban las condiciones bajo las cuales se prestaría el servicio y a todas luces se vislumbraba que la persona que ofrecía sus servicios quedaba en una situación de grandes desventajas frente al empleador, puesto que la legislación francesa no se ocupó de garantizar un salario justo para el servicio, ni una jornada laboral adecuada e incluso el contrato nunca se extendía por escrito.

---

4. Burgoa O. Ignacio. Las Garantías Individuales. pág. 685

Con la breve explicación de estos tres ordenamientos no cabe la menor duda de que al trabajador por todos los medios se le impedía asociarse para la defensa de su interés lo que motivó a la clase obrera a seguir luchando para alcanzar los fines propuestos.

"Mas tarde en Alemania surgió lo que se llama intervencionismo de Estado, ideado por Bismark en beneficio de los productores, revelado o traducido en la regulación de la producción o elaboración industriales. El segundo aspecto de esa injerencia estatal en la vida económica de Alemania fue el que se refirió al establecimiento de una reglamentación de las relaciones entre los empresarios y los trabajadores. Esta tendencia evidentemente contrastaba con las ideas liberales que imperaban en Francia". (5)

Todas estas circunstancias, como lo fueron la separación tan abismal entre los trabajadores y los patronos y la situación de desventaja frente a éstos, originaron el surgimiento de lo que hoy denominamos garantías sociales que consagraron el mínimo a favor de los que prestaban su fuerza de trabajo, con el fin de que hubiera mas igualdad en su relación con las demás clases sociales y el propio Estado.

Los primeros ordenamientos que contemplaron a la asocia

ción como una prerrogativa lo fueron nuestra Constitución de -- 1857 en su artículo noveno en los mismos términos de nuestra ac tual Carta Magna y en la Constitución de Weimar de 1919 que en su artículo 159 plasmó;

"La libertad de asociación para la defensa y mejoramiento de las condiciones de trabajo y económicas queda garantizada para todas las personas y para todas las profesiones. Todo con venio o medida que tienda a impedirla será nulo". (6)

Así, con lo antes vertido, observamos que para definir la asociación existen diversos puntos de vista de referencia co mo lo es el del maestro De la Cueva que dice; "LA ASOCIACION ES LA UNION PERMANENTE DE PERSONAS CONSTITUIDA PARA LA REALIZACION DE UN FIN, DISTINTO AL REPARTO DE UTILIDADES, QUEDAN EXCLUIDAS-LAS ASOCIACIONES QUE SE PROPONEN OBTENER Y REPARTIR UTILIDADES, PORQUE ESTA INTENCION LAS TRANSFORMA EN INSTITUCIONES DE DERE-- CHO PRIVADO". (7)

En nuestro derecho positivo apreciamos que la asocia-- ción en su mas amplia extensión la encontramos plasmada en el - artículo noveno de la Carta Magna bajo los siguientes términos; "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacifi- camente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudada- nos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asun

---

6. Cueva Mario de la. ob.cit. pág. 303

7. Cueva Mario de la. ob.cit. pág. 238

tos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una -  
asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o --  
presentar una protesta por algún acto o una autoridad, si no se  
profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias  
o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el senti-  
do que se desee".

Este precepto constitucional no contempla únicamente -  
a la asociación propiamente dicha sino también a otra especie -  
de libertad que es la reunión de la cual hablaremos más adelante.

La asociación contemplada como garantía individual de-  
la persona debe asegurarse en su ejercicio real y jurídico sin-  
mas limitación para el gobernado que las marcadas en nuestro --  
máximo ordenamiento, pues de lo contrario se atentaría contra -  
la libertad del ser humano ya que el goce y práctica de dicho -  
derecho;"significa para el hombre el reconocimiento de su liber-  
tad para realizarse en conjunción con otros hombres, para tra---  
tarse y trascender en objetivaciones como es su destino espiri-  
tual". (8)

Indiscutiblemente que toda persona tiene la libertad de  
escoger sus fines propios ya sean inmediato o mediatos y los --

---

8. Cueva Mario de la y otros. Derecho Colectivo Laboral. pág.  
397

medios adecuados para lograrlos, traduciendo esta circunstancia en la libertad de ejercer sus derechos, es decir, que la voluntad se encamine a un fin determinado sin que existan situaciones contrarias que ejerzan coacción en la actuación.

Por lo anterior llegamos a coincidir que; "La libertad de elección de fines vitales no es una mera consecuencia lógica y natural del concepto de la personalidad humana sino un factor necesario e imprescindible de su desenvolvimiento". (9)

En ejercicio de esa libertad y sabiendo que el hombre busca la forma de allegarse satisfactores para si mismo, inicia la conjunción con otros seres que también concientes de su libertad, deciden unirse para que sus objetivos se vean alcanzados de manera mas rápida y eficiente y esto lo logran asociándose.

Recapitulando todo lo antes mencionado podemos concluir en los mismos términos que el Doctor Burgoa expone el concepto analizado;

"POR DERECHO DE ASOCIACION SE ENTIENDE TODA POTESTAD - QUE TIENEN LOS INDIVIDUOS DE UNIRSE PARA CONSTITUIR UNA ENTIDAD O PERSONA MORAL, CON SUBSTANTITIVAD PROPIA Y DISTINTA DE LOS -- ASOCIANTES, Y QUE TIENDE A LA CONSECUCION DE DETERMINADOS OBJETIVOS, CUYA REALIZACION ES CONSTANTE Y PERMANENTE". (10)

---

9. Burgoa O. Ignacio. ob.cit. pág. 20

10. Burgoa O. Ignacio. ob.cit. pág. 38

## B) CONCEPTO DE REUNION

El artículo noveno de la Constitución General además - de reconocer la libertad de asociación y elevarla a garantía individual explicada en el inciso anterior también contempla otro tipo de libertad que es la relativa a la reunión.

En breve referencia histórica contemplamos que el derecho de reunión tuvo los mismos problemas que el de la asociación. En efecto, hasta antes de la Declaración Francesa el ejercicio de la libertad de reunión se practicaba sin ninguna regulación de índole jurídica, situación originada al amparo de la tolerancia del Estado y dado que no se garantizaba este derecho, el Estado tenía la posibilidad de respetarlo o vulnerarlo.

En cambio en Inglaterra se ejercía el derecho de reunión e incluso se contemplaba como tal por la Commow Law desde tiempos anteriores a la Declaración Francesa y este derecho pasó a la enmienda I de la Constitución Americana en el año de 1791.

En España surgieron ciertas ordenanzas que proscribieron su práctica, y ni la Constitución de Cadiz del año 1812 la contempló como una garantía de libertad que le asistiera a sus gobernados.

En la época colonial, en nuestro país, se siguieron -- las pautas establecidas en el viejo continente, el derecho de -

reunión no era objeto de regulación alguna y se practicaba como un fenómeno fáctico supeditado a que el Estado podía intervenir cuando lo estimase conveniente.

No fue sino hasta la Constitución de 1857 que se consagró como un derecho individual del gobernado haciendo la aclaración que en un ordenamiento anterior solo se reconoció su ejercicio para asuntos políticos como lo fue el acta de Reformas de 1847 que lo contempló en su artículo segundo.

El 10 de septiembre de 1846 Don Manuel Crecencio Rejón que fungía como ministro de relaciones interiores y exteriores expidió una circular en la cual se estableció el otorgamiento del derecho de reunión a los nacionales siempre y cuando se practicara en forma pacífica, en algún lugar público y que versaran sobre mejoras a las instituciones del país sin necesidad de que se les extendiera para ello permiso previo de ningún funcionario público.

Como observamos el derecho de reunión tuvo una evolución paralela al de asociación con todos los problemas descritos anteriormente, para que llegaran a ser reconocidos como prerrogativas del ser humano, ahora daremos el concepto de reunión con las características que reviste.

"LA LIBERTAD O EL DERECHO DE REUNION SE REFIERE A LA -  
POTESTAD O FACULTAD QUE TIENE TODO INDIVIDUO PARA REUNIRSE O CON



GREGARSE CON OTROS SERES, CON CUALESQUIERA OBJETO LICITO Y DE MANERA PACIFICA".

De este concepto desprendemos que los elementos de esta garantía son los mismos que se requieren para el goce de la libertad de asociación, cuando hacemos referencia a que debe perseguir un objeto lícito, cabe mencionar que los actos que desarrolle durante su composición no atenten contra las personas, contra las normas de orden público o las buenas costumbres, pues de lo contrario repercutirían en acciones delictivas sancionadas por el ordenamiento respectivo.

Otro elemento importantísimo es que se debe observar que esa reunión sea llevada en forma pacífica, entendiéndose por ello que no se haga uso de la violencia durante su desenvolvimiento ya que de lo contrario quedarían desprotegidas del amparo que establece el artículo que la consagra, además de que tratándose de una protesta contra una autoridad es necesario que no se profieran injurias contra ella y que no se haga uso de violencia o amenazas.

Por cuanto a las limitaciones que tiene esta libertad son idénticas a los de la asociación las cuales explicaremos mas adelante y que van en razón a la intervención de los extranjeros, la prohibición de que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar y las establecidas por el artículo 130 constitucional párrafos noveno y décimo cuarto.

Las particularidades que diferencian a la reunión con la asociación las explica de manera por demás clara y concisa - el maestro Burgoa que argumenta; "El derecho de reunión, se revela bajo una forma diversa. Cuando varias personas se reúnen este acto no importa la producción de una entidad moral en los términos apuntados; simplemente se trata de una pluralidad de sujetos desde un mero punto de vista aritmético, por lo demás, tiene lugar a virtud de la realización de un fin concreto y determinado, verificado el cual, aquella deja de existir". (11)

Esto es, la reunión a realizarse a diferencia de la asociación, de ninguna forma crea u origina una entidad propia con substantividad y personalidad propia, diferente de la de cada uno de sus integrantes; además su duración únicamente es --- transitoria, en otras palabras, su existencia radica en la realización de un fin concreto, por lo que al cristalizarlo automaticamente deja de existir.

Con la existencia de este derecho de libertad del go--bernado, se deriva para el sujeto activo un derecho subjetivo - público individual, consistente en la potestad que tiene todo - individuo de reunirse con sus semejantes siempre y cuando cum--pla con los requisitos antes citados y se desprende la obliga--ción del Estado y sus autoridades de garantizar el disfrute de este derecho.

---

11. Burgoa O. Ignacio. ob.cit. pág. 381

Cuando el ministro Crecencio Rejón expidió la circular que otorgaba el derecho de reunión contempló que se podía llevar a cabo, cumpliendo los requisitos exigidos pero de ningún modo se necesitaba previo permiso para llevarla a cabo. Al respecto esa "no exigencia" de un permiso o licencia es un derecho que el Estado y sus autoridades deben respetar ya que si se requiriera tal autorización constituiría coartar el derecho que le asiste al gobernado, por ello mismo su ejercicio no debe estar supeditado al criterio de los sujetos pasivos para determinar si otorgan o no el permiso o licencia correspondiente.

"Sin embargo no debemos dejar de reconocer que el ejercicio del derecho público subjetivo de libertad de reunión, traducido comunmente en la celebración de mítines y en la realización de manifestaciones públicas, esta sujeto a las circunstancias políticas variables que en un momento determinado existan dentro de la vida del Estado". (12)

Esta explicación es entendible en razón de que cuando se llevan a cabo este tipo de actos se tienen que tomar una serie de medidas con vistas a prevenir desordenes y trastornos a la paz pública, por lo que suele supeditar el desempeño de tal derecho a un permiso gubernativo dado con anticipación y cuyo otorgamiento o negativa del mismo quedará a consideración de las autoridades administrativas a quienes corresponde cuidar el

orden público de una sociedad.

Establecido todo lo anterior, a fin de comprender el derecho de reunión podemos vertir la siguiente idea:

"Lo cierto es que el asociarse y el reunirse son actos con gran semejanza, los cuales tienen en común que se refieren al propósito de dos o mas personas tendientes a la realización de un acto común o para lograr finalidades que repercutan en beneficio de los participantes".

Y recalcando una vez más, tenemos que la diferencia es tria en que la reunión esta limitada a una pluralidad de sujetos que persiguen fines comunes pero con carácter transitorio, mismos que una vez alcanzado su objetivo desaparece, incluso -- nos atrevemos a pensar que existen otras situaciones por las -- cuales deje de existir la reunión y que se pueden presentar antes de cumplir su objetivo si por cualquier causa se contempla -- una imposibilidad para lograrlo.

En cambio, la asociación como ya se explicó es la potestad o facultad que les asiste a los gobernados para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociantes, tendiente a perseguir fines comunes de -- una forma constante y permanente.

C) LA LIBERTAD DE ASOCIACION EN LA CONSTITUCION DE 1857

La libertad de asociación explicada anteriormente ve - sus primeras luces hasta la Constitución de 1857, al igual que la libertad de reunión, es en este ordenamiento donde por primera vez se contempla en nuestra nación como una prerrogativa de todo ciudadano. Sabemos que su consagración a nivel constitu-- cional fue muy difícil así como muchos otros derechos humanos, porque su ejercicio era una forma fáctica lo que ocasionaba que su desempeño estaba subordinado a la tolerancia del Estado e incluso antes de aprobar su texto en dicha ley fundamental, las - discusiones que se suscitaron en el seno del congreso fueron -- muy amplias y debatidas defendiendo cada uno de los extremos su posición y no solo de este derecho sino de todos aquellos que - iban a sentar las bases de nuestra nación porque todo ello impli- caba un cambio en la vida del país y los que de alguna forma su - ponían salir afectados tratarían de impedir la aprobación de dichos derechos.

Pero, ¿cómo surge ese congreso que deliberó y aprobó - diversos preceptos?, históricamente diremos que; "El triunfo de la Revolución de Ayutla dió al partido liberal la fuerza sufi-- ciente para convocar a un congreso extraordinario, cuyo objeti- vo sería constituir a la nación bajo la forma de República Re-- presentativa Popular. La convocatoria del Congreso Constituyen- te la hizo Don Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. La asam- blea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente ini-

ció sus sesiones". (14)

Una vez establecido dicho congreso se dieron en su seno las discusiones mas brillantes de lo que conforma la historia congresista mexicana, ya que se encontraban pensadores con ideas totalmente opuestas, asi tenemos la postura de los llamados "liberales" que con gran atingencia defendían sus postulados y de los cuales no todos llegaron a su fin, no por falta de base respecto a sus argumentos sino por la actitud de los conservadores que lo impidieron e incluso de una fracción muy especial denominada "liberales moderados", que obstaculizaron la realización plena de los ideales liberales.

Uno de los grandes problemas que enfrentó ese congreso constituyente y que lo agitó y lo dividió fue una discusión que versaba sobre la necesidad de expedir una nueva Constitución o restablecer la anterior, situación que a todas luces deja entrever que el ala liberal impugnaría dicho planteamiento por considerar que de llevarse a cabo no habría avances en la nación y así continuarían las desigualdades ampliamente marcadas entre las clases sociales.

"Con el apoyo del gobierno, los moderados defendieron esta última posición, el diputado Marcelino Castañeda presentó

---

14. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. pág. 270.

durante la sesión del 20 de febrero un proyecto de ley, proponiendo que se restableciera como única Constitución la de 1824, con el acta constitutiva que la precedió y la de Reformas de - 47. Pedía en la exposición de motivos no destruir los elementos de oposición, ni aniquilar una parte de la sociedad para - levantar sobre sus ruinas un edificio nuevo, sino cambiar --- esos mismos elementos conciliar los intereses y conseguidos estos objetivos, ya se podrá pensar en la perfectibilidad". (15)

Con lo antes vertido observamos con gran claridad cual era la posición de los moderados, a pesar de su presentación ante el congreso y teniendo la seguridad de que sería aprobado, - no sucedió así sino por el contrario fue desechada por escasa - mayoría en la votación.

Los liberales pugnaban por principios que conllevarían al engrandecimiento de la nación, como lo eran el sufragio universal, la desaparición de fueros y privilegios militares y --- eclesiástico, la igualdad y la libertad humanas, la libertad de conciencia, cultos enseñanza, pensamiento e imprenta, la separación de la iglesia y el Estado, la libertad de trabajo, industria y comercio, la desamortización de los bienes del clero, el sistema federal, la división de poderes y el instrumento para - garantizar el Estado el derecho, el juicio de amparo.

---

15. Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808---1983. pág. 597

En cambio los conservadores no compartían esos principios puesto que ellos representaban al clero y a las clases sociales opulentas, rechazaban todo cambio en el modo de organización de las fuerzas sociales y productoras del país.

Entre estas dos posiciones es donde se ubicaban los moderados que buscaban un equilibrio de fuerzas y cambios no muy profundos ya que argumentaban que el país no estaba preparado para practicar las reformas liberales.

No obstante los criterios poco progresistas la mayor parte de los ideales liberales se plasmaron en la Constitución y en ella se reconocieron los derechos y libertades de la persona humana, entre los que contamos la asociación de los individuos. Al respecto transcribimos el preámbulo de la Constitución de 1857 y el artículo referente a la libertad que estudiamos;

#### CONSTITUCION DE 1857

"Ignacio Comonfort, Presidente Sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella sabed;  
Que el Congreso Extraordinario Constituyente ha decretado lo que sigue;

En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano, los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados -



por el plan proclamado en Ayutla el primero de marzo de 1854 re-  
formado en Acapulco el día once del mismo mes y año y por la --  
convocatoria expedida el 17 de octubre de 1855 para constituir--  
a la nación bajo la forma de República Democrática, Representa-  
tiva, Popular, poniendo en ejercicio los poderes con que estan-  
investidos cumplen con su alto encargo decretando lo siguiente;

Constitución Política Mexicana, sobre la indestructi--  
ble base de su legítima independencia proclamada el 16 de sep--  
tiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

## T I T U L O I

### S E C C I O N I

#### DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE

Artículo 1. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del -  
hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. -  
En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autori-  
dades del país deben respetar y sostener las garantías que otor-  
ga la presente Constitución.

Artículo 9. A nadie se le puede coartar el derecho de asociar-  
se o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pe-  
ro solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para  
tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión  
armada tiene derecho a deliberar". (16)

Como observamos en la Constitución de 1857 se consagró el derecho de asociación y reunión con las características propias relativas a su forma y objeto. A partir de este momento - la Constitución reflejó ese derecho inherente a la naturaleza humana ya que como apreciamos en su artículo primero se trata - de un ordenamiento que otorga derechos y no de uno que los reconoce como debería ser, ya que el ser humano por su propia esencia es libre para asociarse o reunirse y lo único que se debe - reflejar son los márgenes de su actuación.

D) EL ARTICULO 9 DE LA CONSTITUCION DE 1917

El derecho de asociación y de reunión consagrados en nuestro máximo ordenamiento atravesó grandes dificultades para quedar elevado a rango constitucional, su primera incursión que dó asentada en la carta de 1857, como ya lo explicamos anteriormente, posterior a ella con los cambios sociales que sufrió - - nuestra nación a principios de este siglo se hizo necesario expedir una nueva Constitución que se ajustara a la realidad del país. El entonces presidente de la República Venustiano Carranza, sometió a consideración del Congreso Constituyente un proyecto para su discusión en el seno del mismo y que básicamente en su aspecto general contemplaba mucho de la anterior ley fundamental.

Durante la séptima sesión ordinaria celebrada el día 6 de diciembre de 1916 se le dió lectura al proyecto aducido, el artículo noveno contemplaba a la asociación y a la reunión no - en los mismos términos que hoy en día conocemos, el texto original era el siguiente;

"No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente, con cualquier objeto lícito, pero solamente - los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte de los asuntos políticos del país.

Sólo podrá considerarse como ilegal y ser consecuencia disuelta inmediatamente por la autoridad, cuando en ella se cometieren -

desordenes que alteren o amenacen alterar el orden público, por medio de la fuerza o violencia, contra las personas o propiedades o por amenaza de cometer atentados, que puedan fácilmente ser seguidos de ejecución inmediata o se cause, fundadamente, temor o alarma a los habitantes o se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares, si la persona que preside la reunión o las que de ella formaren parte no redujeran el orden al responsable o la expulsaren inmediatamente o cuando hubiera en ella individuos armados si requeridos por la autoridad no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.

No se considerará ilegal una asamblea o reunión que tenga por objeto, hacer una petición a una autoridad o presentar una protesta por algún acto, sino se profieren injurias contra ella, ni se hiciere uso de violencia o de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea". (17)

Como observamos el texto constitucional que hoy en día conocemos no contempla el párrafo segundo que contenía el proyecto presentado por el entonces jefe supremo al Congreso Constituyente y es ahí precisamente donde se dieron las discusiones -- mas arduas en razón de la redacción presentada, muchos y muy -- respetables fueron los argumentos en pro y en contra vertidos -- por los diputados y que constan en el documento denominado "Diario de Debates".

---

17. Diario de Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. pág.-  
345

No fue sino hasta la vigésima reunión ordinaria celebrada el día 22 de diciembre de 1916 en que se discutió el numeral noveno del citado proyecto, al efecto la comisión integrada para el estudio del mismo pugnó para que se modificara el precepto -- que contemplaba en su párrafo segundo los casos en que se podía disolver una reunión, como ilegal y que se reducen a los siguientes;

- 1.- Cuando se ejecuten o se hagan amenazas de ejecutar actos de fuerza o violencia contra las personas o las propiedades y de esta suerte se altere el orden público o se amenace alterarlo.
- 2.- Cuando se hagan amenazas de cometer atentados que puedan fácilmente convertirse en realidad.
- 3.- Cuando se cauce fundadamente temor o alarma a los habitantes.
- 4.- Cuando se profieran injurias o amenaza contra las autoridades o particulares, sino fueren reducidos al orden o expulsados los responsables.
- 5.- Cuando hubiere alguna reunión de individuos armados que requeridos por la autoridad no dejaren las armas o no se ausentaren.

Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados, es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito en consecuencia desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el --

artículo 9. Por lo mismo nos parece inútil la enumeración precedente, pero además nos parece peligroso, porque proporciona a una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal. Rarísima vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver autoritariamente. No quedará, en este caso a los ciudadanos más que el derecho de exigir la responsabilidad por el abuso; y esta es una cuestión de hecho que puede ser apreciada judicialmente sin el auxilio de la enumeración contenida en el artículo que comentamos. Por lo tanto proponemos se substituya aquella por la locución constitucional primitiva, la de 1857 y se apruebe el artículo noveno en la siquiente forma". (18)

Esta fue la razón argumentada por la citada comisión y que creemos fue muy acertada ya que los párrafos primero y tercero del texto discutido contienen la esencia según la cual podrá llevarse a cabo una asociación o una reunión cumpliendo con los requisitos en cuanto a la licitud en el objeto y la forma pacífica de llevarla a cabo ya que de haber quedado el segundo-párrafo sería para las autoridades una carta abierta para intervenir y disolver cualquier conjunción de individuos si considerara que aquella puede representar un obstáculo a los intereses

---

18. Diario de Debates. ob.cit. pág. 601

que persiga, es decir, actuar en forma arbitraria como se adujo en el comentario respectivo además de que consideramos que la redacción del punto en cuestión deja mucho que desear en cuanto al fondo ya que contemplaba situaciones hasta cierto punto indeterminables.

Lo vertido por la comisión como su razonamiento en virtud del cual era conveniente suprimir el segundo párrafo del -- artículo noveno del proyecto fue duramente atacado por algunos legisladores que mencionaron; "Este argumento es falso, el objeto sigue siendo lícito, pero los desordenes cometidos deben reprimirse; la reunión se hizo con objeto lícito, son generalmente unos cuantos empleados de gobierno los que van a hacer escandalo. En el párrafo que quiere suprimir quedan especificadas - las faltas que autorizan la disolución y previene los desórde--nes premeditados con el fin de disolver la reunión y como deben ser reprimidos. Yo insisto en que este párrafo que existe en - el artículo del primer jefe quede exactamente como está". (19)

También encontramos argumentos mas conservadores de diputados que simpatizaban con la Constitución de 57 como lo fué el C. Von Versen que aclaraba; "Este proyecto, en mi juicio señores, es atentatorio contra la libertad, vale más que tengamos el artículo tal y como lo tiene la Constitución de 57". (20)

---

19. Diario de Debates. ob.cit. pág. 603

20. Diario de Debates. ob.cit. pág. 605

Con esto y otros argumentos en contra la comisión estimó pertinente hacer una aclaración a sus razones porque todo parecía indicar que algunos constituyentes no entendían los mismos; "El derecho de asociación, tiene dos fases; hay que considerar el caso en que una autoridad trata de impedir a los ciudadanos o a los individuos que se reúnan; en este caso puede protegerse el derecho de asociación perfectamente por medio del recurso de amparo. El segundo caso es cuando estamos reunidos -- los ciudadanos y la autoridad les impide arbitrariamente continuar la reunión, en este caso rarisimas veces podrá ser protegido por medio del amparo porque mientras se interpone el recurso de amparo ante el juez de Distrito ya la autoridad habrá tenido tiempo sobrado para disolver la reunión. Expresa el proyecto que puede disolverse una reunión cuando se ejecutan o se amenaza ejecutar actos de fuerza o violencia contra las personas o las propiedades, y de esta suerte se altere el orden público o amenace alterarse; es indudable que en este caso la autoridad tiene el derecho de disolver la reunión sin necesidad de que el precepto constitucional lo diga, porque en este caso cuando se cometen estos actos de violencia, se comete un delito llamado tumulto, asonado o motín y naturalmente la autoridad tendrá el derecho de disolverla. En el segundo caso, cuando se hagan amenazas de cometer atentados que puedan convertirse en realidad; este inciso tiene el inconveniente de que no puede menos que dejarse los hechos a la apreciación de la autoridad que se ha presentado a presenciar la reunión, ¿hasta qué punto puede decirse o quien puede juzgar el momento en que una amenaza pueda fácil-



mente convertirse en realidad?. El inciso tercero, cuando se cause temor a los habitantes es todavía más peligroso porque el temor o alarma de los habitantes depende del grado de ecuanimidad que ellos tengan. Cuando se profieran injurias o amenazas contra las autoridades o particulares sino fueren reducidos al orden o expulsados los responsables; podemos suponer dos casos, o la autoridad que se ha presentado a una reunión es enteramente recta o es enteramente arbitraria, si es lo segundo con éste inciso o sin él de todas maneras disolvera la reunión, si es lo primero inmediatamente que en una reunión algunas personas profieran injurias, es claro que el que la preside solicitará auxilio de la policía para reducir al orden a los que las hayan proferido". (21)

Al amparo de estas declaraciones se procedió a dar por terminados los espacios dedicados a la discusión del proyecto y se pasó a la votación, cabe mencionar que el texto constitucional se aprobó por 127 votos contra 26, con la redacción que hasta hoy conocemos, quedando con ello consagrado a nivel de garantía individual el derecho de asociación y de reunión. Desde el punto de vista de los derechos humanos contemplando en ellos a los antes mencionados pueden ser, desde luego, objeto de restricciones legales habituales y generales como ya se plasmaron en los incisos que anteceden, situaciones que previstas por la ley tienden en una sociedad como la nuestra a proteger la democracia, la seguridad nacional, el orden público, la moral, la seguridad

pública así como los derechos y libertades de todos los integrantes.

"Las garantías tienen en su esencia el carácter de derechos del hombre; el hombre como tal, como persona humana, tiene derechos que el poder público reconoce y consigna en la Constitución y que siendo anteriores al Estado pueden considerarse un -- testimonio de sus creencias en la libertad individual". (22)

Así podemos decir que el derecho general de asociación y de reunión pertenecen a todos los hombres como una prerrogativa constitucional y como un derecho oponible al Estado y a sus - autoridades, que lo ejercen haciendo valer el artículo noveno de nuestra ley fundamental.

Este enfoque de la asociación lo concebimos como el género de un concepto, pues la Constitución lo plasma como un derecho universal del hombre para unirse con sus semejantes, la doctrina hace la diferenciación entre el derecho de asociarse y la asociación profesional de los trabajadores, esta última deriva - en todo caso de la facultad otorgada a los individuos y de esta forma la podemos relacionar a aquella con el artículo 123 Constitucional apartado A fracción XVI y el apartado B fracción X, que permiten la asociación de los trabajadores para la defensa de -- sus intereses comunes.

---

22. Noriega Cantú Alfonso. Las ideas Políticas de las Declaraciones de Derechos de las Constituciones Políticas de México -- 1814-1917. pág. 270

Este derecho al igual que muchos otros derechos humanos deriva de la necesidad imperante entre los hombres de ser solidarios, de ahí que el ejercicio de éste derecho se traduzca en la formación de asociaciones de diversa índole que con su propia personalidad jurídica, continuidad y permanencia re- vierta un beneficio al alcanzar sus metas.

Al amparo de este derecho genérico de asociación encontramos el sustento constitucional de asociaciones civiles, de sociedades civiles, mercantiles o cooperativas, de sindicatos tanto obreros como patronales y de cualquier formación de personas morales.

Para atender a la naturaleza jurídica de la asociación contemplamos que; "es un acto jurídico por virtud del cual los hombres se unen en forma permanente y aportan bienes para la realización de un fin lícito. El acto jurídico-asociación tiene el efecto de hacer la unión de los hombres allí donde no la había; de crear una entidad nueva es decir un ser jurídico, al que dotan de un régimen interno y de órganos que lo representan, para llevar a cabo el fin común propuesto". (23)

Al ejercitar ese derecho de asociación resaltan de la definición dada en el inciso A, del capítulo I de este análisis, el origen de una determinada entidad con personalidad ju-

---

23. Castorena J. Jesús. Manual de Derecho Obrero. pág. 239

rídica propia para ejercer derechos y cumplir con sus obligaciones, pero al mismo tiempo independientemente de la que poseen cada uno de los integrantes que la constituyen y la licitud en el objeto de alcanzar fines propuestos actuando con permanencia y constancia por todos y cada uno de sus miembros.

La asociación contemplada en el artículo noveno de la Constitución se tiene caracterizada como una garantía de libertad y en base a ella es que el individuo tiene la capacidad jurídica de asociarse para la defensa de sus intereses y el Estado está obligado a respetar el derecho que le asiste para unirse, logrando aquel sus fines en base y conforme a lo establecido por la Constitución la cual le garantiza el disfrute de este derecho.

Así el Estado considerado como sujeto pasivo es el directamente limitado frente al derecho que le asiste al gobernado para ejercer la libertad de asociación, es una restricción al imperio del mismo, pero no por ello es un goce amplio e ilimitado ya que se engendran derechos y obligaciones diversas.

A este tipo de libertad la consideramos como un derecho subjetivo en razón de que implica una facultad otorgada por la Carta Magna al sujeto activo de la relación que en este caso es el gobernado para que actúe y defienda ante los órganos estatales las prerrogativas que le confiere el concepto constitucional. Esto debemos entenderlo no sólo considerando al individuo como tal sino también a cualquier ente que revista la-

característica de gobernado.

"La potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera como se traduce el derecho que para él sujeto activo de la relación jurídica multicitada o gobernado genera o implica esta misma tiene la naturaleza de un derecho subjetivo público". (24)

Una vez definida la asociación en términos generales - haremos un breve análisis en cuanto a sus limitaciones ya que - como dijimos anteriormente no es un disfrute ilimitado sino por el contrario para ejercerlo real y jurídicamente hay que manejarse en un marco de legalidad porque su actuación no está exenta de restricciones.

La Constitución General establece como primera limitación que solamente los ciudadanos de la República podrán ejercerla para tomar parte en los asuntos políticos del país, esta situación es entendible en razón de que sino se hiciera de esta forma se atentaría a la soberanía nacional ya que se corre el peligro de que persona o personas no nacionales puedan tener injerencia en cuanto a nuestra forma de gobierno y pudiendo llegar a situaciones que atenten contra la independencia nacional, ésta fue una declaración muy acertada del constituyente inspirada

---

24. Burgoa O. Ignacio. ob.cit. pág. 179

por ideas nacionalistas y que deja fuera de esa posibilidad de asociarse o reunirse a los extranjeros que persiguen fines políticos.

Una segunda limitación la encontramos en el sentido - de que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar, lo -- que en cierta forma, ratifica el ejercicio del derecho de asociación de manera pacífica evitando con ello que una discusión o deliberación devenga en actos violentos.

Una tercera limitación al derecho de asociación la en contramos en el artículo 130, párrafo noveno de nuestro máximo ordenamiento y que a la letra dice; "Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica a las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos".

El maestro Burgoa explicando atinadamente esta limita ción argumenta; "las prohibiciones que se establecen por la -- mencionada disposición constitucional, tienen como inspiración la amarga experiencia histórica de México en donde el clero pa ra mantener sus privilegios antiigualitarios abusando de la in fluencia moral que ejercía sobre las masas populares organiza ba y financiaba levantamientos espurios, patrocinando solapada mente a generales sin escrúpulos para atacar militarmente a le

yes e instituciones progresistas y humanitarias". (25)

Y por último dos limitaciones más que se encuentran en el párrafo catorce del mismo artículo 130 constitucional, la -- primera se refiere a la formación de toda clase de agrupaciones políticas, cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa, pero esta limitación no se extiende a asociaciones o sociedades formadas con fines - culturales. La otra limitación se refiere básicamente a la reu-  
nión en el sentido de que en los templos no podrán celebrarse - reuniones o juntas de carácter político en cuyo caso la autori-  
dad esta facultada para disolverla.

---

25. Burgoa O. Ignacio. ob.cit. pág. 382

E) EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL APARTADO B FRACCION X

El constituyente de 1916-1917 no contempló en el seno de las discusiones que antecedieron a la promulgación de la nueva Constitución, la situación jurídica que hasta ese momento -- guardaban los trabajadores al servicio del Estado, conservando con ello la inseguridad de hecho y de derecho de todos aquellos que prestaban su fuerza de trabajo en beneficio de la función pública.

El derecho de asociación y reunión reconocidos a los trabajadores en general y que especificaba la ley fundamental -- en su texto original, sólo fue otorgado a los empleados públicos, después de grandes dificultades así surgieron ordenamientos que trataron de regular esta situación y apaciguar la creciente inconformidad de esta clase trabajadora, ya que estaba -- en una posición de clara y marcada desventaja frente a los otros sectores y deseaba su incorporación a los principios de protección establecidos en su precepto constitucional.

Es por ello que los trabajadores públicos al sentirse relegados de las conquistas legítimas del precepto 123 encaminaron sus esfuerzos a organizarse para reclamar sus derechos pues constantemente sufrían vejaciones al ser afectados por innumerables ceses injustificados, reducciones y congelaciones de salarios lo que originó que no existiera una estabilidad real en el empleo, en efecto, cada cambio de gobierno era sinónimo de angustia para ellos y a decir verdad tenían toda la razón.



De esta forma los trabajadores del Estado comenzaron a agruparse e hicieron poco a poco realidad los ideales de justicia que anhelaban, no sólo contemplando a la asociación sino -- también otros derechos que culminaron con su cristalización al adicionarse el apartado B al artículo 123 de la Constitución, - es decir buscaron una forma de defensa colectiva porque comprendieron que en la buena integración de los miembros radica la -- fuerza que habría de garantizar el cumplimiento de sus derechos.

En el año de 1922 se constituyen los primeros sindicatos de trabajadores del Estado; el de maestros en el puerto de Veracruz y el de trabajadores de limpia de la Ciudad de México, estos movimientos tan incipientes de servidores públicos fueron duramente atacados por algunos funcionarios reaccionarios que - vefan un peligro en la unidad de los trabajadores, como se mencionará mas adelante, pero no obstante pese a las agresiones sufridas por estas organizaciones el espíritu de lucha del trabajador del Estado se fue fortaleciendo.

Brevemente comentaremos que esa intranquilidad preocupó profundamente al gobierno, de tal forma que el General Calles estableció en el año de 1925 lo que se denominó la "Dirección - General de Pensiones Civiles y de Retiro", misma que otorgaba -- una serie de beneficios mínimos y que sin embargo de ninguna forma alcanzaban para todos los trabajadores y mucho menos evitaba el malestar entre la clase burocrática, ya que aún continuaban - los ceses injustificados y demás anomalías.

En el mes de julio de 1929, el entonces presidente de la República licenciado Emilio Portes Gil, presentó un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual en su artículo tercero - reglamentó en forma muy incipiente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, pero como únicamente fue un - proyecto y no se llevó a cabo, esta clase laboral continuó en - un clima de incertidumbre, más aún, cuando bajo el mandato del - presidente Ortíz Rubio se expidió la ley reglamentaria del artí - culo 123 Constitucional ya que ésta; "Excluyó de sus disposicio - nes a los empleados y funcionarios públicos al declarar que las - relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las - leyes del servicio civil que se expidan". (26)

Con todo ello se acentuó el reclamo por parte de la -- clase trabajadora del Estado, a fin de que se legislara y se ex - pidiera una serie de medidas mas eficaces que garantizaran su - estabilidad en los empleos, cuestión lograda hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de - la Unión, el cual contempló derechos mínimos consagrados pa - ra todos los sectores productivos del país y que históricamente, es el antecedente de la adición del apartado B al artículo 123 - de la ley máxima.

Cabe mencionar, que el derecho de asociación se plasmó en el estatuto y con el mismo texto pasó a formar parte de la -

adición aludida anteriormente, originando con ello, el reconocimiento por parte del Estado de dicha prerrogativa en favor del trabajador público y repercutiendo en la defensa de los intereses comunes, mismo que se ubicó en la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional en los siguientes términos;

"Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes..."

Fue muy importante reconocer este derecho a los trabajadores públicos ya que éstos trabajan para instituciones de interés general por lo que adquieren la calidad de colaboradores en el ejercicio de lo que llamamos función pública, además de que consagra las bases mínimas que aseguran el desempeño de la asociación para integrarse a efecto de defender sus intereses comunes y de esta forma no queden desamparados.

Hay que destacar, que el texto constitucional que contempla este derecho como una libertad absoluta y potestativa -- del trabajador público no es acorde con la ley reglamentaria -- del apartado de referencia ya que, como lo explica el maestro De la Cueva, : "La fracción X de la declaración consignó en términos absolutos, la libertad sindical, al decir que los trabajadores, tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes; en cambio los artículos 68 y 69 de la ley, - con un desprecio total de la jerarquía, ratificaron las disposiciones de los estatutos". (27)

Esto es, los estatutos reconocieron el derecho de asociación pero en una forma condicionada ya que estipularon la libertad de asociarse, pero una vez que el trabajador solicitare su ingreso, no podía dejar de formar parte de él salvo que fuese expulsado, situación que deja entrever la no concordancia entre el precepto constitucional y la ley reglamentaria, en efecto, se observa claramente que esta última, respecto a la asociación; "es partidaria de la tesis de la sindicación única tal y como lo estipula el artículo 68 ya que es de origen facista y totalitaria, pues condena a los trabajadores a ingresar a un -- sindicato único o a no poder sindicarse". (28)

Por otro lado, existe en nuestra legislación una situación por demás relevante y que nos permite apreciar que la ley reglamentaria del apartado B, en su artículo 68 y 69 no guardan un respeto al precepto máximo e incluso limitan el sentido de -- aquella; durante la trigésima reunión de la Organización Internacional del Trabajo, llevada a cabo en la ciudad de San Fran-- cisco el día 9 de julio de 1948 se adoptó un convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación -- mismo que estipuló en diversos artículos los siguiente;

"Artículo 1. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual este en vigor el presente convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

"Artículo 2. Los trabajadores y los empleadores sin ninguna -- distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de los mismos".

"Artículo 11. Todo miembro de la Organización Internacional -- del Trabajo para el cual esté en vigor el presente convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación". (29)

Con lo antes vertido nos damos cuenta que la declaración constitucional guarda concordancia con el citado convenio e incluso dicho documento fue ratificado por nuestro país tal y como aparece en el Diario Oficial de la Federación de 16 de octubre de 1950, lo que nos demuestra que la redacción de la ley-reglamentaria de los trabajadores al servicio del Estado en lo referente a la organización de los mismos atenta contra el espíritu de la norma fundamental al condicionar la libertad de ejercer el derecho de asociación.

C A P I T U L O   I I

LA REGULACION JURIDICA DE LA LIBERTAD DE ASOCIACION EN LOS DIVERS  
SOS ORDENAMIENTOS ANTERIORES Y VIGENTES QUE CONTEMPLAN LA ACTIVID  
DAD DEL TRABAJADOR PUBLICO

A) PROYECTO DE CODIGO FEDERAL DEL TRABAJO

Hemos mencionado en páginas anteriores, la situación -- precaria que guardaba el trabajador al servicio del Estado, pues como sabemos la Constitución de 17 en su texto original no se -- ocupó de regular a esta clase trabajadora, no obstante que la -- función pública desarrollada por el Estado pugnó porque se legislara y se dictaran normas que los incluyeran a los mínimos principios rectores del derecho, de los cuales sí disfrutaban los demás sectores obreros, puesto que la clase burocrática continuaba aún siendo objeto de arbitrariedades por parte de las autoridades del Estado, quienes sin mayor aviso al trabajador lo cesaban, le retenían salario y un sin fin de situaciones por demás atentatorias a los derechos que como trabajadores deberían corresponderles, pero no estaban reconocidos en la ley.

Todo esto originó que el trabajador público comenzara a organizarse en sus bases con la finalidad de exigir respeto a -- sus derechos y que de igual forma les fueran reconocidos por me-

dio de la legislación, así se formaron los primeros sindicatos en el año de 1922 el de maestros en el puerto de Veracruz y el de trabajadores de limpia de la Ciudad de México, con ello se presionó aún mas al gobierno de aquella época, de tal suerte - que en el año de 1925 se le dió vida a la Dirección que fuera antecesora de lo que hoy conocemos como Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, nos referimos a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, organismo que otorgaba una serie de beneficios que de ninguna forma alcanzaban a todos los trabajadores del Estado.

En razón de esa precariedad estalla el primer movimiento huelguístico, realizado por los maestros en el citado puerto dirigido por Vicente Lombardo Toledano y al que habrían de seguirle otras en los años subsecuentes, lo mas importante de estos movimientos, que se consideraron victoriosos, es que el Estado reconociera su carácter de patrón respecto de los servidores públicos y que la huelga fuese adoptada como el principal instrumento de lucha por dicha clase laboral.

En el año de 1928 se exteriorizó el propósito de federalizar la reglamentación del trabajo, por lo que se formaron diversos proyectos que trataron de redactar ampliamente la materia, así contemplamos que la Secretaría de Gobernación preparó un documento que se sometió a una convención obrero-patronal y que recogió las dos especies de las convenciones colectivas; el contrato colectivo ordinario y el contrato ley. Al efecto también la Secretaría de Industria formuló su proyecto el que-

contempló dichas regulaciones colectivas; empero el que mas nos interesa fue el que sometió a la Camara de Diputados en el año de 1929 el entonces Presidente de la República el licenciado -- Emilio Portes Gil.

El citado proyecto tuvo matices muy especiales, se envió a la Camara de Diputados como iniciativa presidencial, pero encontró una fuerte oposición que originó que dicho proyecto -- fuese retirado aún antes de entrar al debate, como se observa, -- ni siquiera llegó a discutirse.

Básicamente analizaremos las disposiciones que presentaba este proyecto en relación con el trabajador del Estado, -- puesto que hasta este momento continuaba desamparado. En la exposición de motivos se planteaba la necesidad imperante de dar vida a una ley que se refiriera al trabajo pero no únicamente a nivel de una entidad federativa, sino de un ordenamiento que englobara a todo el territorio nacional y en donde se estipulara todos aquellos derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones y el papel de coordinador del Estado; esto era un anhelo muy positivo, la problemática se tornaba inquietante en el momento en que se mencionaba la situación del trabajador burocrático.

"A efecto de saber y en consecuencia resolver si las -- disposiciones del artículo 123 constitucional son obligatorias para el Estado y sus trabajadores, es necesario examinar, siquie



ra sea brevemente, la naturaleza del servicio que se presta para llegar a considerar en cuáles casos y circunstancias se trata de un verdadero contrato de trabajo". (30)

Este punto tocado por el proyecto en la exposición de motivos, nos hace pensar que desde ahí se pondrían obstáculos a la reglamentación que se hiciera sobre los burócratas, puesto - que como se expresa, en base a la naturaleza del servicio prestado se otorgarían o no derechos laborales, situación que a todas luces nos parecen muy injustas, porque si bien el trabajador público presta sus servicios para instituciones que no buscan un lucro sino un servicio público y mas si consideramos que sin la citada clase no se podría desarrollar la función pública de una nación, entonces por qué motivo no pueden tener los mismos derechos que las demás clases trabajadoras, si también aquellos prestan su fuerza de trabajo para devengar un salario.

"Aún admitiendo que la prestación de servicios al Estado se hace en virtud de un contrato de trabajo, puede decirse - que es de igual naturaleza el servicio del funcionario, del empleado y del obrero del Estado?, el funcionario, bien se le considere en la doctrina clásica, tiene en sí mismo, la representación nacional, obra en nombre del poder público, es desde muchos puntos de vista un mandatario del Estado; o bien se le considere

---

30. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Proyecto de Código Federal del Trabajo para los E.U.M. pág. 13

como el gobernante por la diferenciación natural en el Estado-entre gobernantes y gobernados, tiene entonces la fuerza del Estado, sin mas limitación que la de su propia voluntad según unos y la conciencia jurídica del pueblo según otros, no celebra en ninguno de estos casos un contrato de trabajo.

En cambio los servicios de los empleados y obreros -- del Estado, si son regulados por verdaderos contratos de trabajo. Sin embargo, no podemos declarar, por la razón misma del funcionamiento y vida del poder público, que en todos los casos les sean aplicables las disposiciones del artículo 123 --- constitucional y de éste Código.

La vida y funciones del Estado, no pueden suspenderse por motivo alguno; los tribunales estarán expeditos para impartir justicia; la Constitución concede al Ejecutivo Federal para nombrar y remover libremente al personal que de él depende; el Congreso tiene la facultad de crear y suprimir empleos públicos de la Federación; la propia Constitución confiere a la administración de Justicia Federal, facultad para nombrar y remover libremente su personal y los gobernantes de los Estados- y los municipios tienen iguales facultades". (31)

Tal motivación provocó mas dudas sobre el deseo positivo de proteger al trabajador público, primero se refiere al-

---

31. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. ob.cit. pág. 14.

funcionario, que de hecho no nos interesa contemplar puesto que no forma parte de las bases de la clase trabajadora, entre éstos incluimos a Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Subdirectores y en si a toda persona considerada por la ley como de confianza.

Con lo que no coincidimos, es que según el proyecto esta clase actúa sin mas limitación que su propia voluntad o por la conciencia jurídica del pueblo, si esto fuera cierto sería tanto como atentar contra los derechos de un pueblo, en efecto, sabemos que la Soberanía Nacional radica esencial y originariamente en el pueblo y éste puede en cualquier tiempo cambiar la forma de su gobierno, es por ello que el funcionario no podría ni puede basar su mandato en esta justificación.

En el segundo caso, cabe mencionar que esa actuación no tiene como base una conciencia jurídica del pueblo, puesto que el alto funcionario es elegido popularmente para dirigir los destinos de un país o en su defecto es designado por el titular de Ejecutivo Federal para desempeñar algún cargo, esto de conformidad con los lineamientos establecidos por la Constitución, fuera de la cual su actuación deviene en un engaño al pueblo que depositó su confianza en aquel.

Por otra parte, reconoce que los empleados y obreros del Estado que hoy en día podemos considerar a todos los de base, si están sujetos por un contrato de trabajo, con ello implí

citamente consideramos que el Estado acepta su cargo de patrón respecto de sus servidores, situación por la que debe responder, sin embargo la exposición de motivos aclara que no son objeto de todas las disposiciones del artículo social en referencia esto motivado con el temor de que en un momento dado pudiera llegar a interrumpir el funcionamiento del Estado lo que refleja que el citado proyecto le faltó visión para poder regular y a la vez controlar a los trabajadores.

Posteriormente, agrega el citado proyecto; "El Ejecutivo de mi cargo considera que es de urgente necesidad y tan urgente como la expedición de este Código del Trabajo la de una ley del servicio civil en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador del Estado que deberá comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc., aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución". (32)

Dicha explicación origina y da lugar a cierto tipo de reflexiones, en primer lugar, se reconoce que los empleados del Estado están ligados a éste por un contrato de trabajo, en segundo término, se dice que no obstante lo anterior no pueden gozar de todas las prerrogativas establecidas por el artículo 123 de la Constitución y por último se hace mención a la nece-

---

32. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. ob.cit. pág. 14.

sidad de expedir un ordenamiento en donde se estipulen los derechos, que si se sabía cuales eran pero que por alguna razón que no percibimos se limitaron a nombrarlos únicamente, quizás por temor a que el trabajador del Estado adquiriera una fuerza inusitada que afectara al Estado.

Todo lo que hasta este momento se ha explicado quedó plasmado en el artículo tercero mismo que a la letra decía; "Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y los patrones inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tenga el carácter de patrón.

Se considerará que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares". (33)

Con ello podemos apreciar que de poco valió este proyecto, puesto que aparte de que no se discutió, no contenía disposiciones tendientes a asegurar el trabajo realizado por los empleados públicos; respecto a la asociación, la consagraba atendiendo a la defensa de los intereses comunes siguiendo con ello los lineamientos establecidos por la Constitución de 17 y contemplaba la libertad de todos los individuos para afiliarse o separarse en el momento en que se creyera más conveniente de las asociaciones profesionales si a juicio del trabajador la asociación

ción no actuaba en el sentido deseado y en defensa de sus intereses.

Quizá se pensó que si se reconocían los derechos de -- los servidores del Estado, como lo es el de la asociación se -- atentaría contra la vida y funcionamiento del Estado, lo cierto es que doce años después de la expedición de la Carta Magna en Querétaro, el trabajador público continuaba aún desprotegido y con ello aumentando enormemente su deseo de que se hiciera justicia.

B) ACUERDO ADMINISTRATIVO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO  
DEL SERVICIO CIVIL

Hemos considerado en los anteriores incisos la situación de inseguridad que guardaba el trabajador que prestaba sus servicios al gobierno; ante estas grandes inquietudes cada vez más numerosas, motivadas por la carencia de una ley protectora que proporcionara una seguridad social, estabilidad en el empleo, ascensos, vacaciones y demás derechos consignados para los trabajadores que especificaba el texto constitucional, es que el Ejecutivo Federal expide un acuerdo que trató de englobar las preocupaciones del servidor y de esta forma garantizar los derechos por los que luchaban.

El día 9 de abril de 1934, siendo Presidente de la República el general Abelardo Rodríguez, expidió dicho acuerdo, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 12 del mismo mes y año y que contempló algunas normas protectoras para el trabajador público, este documento viene a ser el antecedente directo del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual explicaremos más adelante.

Podemos considerar que la motivación de expedir este acuerdo tuvo su origen; "En la necesidad de limitar la facultad discrecional del presidente de la República, para nombrar y remover a sus empleados y ante la falta de datos experimentales -

que permitieran dar cima a la expedición de la ley del servicio civil, se expidió el 9 de abril de 1934 un acuerdo presidencial estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado". (34)

En la exposición de motivos, el Gobierno Federal explicó que uno de los motivos básicos del movimiento revolucionario fue el de reivindicar a los trabajadores los derechos que les - eran inherentes ya que hasta esa fecha continuaban oprimidos, - con gran atingencia se mencionó que; "el obrero, el trabajador - en general, es factor de primera importancia en el desarrollo - de la vida pública y a su mejoramiento físico y a su elevación - espiritual y a la prolongación de su vida deben concurrir, en - forma eficaz todos los organos de la sociedad civil constituida políticamente a través de las normas que el Estado señala en su interpretación positiva del bienestar público". (35)

Fue hasta este momento en que el servidor público comenzó a ver realizados en derechos sus movimientos de lucha, ya que el Estado captó la falta de regulación de que eran objeto - por parte de las leyes; como claro ejemplo tenemos el proyecto del Licenciado Portes Gil que únicamente expresaba la necesidad de expedir leyes del servicio civil para reglamentar la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores pero nunca mostró interés en que aquellos se promulgaran, no obstante que --

---

34. Fraga Gabino. ob.cit. pág. 135.

35. Diario Oficial de la Federación. 12-IV-1934. pág. 586.



hoy como ayer el trabajador de cualquier sector es el pilar del desarrollo de un país y en este caso si no se reconocía al burócrata, la función pública estaba expuesta a un estancamiento o retroceso en su progreso.

Se menciona en dicha exposición que; "Por razones de índole doctrinal y práctica, dada la naturaleza de los servicios que están a su cargo en concordancia con los deberes fundamentales de los organos políticos del Estado, una clase social-laborante, la de los servidores del poder público no quedó incluida en la legislación garantizadora de derechos; pero el legislador de 1931, al expedir la Ley Federal del Trabajo no olvidó a dicha clase social, cuando en el artículo 2 del ordenamiento expresado, dijo -las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan y ese precepto fue una promesa solemne hecha al país que debemos cumplir a la brevedad posible, conforme con la sinceridad de nuestras intenciones". (36)

Tal argumento refleja con gran sentido el deseo del gobierno de asegurar a los trabajadores sus derechos, explica que en razón a la naturaleza del servicio prestado, se incluyó al trabajador público.

Sin embargo, es nuestra opinión que el constituyente -

tuvo temor y no se atrevió a legislar acerca de este sector la boral, posiblemente por considerar que si lo hacía se ponía en peligro al Estado y a sus instituciones.

Menciona también que el legislador de 1931 no olvidó al servidor público puesto que lo contempló en uno de sus preceptos, situación que hace evidente que nadie deseaba regular la relación jurídica de aquellos, en efecto, ya se mencionó -- que habían pasado doce años desde que se promulgó la declaración social y no había algo tangible al respecto, en este caso la pregunta obligada sería; ¿porqué si la Ley Federal del Trabajo fue expedida en el año de 1931, hasta 1934 se preocupó el gobierno?. Y más si consideramos que la propia exposición declara que es una promesa que hay que cumplir a la brevedad posible y eso sin considerar que el acuerdo tuvo una vigencia -- por siete meses.

Por otro lado, ¿qué se hizo durante esos tres años? - la respuesta es tajante ya que en este caso sería absolutamente nada, el servidor público continuaba sumido en ese clima de angustia y desesperación lo que originaba el acrecentamiento del descontento, ante esta situación el gobierno expidió dicho acuerdo para mitigar un poco esas grandes desventajas; lo que si podemos mencionar, es que en el mismo constaron los derechos de los trabajadores de tal suerte que lo consideramos como un antecedente de los documentos posteriores.

Este acuerdo contempló una de las más exitosas conquistas del trabajador del Estado, la referida a la estabilidad en el empleo, ya que el Ejecutivo Federal abdicó de la facultad -- discrecional para nombrar y remover libremente a funcionarios y empleados si no existía una causa justificada para ello.

Dentro del capítulo que se denominó "De los Derechos y Obligaciones del Personal Comprendido en el Servicio Civil", se contemplaron como una realidad jurídica las prerrogativas del servidor público como lo fueron;

- 1) Percibir la retribución que asigne el cargo que desempeñan.
- 2) Conservar el empleo, cargo o comisión de que sean titulares-- mientras no incurran en alguna de las causas de destitución-- que señalaba el acuerdo o el puesto no fuere suprimido.
- 3) Ascender a los puestos de categoría inmediata superior.
- 4) Desempeñar solamente las funciones que conforme a la ley y -- demás disposiciones corresponden a su cargo.
- 5) Ser tratado con absoluta discreción.
- 6) Disfrutar de licencias y vacaciones.
- 7) Percibir indemnización cuando sean separados de sus encargos por causas no imputables.
- 8) Disfrutar de pensiones de retiro e inhabilitación.

Con ello el trabajador del Estado gozó de seguridad jurídica al prestar sus servicios y aún mas el artículo 46 consagró; "los funcionarios y empleados comprendidos dentro del servicio civil, podrán asociarse en la forma y dentro de los términos que autorizan las leyes; pero cuando esas asociaciones tengan por finalidad la defensa de los intereses a que se refiere este acuerdo, será condición indispensable para su existencia legal, la aprobación previa de la escritura constitutiva o pacto social, así como de los correspondientes estatutos, por las dependencias del Ejecutivo Federal a que pertenecan los miembros de la asociación; la autorización se otorgará oyendo el parecer de la comisión o comisiones del servicio civil respectivas". (37)

Como se observa este reconocimiento al derecho de asociación de los servidores públicos sigue lo estipulado por la Carta Magna en el sentido de ejercitarlo libremente, con ello se aprecia que no se condicionaba al trabajador a ingresar a una asociación o no, esta facultad derivaba de la voluntad de cada uno de los trabajadores ejecutarla positivamente o negativamente a pesar de la efímera vigencia del acuerdo, éste, en su primera parte redactó en forma eficaz lo que es el derecho de asociación el cual como se estipuló anteriormente es una prerrogativa de cada uno de los individuos y como lo analizaremos posteriormente, la asociación se desvirtuó de lo preceptuado por el artículo noveno constitucional.

Incluso tal acuerdo estableción en otro numeral lo siguiente; "Se considerará ilícita toda asociación que adonte el paro de trabajo de sus miembros, entre los medios de defensa nacional; que en cualquier otra forma la incluya entre sus medios de acción o cuya actuación contravenga, lo dispuesto por este acuerdo o por otras disposiciones, si a juicio de la comisión o comisiones del servicio civil respectivas, aprobado por el jefe superior de la dependencia. Los directores de la asociación y demás responsables en el caso que preve este artículo serán separados de sus puestos, sin perjuicio de exigirles las demás responsabilidades legales en que hayan incurrido". (38)

Este artículo reflejó la preocupación del gobierno para el caso de que el trabajador afiliado a una asociación desvirtuara el objeto de su cometido, la redacción contempló la forma en que el Estado se prevenía para garantizar la vida y funcionamiento de la administración pública, lo que no había logrado anteriormente en el sentido de tener una disposición para asegurarla o las finalidades del Estado se cristalizó con este precepto, de tal forma que los argumentos vertidos por los doctrinarios administrativos en el sentido de objetar el derecho a sindicalizarse"; alegando que el sindicato es una organización con vista a la huelga, la cual es contraria al funcionamiento normal y continuo del servicio público, que el sindicato es una organización hostil a la jerarquía administrativa y a la or

---

38. Diario Oficial de la Federación. ob.cit. pág. 590.

ganización política del país, porque resta facultades a los gobernantes para organizar los servicios públicos y su personal"-(39), fueron desvirtuados totalmente.

Recapitulando todo lo plasmado y una vez analizando dicho acuerdo, podemos considerar que hasta el día en que fue promulgado el acuerdo, se comenzaron a sentar las bases jurídicas que garantizaban los derechos de los empleados públicos y que -- más tarde se reflejarían no únicamente en ordenamientos secundarios sino en la propia Constitución.

---

39. Fraga Gabino. ob.cit. pág. 153.

C) ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION Y NUEVO ESTATUTO

Hemos comentado la situación general de descontento -- que imperaba entre los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado, motivada por la carencia de protección hacia los derechos que les asistían simplemente por tener la calidad de trabajador, lo que originó que el Estado al paso del tiempo se decidiera a regular la actividad del servidor público terminando con las injusticias de que eran objeto.

El General Lázaro Cárdenas promulgó un estatuto que ha bría de referirse única y exclusivamente a los empleados del Es tado, el día 23 de noviembre de 1937 el Secretario de Gobernación remitió el proyecto de estatuto, el cual acertadamente con templaba al trabajador público como un asalariado por lo cual -- constituía un factor de la riqueza social a la cual éste con tribuía aportando su esfuerzo intelectual o material, situación que indudablemente lo coloca dentro de la categoría social de los - que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo.

En la exposición de motivos se citaba que esta clase - laboral carecía de la protección del Estado y de la ley en mate ria de trabajo, reconociendo implícitamente que el "Acuerdo Ad ministrativo sobre Funcionamiento del Servicio Civil", no había - operado, y por lo mismo nunca gozó de los derechos y prerrogati vas que la revolución había conquistado para los demás trabajadores.

"Por esto es que también estimamos que la protección - al empleado público debe concederse, fundamentalmente como respeto a los derechos necesarios para el desarrollo de su personalidad física, económica y moral y que se refieren al salario, a la estabilidad en el trabajo, al escalafón, a las indemnizaciones, a los descansos, a la higiene, a la asociación y demás que esta ley fija". (40)

Lo vertido líneas arriba nos indica que efectivamente en esa época el Estado deseaba ya regular a este sector laboral otorgándole los derechos que reclamaba, pero no obstante este sentimiento de justicia, originó acaloradas discusiones en la Cámara de Diputados e incluso ciertos grupos, se oponían a su promulgación argumentando en relación con algunos preceptos del Estatuto que no debía otorgarse el derecho de asociación a los empleados oficiales ni el derecho de huelga ya que consideraban - que iban en contra de las finalidades del Estado, sin embargo, - el debate surgido en torno a esta importante cuestión no impidió que el gobierno del General Lázaro Cárdenas expidiera lo -- que se denominó; "ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE - LOS PODERES DE LA UNION", en donde se consagraron los derechos- individuales y colectivos de los trabajadores terminando así -- una larga etapa de inquietudes e injusticias.

---

40. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del - Estado. Testimonios Históricos. pág. 89



El día 5 de diciembre de 1938 se hizo la publicación en el Diario Oficial de la Federación, entre los preceptos de interés para este análisis contemplamos las siguientes disposiciones; el artículo 5 disponía que dicho estatuto únicamente regiría las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, con ello nos percatamos que dicho ordenamiento esta básicamente dirigido a la masa trabajadora y no contemplaba a la clase que hoy en día denominamos de confianza.

El artículo 45 a la letra establecía; "Los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado son las asociaciones de trabajadores federales, dependientes de una misma unidad burocrática, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". (41) Esto hace ver que en este ordenamiento se reconocía al ejército de la libertad sindical por parte de los servidores públicos, formando asociaciones profesionales con los fines antes citados y acorde con lo estipulado por el artículo 123 de la Constitución.

Por otra parte, se presenta un problema cuando analizamos el artículo 47 de dicho estatuto; "Todos los trabajadores al servicio del Estado tendrán derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que lo soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él en ningún caso, salvo que fueren expulsados". (42) Este precepto por un lado consigna el derecho de los trabajadores para ingresar a un

---

41. Federación de Sindicatos al Servicio del Estado. ob.cit. - pág. 550.

42. IBIDEM

sindicato y por otro lado no acepta la separación voluntaria, - es indudable que el artículo expuesto atenta contra el espíritu del artículo 123 de la Constitución que consagra la libertad de asociación sin más limitación que las establecidas por la misma Carta Magna y que fueron explicadas con anterioridad.

Esta redacción como analizaremos posteriormente se repitió en los mismos términos en otros ordenamientos subsecuentes, el estatuto reconoció la organización sindical de los trabajadores de Estado como una categoría jurídica y por lo tanto la necesidad del empleado público a hacerla efectiva.

A mayor abundamiento consideramos que la redacción del artículo transcrito no acata la disposición constitucional, ya que si un trabajador público considera que la representación -- sindical a la cual pertenece, no actúa en la forma que se espera durante su encargo, tratando de buscar siempre el mejoramiento y defensa de los intereses colectivos e individuales, está en su derecho el optar por separarse de la asociación ejercitando de esta forma la libertad consignada en el numeral 123 de -- nuestro ordenamiento superior.

En efecto se sabe que en la unión radica la fuerza de un grupo y toda persona que ingresa a un sindicato lo hace con el fin de que la defensa de sus intereses se vea fortalecida, - sin embargo ¿porqué no permitir que un empleado, en este caso - del Estado pertenezca o no a una asociación o sindicato?, toda da persona como trabajador público, es del conocimiento general

que aporta cierta cantidad pecuniaria al seno de la organiza--  
ción y siempre se cuestiona qué destino se les da a esas apor--  
taciones, qué acciones tomó el sindicato que repercutan en be--  
neficio de la clase trabajadora. Lo cierto es que estas orga--  
nizaciones, en la mayor parte de las veces poco hacen porque -  
las condiciones del trabajador sean superiores, para que al---  
guien de verdad hable bien de un sindicato del Estado es condi--  
ción indispensable haber obtenido algo del mismo, situación --  
que en realidad está muy alejada de las necesidades del traba--  
jador, todo esto origina que el servidor no crea en los postu--  
lados sindicales, ya que por un lado se dice que lucharán por--  
las bases y al reverso de la moneda "negocian" con las autori--  
dades, tricionando de esta forma a toda esa gente que en un momen--  
to dado los eligió; todo lo anterior deriva y con justa razón--  
en que el trabajador en muchas ocasiones preferiría no estar -  
afiliado al sindicato respectivo.

Por otro lado, el estatuto contempló en su precepto -  
número 41 las obligaciones de los Poderes de la Unión, así en--  
su fracción primera se estableció que se preferiría en igual--  
dad de condiciones a los trabajadores sindicalizados, respecto  
de quienes no lo estuvieran; con este tipo de redacciones se -  
inducía al trabajador burócrata a pensar que si se afiliaba ten--  
dría mayores beneficios, cuestión real, pero que hasta cierto--  
punto de una manera indirecta obligaba al servidor a sindicali--  
zarse.

El artículo 56 estableció; "Las prohibiciones a los -- sindicatos" y la fracción IV se refería al uso de la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalizaran. Estos dos últimos párrafos originan una reflexión, el trabajador en aquella época podía mantenerse al margen del sindicato y no por ello perdería su calidad de trabajador, tenía derechos pero disminuidos en comparación con los que se sindicalizaban.

La problemática se presenta cuando ya se pertenecía a la organización en cuyo caso no se podía ejercer libremente su derecho de asociación ya que se contemplaba como única salida la conducta o falta de solidaridad para ser expulsados, situación irregular contemplada por nuestra legislación vigente, además de que si se presentaba ese supuesto se perderían las garantías sindicales.

Lo cierto es que hasta esta fecha en que fue promulgado el estatuto, fue que el trabajador al servicio del Estado comenzó a sentir una seguridad que no tenía, este documento que tuvo como antecedente directo al Acuerdo Administrativo ya mencionado y aquel a su vez sería la base de otros ordenamientos que regulan la situación jurídica de los servidores públicos.

NUEVO ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES  
DE LA UNION

El estatuto que acabamos de analizar, realmente tuvo - una duración muy corta puesto que fue abrogado por un documento con las mismas características, el motivo que originó su desaparición fueron los constantes reclamos del interés público tendientes a que se examinara y se modificara a fin de que se complementara y perfeccionara un nuevo ordenamiento.

De esta forma durante el gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho, el día 4 de abril de 1941 se promulgó el "Nuevo-Estatuto", mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la - Federación el día 17 del mes y año antes citado. Es importante mencionar que básicamente su texto era el mismo que el anterior estatuto, únicamente introducía cambios en lo referente a la especificación de las bases para la formación de escalafones, la desaparición de las juntas arbitrales que existían en cada de--pendencia y una prohibición a los sindicatos de servidores para adherirse a cierto tipo de organizaciones.

Durante el debate celebrado el día 14 de marzo de 1941 se argumentó lo siguiente: "Que la aplicación del estatuto du--rante más de dos años, como la de cualquier otra disposición le--gislativa ha señalado los defectos de que adolece, demostrando-- en la práctica que algunas de sus normas rebasan los límites de la conveniencia general o comprobando que ciertos aspectos no -

fueron regulados con la precisión necesaria, todo lo cual impone reformas que sin afectarlo esencialmente, propendan a darle mayor eficacia". (43)

Creemos que la expedición del nuevo estatuto fue innecesaria en virtud de que como el mismo lo expresa, no se afectó esencialmente el anterior sino que únicamente se introdujeron pequeños cambios, por lo que hubiera sido mejor quizás dejar vigente el estatuto de 38, reformando solamente algunos preceptos.

El argumento vertido en dicha sesión fue el que se defendió para llevar a cabo la actualización del estatuto, el cual se trataba de que fuera acorde con la realidad social que vivía el trabajador al servicio del Estado, se reiteró que el espíritu de este ordenamiento era el de proteger los intereses elementales de esta clase laboral.

Reconoce este nuevo estatuto en su artículo 47 el derecho de los trabajadores a formar parte del sindicato correspondiente en los mismos términos que el anterior, al igual que la pérdida de las garantías sindicales en caso de expulsión o falta de solidaridad y estableció la prohibición a los sindicatos de usar la violencia para obligar a la sindicalización.

---

43. H. Cámara de Diputados. Diario de Debates. 14-III-1941. Tomo II. Núm. 11. pág. 2.

Como se aprecia el derecho general de asociación, que es inherente a todo trabajador, continuaba siendo restringido, en otras palabras, si en un momento dado el servidor del Estado en un acto libre y personal conciente de su decisión se afilia al sindicato de la unidad burocrática posteriormente no -- puede revocar aquella manifestación de voluntad, esto es ilógico y va en contra de la Constitución porque, si bien es cierto que la asociación profesional denominada sindicato se contempla en el artículo 123 de la Carta Magna, apartado B, fracción X, ésta tiene su esencia o deriva de lo que marca el artículo 9 constitucional y por lo tanto no debe establecer más limitaciones que las que éste precepto consigna.

Indudablemente que el Estado manejó a su conveniencia a la clase burocrática, para muestra nos permitimos transcribir el considerando séptimo que se dio en los debates que antecedieron a la promulgación de nuevo estatuto; "Que el ordenamiento que hoy rige obliga a los servidores del Estado a federarse, lo cual impone en realidad al libre ejercicio del derecho de asociación, restricciones que la Ley Federal del Trabajo no consigna y considerando asimismo que el estatuto no prohibe actualmente no menos sanciones al hecho de que los sindicatos o la federación de trabajadores se adhieran a organizaciones obreras y campesinas limitación que la prudencia aconseja establecer, por cuanto no existe identidad de intereses entre esas diversas agrupaciones". (44)

De lo anterior se observa claramente, que el propio estatuto reconoció las limitaciones impuestas al derecho de -- asociación y sin embargo no se modificó dicha irregularidad en el nuevo ordenamiento.

De cualquier forma el movimiento burocrático sentó -- las bases para que los derechos tan anhelados, por los que tanto se luchó desde lustros atrás se vieran reflejados en un ordenamiento jurídico que garantizaba sus conquistas.



D) ADICION DEL APARTADO B AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

El movimiento sindical realizado por los trabajadores al servicio del Estado se consolidó conforme transcurrían los años, de tal forma que se perseguía una meta mas ambiciosa y -- que en este caso consistía en el reconocimiento de los dere-- chos establecidos por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el máximo ordenamiento jurídico que es la Constitución Política.

Durante el mandato del Presidente Adolfo López Mateos, -- dicho ideal se reflejó en una realidad, el día 8 de diciembre de 1959 el Ejecutivo Federal remitió la minuta de proyecto de ley que adicionaba el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos de dicha iniciativa al respecto se argumentaba; "En el - informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 10. - de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente - propondría a su elevada consideración, el proyecto de reformas a la Constitución General de la República, tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de -- los servidores del Estado". (45)

---

45. Exposición de Motivos. Minuta Proyecto de Ley que adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los -- E.U.M. 14-XII-1959. pág. 5

Este mandatario había prometido durante su campaña, - que en su momento tendría a bien elevar a la consideración del H. Congreso un documento en el que se garantizaran ampliamente los derechos de la clase burocrática, situación motivada por - el conocimiento que tuvo de la carencia de medidas protectoras que agudizaba esta clase laboral, esto fue un aliciente porque se percibió que no sólo era una vana promesa, sino algo tangible que muy pronto sería realidad jurídica y que beneficiaría a dichos trabajadores.

En el documento a que hacemos referencia se reconocía que el servidor público, por diversas situaciones no había disfrutado hasta esos momentos, de las prerrogativas sociales contempladas por el artículo 123 de la Constitución de 17 y que - sí estaban para los demás trabajadores.

"De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123 con las - diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de si tuaciones jurídicas". (46)

El proyecto hacía una enumeración de los derechos y - bases mínimas de previsión social que tendieran a proporcionar estabilidad al trabajador, dentro de la sociedad de la cual --

---

46. Exposición de Motivos. ob.cit. pág. 5

forma parte, pero hasta en tanto no se aprobara la iniciativa - continuaría vigente el estatuto de 41 en todo lo que no se opusiera a las adiciones proyectadas.

Evidentemente podemos mencionar que el documento remitido por el Ejecutivo Federal, tenía como principal objeto incorporar las garantías sociales a la Carta Magna, en favor de los servidores del Estado, actitud que constituyó una respuesta positiva al anhelo buscado por dicha clase trabajadora.

El 22 de diciembre del año en cuestión se llevó a cabo el dictámen del proyecto que entre otras cosas estipuló; "Los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en la Constitución General de la República para los trabajadores del campo y de la industria privada; que si bien es cierto que es de distinta naturaleza jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones respecto de los servicios públicos con el Estado, también lo es que el trabajo no constituye una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre y que la adición que propone el texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y consagra las bases mínimas de protección social que aseguran en lo posible tanto su tranquilidad y bienestar personal como de su familia". (47)

---

47. H. Cámara de Diputados. Dicatamen de la. 22-XII-1959. pág. .  
10

Al respecto el maestro Trueba, no coincide con lo antes vertido ya que como explica en su teoría integral del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social; "El artículo 123 de la Constitución de 1917 al referirse a los sujetos de derecho del trabajo denominados empleados, comprendió dentro de este - concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los municipios porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera". (48)

De conformidad con lo transcrito, realmente no había razón para dejar al trabajador del Estado al margen de las protecciones establecidas, sino al contrario era reivindicarlos de los derechos de todas las clases trabajadoras.

En consecuencia, esta teoría contempla al derecho del trabajo como parte de un derecho social y aquel debe tener por objeto como ya dijimos, una reivindicación de los trabajadores por mandato constitucional, incluyendo al sector burocrático y en sí a toda aquella persona que presta un servicio personal a otra mediante una remuneración, situación que como explica el autor de esa tesis no lo entienden la mayoría de los estudiosos del artículo 123 constitucional.

El empleado público apreció que uno de los mas vivos-

---

48. Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. pág. 177

ideales de la revolución mexicana se realizó con la reforma -- constitucional, haciendo operante y tangible la justicia social. Al respecto el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960 contempló;

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán;

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, 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...

III. Queda prohibido la utilización del trabajo de los...  
etc.

B.- Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores;

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna...

II. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador...

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán...  
etc.

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la -  
defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo hacer -

uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los - requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo consagra.

XI. La seguridad social se organizará conforme a...

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales...

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos...

XIV. La ley determinará los cargos que serán..." (49)

Como apreciamos, el derecho de asociación que consagró la fracción X de la reforma al artículo en referencia, lo hizo siguiendo los principios establecidos por el precepto noveno de la Constitución, es decir, fue una declaración amplia sin mas - limitación que las ya establecidas, por lo que estimamos que es ta redacción fue muy acertada y como analizaremos posteriormente su objeto se desvirtuó, caso curioso por una ley reglamentaria que a nuestro juicio en lo referente a este punto va en con tra de la declaración social.

Fue así, como el trabajador del Estado dejó de estar - relegado y participó activamente dentro de la administración -- con una seguridad que nunca había tenido, se organizó para la -

defensa de sus intereses y exigió se le hiciera justicia a su actuación, es por ello que el derecho de asociación no debe con dicionarse ya que si esto sucede se pierde interés en partici-- par dentro de una asociación profesional, porque como en aque-- llos días se comentaba; "El trabajador debe asociarse pensando en México por luchar lealmente unidos a los hombres y a las ins tituciones que representan el progreso material, social y cultu ral de nuestro pueblo". (50)

E) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Un gran triunfo para la clase burocrática lo constituyó el hecho de la adición del apartado B al artículo 123 constitucional, sin embargo, tal y como lo estipuló el artículo segundo transitorio del Diario Oficial de la Federación del día 6 de diciembre de 1960, entretanto no se expidiera la ley reglamentaria continuaría en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en todo lo que no se opusiera a la declaración antes mencionada.

Con fecha 12 de diciembre de 1963, se daría otro gran paso tendiente a preservar los derechos de los servidores públicos ya que se remitió a la H. Cámara de Diputados, por conducto de su similar de Senadores una iniciativa del Ejecutivo Federal, por medio de la cual se sometió a su consideración la Minuta de Proyecto de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

La situación tuvo como objeto precisar la jurisdicción de esta ley y de tal forma que se pudiera precisar con claridad los derechos y obligaciones tanto como para los trabajadores como para el Estado, se realizó el estudio y análisis de cada uno de los capítulos y artículos que integraron esa iniciativa de la cual se dio cuenta a la cámara mencionada líneas arriba.



Podemos considerar que básicamente lo que se proponía era no solo garantizar la seguridad y estabilidad del servidor público en la actividad desempeñada, la de obtener una superación personal y a la vez de su familia, sino que también se beneficiaría de una forma indirecta a todos los sectores del país, puesto que de esta forma se efectuaría hacia ellos una atención mas esmerada y eficiente, al saber, el servidor del Estado, que ya contaba con una seguridad jurídica y ello repercutiría en la creación de una imagen positiva de las dependencias y de ellos mismos ante la sociedad en general, ya que su actuación se limitaría dentro de un marco de normas estrictas de honradez y moralidad.

En el debate celebrado el día 19 del mes y año en referencia entre otros argumentos se mencionaba; "las comisiones que suscriben consideran que la exposición de motivos de la iniciativa es amplia, suficiente y bastante para su plena justificación y constituye el marco adecuado para la expresión de justicia social, contenido, anhelo y propósito del régimen de la revolución". (51)

La iniciativa presentada por el Presidente de la República Licenciado Adolfo López Mateos, fue aceptada casi en su totalidad en su texto original, salvo ciertos casos de redac--

---

51. H. Cámara de Diputados. Diario de Debates. 19-XII-1963. pág. 22

ción que fueron considerados de detalle, lo cierto es que esta ley fue un producto demasiado tardío si consideramos que la declaración de derechos sociales tenía casi cincuenta años de haber sido expedida.

A partir de este momento y tomando en consideración - la adición del apartado B, es cuando los servidores del Estado se les incorpora en una ruta de progreso, democracia y justicia social.

El órgano de comunicación del Gobierno Federal denominado Diario Oficial de la Federación, publicó el día 28 de diciembre de 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al respecto el distinguido maestro Trueba Urbina realizó una crítica en los siguientes términos; "En la legislación social de nuestro país, la ley de 28 de diciembre de 1963 le hace honor al día de su expedición para pobres inocentes, pues es una de las peores leyes de la materia, requiere - una revisión total y ponerla a tono con el artículo 123". (52)

En este modesto análisis no pondremos a consideración si fue acorde o no la redacción de la ley con la Constitución, pues nos concretaremos a tratar sólo la libertad de asociación, ya explicamos cómo el maestro Trueba Urbina incluía a los servidores públicos, en el artículo 123 desde su declaración en -

---

52. Trueba Urbina Alberto. ob.cit. pág. 190.

base a su teoría integral del derecho del trabajo y previsión social, punto sobre el que volveremos mas adelante.

Esta ley dentro de su título cuarto denominado "De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo", establece en su artículo 67 lo siguiente: "Los sindicatos son las asociaciones que laboran en una misma dependencia constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". Con ello nos percatamos que esta especie de asociación denominada sindicato tiene por objeto velar por el trabajador al servicio del Estado de tal suerte que este no vea afectados sus derechos sino al contrario, deben luchar por incrementar las prerrogativas de las cuales son titulares, para de esta forma garantizar su dignidad como trabajador, repercutiendo en beneficio para sus integrantes así como para los dependientes económicos de cada uno de ellos.

El precepto número 69 de esta ley reglamentaria a la letra dice; "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados". Es aquí precisamente donde no coincidimos con lo plasmado en razón de que consideramos, que si -- por un lado el artículo 9 constitucional consagra que no se podrá coartar el derecho de asociarse, esta ley de una u otra forma establece limitaciones al goce de la garantía de asociación, tal y como lo veremos en los capítulos posteriores.

C A P I T U L O    I I I

EFFECTOS DERIVADOS DE LA AFILIACION DEL TRABAJADOR DEL ESTADO AL  
SINDICATO RESPECTIVO

A) EJERCICIO DE DERECHOS SINDICALES CONSAGRADOS EN LA LEY Y -  
DEMÁS ORDENAMIENTOS APLICABLES

Se ha analizado sucintamente la evolución histórica - que se dio para lograr la consagración de derechos en favor de la clase burocrática, hasta concluir en su máxima expresión que fue su inclusión en la Carta Magna, al ser reformada ésta en el año de 1960 específicamente en su artículo 123; de igual manera se ha comentado que a raíz de la consagración de las prerrogativas a nivel constitucional se da vida a la ley reglamentaria de este sector laboral, la cual regula de una forma mas amplia la actuación de los servidores públicos, cabe hacer mención que si bien es cierto el texto constitucional consagra la libertad sindical de los burócratas, tema central de éste trabajo, también lo es que dicha ley reglamentaria no se adapta al espíritu de - aquella, puesto que limita y condiciona la asociación del servidor del Estado al establecer la llamada sindicación única y no contemplar el aspecto negativo de dicha garantía como ya se plasmó anteriormente.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Ahora bien, en este apartado estableceremos cómo el conocido artículo 123 apartado B de la Constitución contiene las pautas que caracterizan al derecho del trabajo en general, en este orden de ideas diremos que, en un primer término se aprecia que a través de sus disposiciones se protege a la clase trabajadora, procurando por diversos medios les sean respetados los derechos de que son titulares, pero mas no por esto podemos decir que se cumplan cabalmente con todas y cada una de ellas, puesto que se debe dejar constancia de que una situación es la que establece nuestro máximo ordenamiento y otra es la que se desprende de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De igual forma cumple con otra característica no menos importante y que lo es, el hecho de que constituye un mínimo de garantías sociales en favor de dicha clase laboral, con ello se quiere dar a entender que los derechos que se les reconocen son los mínimos indispensables que deben de gozar, sin perjuicio de que los mismos puedan ser mejorados o incrementados por disposiciones reglamentarias, que como diremos mas adelante, se encuentran en lo que se denomina Condiciones Generales de Trabajo.

Otra característica con la cual también se cumple es la referente a que toda esa gama de derechos establecidos son o tienen un carácter irrenunciable, por ello mismo dicho precepto constitucional contempla la vía que se puede ejercitar -

para la defensa de sus prerrogativas en caso de que las mismas sean vulneradas.

Y por último de conformidad con lo explicado anteriormente en la mención que se hizo del maestro Trueba Urbina, a la luz de su teoría integral, es un derecho reivindicador de la clase trabajadora porque viene a restituir a la clase aludida, entendiéndose servidores del Estado, en los derechos que legítimamente les corresponden y que con anterioridad eran o significaban una meta que difícilmente pudieran alcanzar.

Una vez hecha la anotada compatibilidad entre las características del derecho del trabajo y las prerrogativas consagradas en el apartado B del artículo social de nuestro máximo ordenamiento explicaremos brevemente el contenido de cada una de sus fracciones, al respecto tenemos;

"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 en un ciento 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".

Al respecto de ésta redacción se aprecia claramente que lo que se busca es una protección al trabajador que tiende

a evitar jornadas excesivas de trabajo e incluso de aquellas -- que con anterioridad tenían la característica de inhumanas y -- que eran muy frecuentes. Entendemos o debemos de tener presente que la jornada de trabajo es únicamente un lapso de tiempo -- durante el cual se está a disposición del patrón para prestar -- el servicio, para el caso de los trabajadores al servicio del -- Estado la duración de dicha jornada se deberá estipular en lo -- que se denomina "nombramiento" que para apuntamiento, es lo que liga al servidor con el Estado.

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

Al respecto el maestro Baltazar Cavazos nos dice; "El-- descanso semanal se ha considerado como una necesidad inaplaza-- ble para que el trabajador pueda recuperar las fuerzas gastadas por su trabajo" (53). Como sabemos este día de descanso puede-- ser cualquiera de la semana y no necesariamente el domingo, pe-- ro esto ya depende del tipo de actividad que se tenga que desa-- rrollar, generalizando podemos decir que el grueso del sector -- laboral burocrático no únicamente cuenta con un solo día de des-- canso ya que por una disposición de índole presidencial publica-- da el día 28 de diciembre de 1972 se estipuló que gozarían de -- dos días de descanso por cada cinco de servicios.

---

53. Baltazar Cavazos Flores. 35 Lecciones de Derecho Laboral.- pág. 147

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

Al respecto se aprecia que las denominadas vacaciones se traducen en una interrupción de la prestación de los servicios y cuya finalidad es permitir la recuperación de la vitalidad de los trabajadores, cabe hacer mención que dentro de la administración pública centralizada se estima que se tendrá este derecho hasta haber cumplido cuando menos seis meses de labores continuas, ahora bien, también es muy común que en las dependencias se formulen o se programen lo que se denomina vacaciones escalonadas que no es otra cosa mas que la determinación de los períodos en que cada trabajador desea gozar su primer período de vacaciones equivalente a diez días hábiles, cuestión que se realiza dentro de los primeros meses de cada año.

"IV Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos. 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".

Por lo que respecta a esta fracción sabemos que cada dependencia tiene una asignación presupuestal determinada año con año y dentro de la cual se engloban los salarios de los trabajadores en los que se denominan tabuladores de puestos o catá



logos que no son otra cosa mas que unas listas que encuadran -- las diversas actividades que se desarrollan en cada unidad burocrática. También es importante señalar que existe lo que se denomina sobresueldos y que van en función de la zona geográfica en que se preste el servicio y de acuerdo al costo de la vida en el lugar.

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

Teoricamente esta fracción viene a ser el arma de todo aquel trabajador que aspira a una nivelación salarial que repercute en un mayor ingreso económico, pero coincidimos con el maestro Nestor de Buen que argumenta; "En realidad resulta extremadamente difícil que un trabajador, aún contando con medios de prueba, pueda llegar acreditar factores de igualdad que se hacen descansar en elementos practicamente subjetivos como lo son la eficiencia y la calidad" (54)

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

Esta medida tiene, entre otras finalidades, la protección del salario que devenga el servidor del Estado con el obje

---

54. Nestor de Buen L. Derecho del Trabajo. Tomo II. pág. 198

to de que le sean aplicados descuentos por motivos inexistentes por ello se hace una enumeración de los únicos casos en que se puede dar esta hipótesis como lo son; deudas contraídas con el mismo Estado por anticipo de salarios, pagos hechos por exceso, descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas, descuentos ordenados por autoridades judiciales respecto a alimentos exigidos y aportaciones constituidos para cooperativas y cajas de ahorro, así como cuotas sindicales siempre y cuando estas últimas el trabajador hubiese manifestado expresamente su conformidad, reiterando nuevamente que respecto a la cuota sindical su descuento parece que opera de una forma automática tan pronto se establece la relación de trabajo entre el Estado y el servidor de base a su servicio, con lo cual aparentemente la voluntad queda relegada a un segundo término.

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

Al respecto observamos cómo una de las principales obligaciones y motivo de preocupación constante debiera ser dar cabal cumplimiento a esta disposición por parte del Estado, pero desafortunadamente no sucede así, ya que es muy común escuchar que el servicio público prestado por los denominados burócratas deja mucho que desear, ya que adolece de deficiencias que se re

flejan en su accionar por lo que es indispensable que se de una capacitación a la gran mayoría de la base trabajadora para que la función pública cumpla efectivamente todas sus metas, al efecto el Doctor Dávalos nos dice que; "La capacitación implica el habilitar al trabajador, tenerlo en aptitud de desempeñar una actividad superior a la que realiza, a través de la obtención de conocimientos nuevos" (55).

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

Estas condiciones establecidas por la Constitución vienen a constituir, valga la redundancia, una limitante a los -- trabajadores que en un momento dado no pertenecen al sindicato y esto no por anomalía de la ley máxima sino por la falta de -- congruencia entre la ley reglamentaria y aquella, puesto que en el movimiento del llamado escalafón tendrán preferencia todos -- aquellos que se encuentren dentro del seno de una organización colectiva. Para el maestro Mario de la Cueva constituyen estos derechos; "Limitaciones a la libre selección de personal por el empresario, pues le obligan a utilizar a los trabajadores que -- disfruten de esos derechos, con exclusión de quienes no son titulares de ellos". (56)

55. Dávalos José. Derecho del Trabajo I. pág. 163

56. Cueva Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. -- Tomo I. pág. 423-424.

"IX Los trabajadores sólo serán 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 de 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".

Al respecto de esta fracción, es importante señalar - que su inclusión a nivel constitucional fue de una relevancia inusitada puesto que como recordaremos, los trabajadores al -- servicio del Estado no tenían estabilidad respecto al puesto - que ocupaban y sin previa consulta eran movidos o cesados, situación que hasta el gobierno del Presidente Abelardo Rodríguez fue regulada pero solo de una manera temporal, puesto que el - Ejecutivo Federal abdicó de esa facultad que tenía de remover libremente al personal de la Administración Pública, por lo -- que con esta redacción podemos decir que el servidor público - si se encuentra protegido respecto al puesto que ocupa dentro del Estado.

La primera parte de esta fracción alude a la suspen-- sión y al cese por causa justificada, por lo que al respecto - podemos decir que dicha suspensión debemos contemplarla como - una paralización durante un cierto lapso de tiempo de la prestación de los servicios, al término de la cual la relación de-

trabajo se reanuda; la propia ley reglamentaria hace alusión a esas causas de suspensión como lo son; que el trabajador contraiga una enfermedad que implique un peligro para las personas que laboran con él, que el trabajador sea objeto de prisión previa preventiva seguida de sentencia absolutoria o el arresto judicial o administrativo y por último tratandose de aquellos servidores que manejan fondos y valores o bienes podrán ser -- suspendidos, éstos últimos hasta por sesenta días.

Ahora bien, respecto al cese se establece en la Ley - Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado propiamente en su artículo 46, las causas por las cuales el nombramiento - de los trabajadores deja de tener efecto sin responsabilidad - para los titulares de las unidades burocráticas como lo son; - el abandono de empleo; conclusión del término de la obra, la - renuncia; por muerte del trabajador; incapacidad permanente física o mental que impida el desarrollo de labores y una particularidad muy especial reviste la fracción V del precepto en - cuestión, ya que establece la resolución del Tribunal Federal - de Conciliación y Arbitraje en los casos en que el servidor incurra en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos injurias o malos tratamientos, cuando faltare más de -- tres días consecutivos a sus labores, por destruir intencionalmente bienes muebles o inmuebles propiedad de la dependencia, - por cometer actos inmorales, por revelar asuntos secretos, por desobedecer órdenes, por concurrir habitualmente en estado de ebriedad, por falta comprobada a las condiciones generales de trabajo o por prisión que sea el resultado de una sentencia -- ejecutoria.

Por lo que es importante señalar que en caso de que no se compruebe la causal imputada al trabajador éste tendrá el derecho de reinstalarse en su trabajo u optar por la indemnización correspondiente en los términos que fije la ley, haciendo la -- aclaración de que el procedimiento se ventilará ante el organismo referido.

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

Esta fracción es uno de los temas centrales de este -- trabajo por lo que hablaremos de ella más adelante, por ahora -- basta decir que consideramos a la asociación del servidor público como una facultad inherente al mismo, simplemente por tener la calidad de trabajador y nadie puede coaccionar la voluntad -- del ser, aunque la ley reglamentaria y la Constitución no tienen congruencia una con la otra, debido a la falta de respeto -- de la primera hacia la segunda, como comentario a esta fracción el maestro Cantón Moller argumenta; "Otra de las característi-- cas de estos sindicatos se encuentra en la fuerza de atracción-- social sobre sus integrantes, nadie esta obligado a formar parte del sindicato pero aquel trabajador que ingrese, es decir, -- que manifieste su voluntad expresamente de pertenecer a la orga."

nización y que sea aceptado por ésta, ya en forma expresa o táctica con el simple descuento de las cuotas sindicales aún sin dar respuesta a la solicitud, ya no podrá renunciar" (57).

"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 durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y otros dos después del mismo debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfru-

tarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancia y del servicio de --- guarderías infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley.
  - e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
  - f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones - baratas en arrendamiento o venta, conforme a los -- programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir de pósitos en favor de dichos trabajadores y estable-- cer un sistema de financiamiento que permita otor-- gar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higieni-- cas o bien para constuir las, repararlas o pagar pa-- sivos adquiridos por estos conceptos.
- Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán - enteradas al organismo encargado de la seguridad so-- cial regulandose en su ley y en las que correspon-- da, la forma y procedimiento conforme a las cuales-- se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".



De gran importancia fue la redacción del presente inciso pues como sabemos, anteriormente los servidores públicos no tenían protección especial alguna por lo cual se encontraban -- desprotegidos, hasta que se dio vida a lo que se denominó; "Dirección de Pensiones Civiles", antecesora de lo que hoy en día conocemos como ISSSTE, "Hoy se conoce ya que la previsión social es un derecho popular irreversible, que en el caso de los trabajadores del Estado, está respaldado por una organización clasista que lo hace adoptar un destino solidario al lado de las grandes mayorías". (58)

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

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

Es importante señalar que la Constitución y la propia ley reglamentaria ha establecido un órgano colegiado ante el cual se ventilarán todas las cuestiones contenciosas que surgan entre los trabajadores públicos y los titulares de las unidades burocráticas donde presten sus servicios, es decir, se otorga la vía legal que se deberá seguir en todos los casos en que presenten dificultades, así podemos decir que el citado Tribu--

nal también es competente para conocer de conflictos entre las organizaciones al servicio del Estado y éste; para conocer y resolver los conflictos sindicales e intersindicales y para llevar a cabo el registro de los sindicatos y la cancelación del mismo, así como efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

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

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares a través del organismo encargado de la seguridad social y de los componentes de dichas instituciones y";

En relación a esta fracción diremos que la ley reglamentaria de dicho apartado analizado, expresamente consigna -- que el personal antes mencionado queda excluido de sus disposiciones, en virtud de que estos cuerpos se rigen por sus propias leyes como lo son; La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, La Ley Orgánica de la Armada, así como sus respectivas leyes de ascensos y recompensas contando también a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, este último, organismo que se encarga de la seguridad social de dichas instituciones.

"XIII bis Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".

Esta ley a que se hace referencia es la que rige las relaciones laborales de los trabajadores bancarios la cual en su aspecto general debe contener las pautas de esta disposición constitucional y, "Tiene por objeto fijar el marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios con las instituciones de crédito incorporando el régimen al que han estado sujetos y respetando especialmente las prestaciones que con tanto esfuerzo han logrado, y haciendo compatible su estatuto laboral con el establecido para los trabajadores al servicio del Estado". (59) En realidad esta medida vino a controlar el poder ilimitado que había adquirido la banca privada que se traducía en un factor importante de determinación económica repercutiendo por ende en el ámbito político.

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

"El criterio para considerar cuales actividades y fun

---

59. Dávalos José. ob.cit. pág. 412

ciones de los trabajadores del Estado caen en el rubro de confianza ha sido muy variable y ha atendido mas bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos, que a la naturaleza propia del trabajo". (60) Es importante señalar que la propia ley reglamentaria dentro de su artículo 5 establece todos aquellos cargos que se consideran de confianza, y las personas que los desempeñen quedan excluidos de las disposiciones que en ella se consignan, mas sin embargo no por ello dejan de ser sujetos de derechos, tan es así que coincidimos con diversos autores en el sentido de que si estas personas consideran que han sido violados sus derechos podrán acudir en vía de amparo a defender los mismos, situación que trataremos mas adelante.

Así una vez realizado este breve análisis de las prerrogativas que engloba dicho apartado constitucional en favor de los trabajadores al servicio del Estado especificaremos que, en primer lugar, tratandose de los llamados trabajadores de --confianza, éstos indudablemente que sí cuentan con derechos --que tienden a proteger su calidad de trabajador puesto que tal y como lo dispone la fracción XIV del apartado B del artículo-123 Constitucional, gozan de las medidas de protección al salario y a la seguridad social en el entendido de que por poseer la calidad de trabajador le son inherentes los derechos que --atañen a todos los que se denominan empleados, con la única va

---

60. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. pág. 301

riación de que son sujetos de las prerrogativas de índole sindical que tienen los demás trabajadores, debiendo comprender -- también que podrán ejercitar acciones tendientes a defender -- sus derechos cuando consideren que han sido vulnerados los mis mos tal y como lo mencionaremos posteriormente.

En segundo término, consideramos a aquellos trabajadores de base que no se encuentran afiliados al sindicato existente en la unidad burocrática para la cual laboran por considerar que su situación laboral tiene ciertas limitantes, así en esta clase de trabajadores al servicio del Estado la relación laboral se encuentra comprendida entre ambos por el simple hecho de laborar para aquel y adquieren derechos y obligaciones tales como la estabilidad en el empleo y el pago del sa lario además de contemplarse todos aquellos de la Constitución y la ley reglamentaria les otorgan por lo que la única diferencia respecto de los trabajadores de base sindicalizados estaba en el hecho de que aquellos no podrán gozar de los derechos de índole sindical que adquieren todos los trabajadores que sí se encuentran afiliados a la organización colectiva, abundaremos sobre este tema mas adelante.

Por último, contemplamos a todos los trabajadores públicos que sí se encuentran adheridos a un sindicato por su -- propia voluntad, en este orden de ideas diremos que todos aqu llos trabajadores que esten dentro de este supuesto, tendrán -- una gama de derechos que pueden ejercer por lo que antes expusimos, de tal suerte que los principales derechos de índole --

sindical podemos englobarlos en los siguientes;

- A) Ejercer plenamente los derechos que corresponden como miembro activo del sindicato.
- B) Participar con voz y voto en todas las asambleas de carácter ordinario y extraordinario que se celebren y donde se ventilen asuntos que atañen a los trabajadores.
- C) Ser defendidos por el sindicato cuando se lesionen los derechos que tienen dentro de la dependencia.
- D) Ser electos para desempeñar cargos dentro de la organización colectiva.
- E) Exigir por conducto del sindicato que se cumplan con los diversos ordenamientos que rigen los ámbitos de escalafón, capacitación, seguridad e higiene, condiciones generales de trabajo y en general todas aquellas disposiciones que rigen las relaciones entre la dependencia y los trabajadores.
- F) Disfrutar de los servicios sociales o prestaciones de carácter económico y cultural que consiga la representación sindical.
- G) Obtener el apoyo de la organización colectiva para lograr ascender a categorías mejor remuneradas.
- H) Presentar iniciativas para lograr beneficios para la masa trabajadora y que constituyan al engrandecimiento de una verdadera democracia sindical.

En sí lo antes vertido constituye el aspecto general - de los derechos de los trabajadores sindicalistas y que se vienen a reflejar en una serie de ordenamientos de una manera mas específica, así el segundo ordenamiento que veremos suscintamente será la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional -- apartado B, mismo que contiene una enumeración mas detallada de los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las unidades burocráticas.

Antes de dar paso a esta breve perspectiva de derechos consignados queremos dejar constancia tal y como lo hemos venido manifestando a lo largo de este trabajo, que no por el hecho de que una persona no esté afiliada al sindicato, debe entenderse - como si no tuviera derechos, al contrario es titular de ellos, - pero con la aclaración de que no será objeto de los beneficios - que alcance la organización colectiva para todos los demás trabajadores, al respecto nos permitimos apoyar lo antes vertido en - el artículo segundo de dicha ley que al efecto establece; "Para los efectos de esta ley la relación jurídica de trabajo se entiende de establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio".

A manera de comentario a este respecto, en la propia - ley al pie de dicha disposición se establece lo siguiente; "Es - necesario advertir que el artículo que se comenta adolece de un defecto técnico en su redacción; los titulares de las dependencias tan solo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma

manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón". -- (61)

El artículo 9 de la ley aducida establece; "Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y solo podrán ser substituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato".

A través de este tipo de disposiciones lo que se busca es preservar la estabilidad en el empleo a los nacionales que desempeñen determinadas actividades y en todo caso cuando fuere necesario contar con los servicios de una persona se interpondrán ante todo los intereses de los trabajadores mexicanos.

El artículo 14 de la ley reglamentaria establece; "Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores aún --- cuando las admitieren expresamente, las que estipulen;

- I. Una jornada mayor de la permitida por esta ley.
- II. Las labores peligrosas e insalubres o nocturnas para menores de 16 años.

---

61. Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. pág. 21



- III. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o pe  
ligrosa para el trabajador o para la salud de la trabaja  
dora embarazada o el producto de la concepción.
  
- IV. Un salario inferior al mínimo establecido para los traba  
jadores en general, en lugar donde presten los servici  
os y
  
- V. Un plazo mayor de quince días para el pago de sus sueldo  
s y demás prestaciones económicas".

Cabe señalar que para evitar esta clase de irregularidades en contra de los trabajadores, la ley expresa que éstos - prestarán sus servicios en virtud del nombramiento o por figurar en las listas de raya y en ellos se debe estipular las condiciones bajo las cuales se prestará el servicio de tal suerte que la actividad de las organizaciones colectivas es de vital importancia ya que tienen a su cargo velar por los intereses de los trabajadores cuando se vean ultrajados en estos casos.

También podemos mencionar que dentro de lo que se esti  
pula esta ley, tenemos que los sindicatos tienen intervención - en la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, originando con ello una protección respecto a las - funciones y salarios de sus agremiados a fin de evitar que puedan ser alterados sin que se haga una defensa de los intereses - violados.

Otra cuestión que es importante señalar se estipula en el artículo 43 en sus fracciones I y VIII a saber; "Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1 de esta ley;

I. Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos-aptitudes y de antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren.

VIII. Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo en los siguientes casos;

a) Para el desempeño de comisiones sindicales..."

En primer plano la fracción I, es muestra indudable de que un trabajador asociado tendrá preferencia para ocupar puestos respecto de quienes no lo estuvieran, convirtiéndose esta situación en una conquista sindical para todos aquellos que forman parte de la organización colectiva. Y por otra parte el inciso a) de la fracción VIII coincide con lo que mencionabamos anteriormente respecto al derecho de los trabajadores asociados para desempeñar puestos dentro de esa conjunción de trabajadores.

Otra situación que viene a reflejar cuando la organización colectiva de trabajadores públicos está efectivamente trabajando defendiendo los intereses de sus miembros se plasma en el artículo 46 del ordenamiento legal invocado que establece es

pecíficamente en su fracción V cuando el nombramiento de un trabajador deja de tener efectos de responsabilidad para el titular en los siguientes casos, previa resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje,

- "a) Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embria .

guez o bajo la influencia de algún narcótico o droga ener--  
vante.

- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones ge--  
nerales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción  
el titular de la dependencia podrá suspender los efectos --  
del nombramiento si con ello esta conforme el sindicato; pe--  
ro si éste no estuviere de acuerdo el titular podrá demandar  
la conclusión de los efectos del nombramiento ante el tribu--  
nal..."

Es importante señalar que en estos casos el sindicato--  
respectivo deberá formular la defensa del trabajador cuando a és  
te le asista la razón y presente pruebas contundentes en contra  
de las conductas que se le imputen y que encuadren en las hipó--  
tesis antes mencionadas, pero también debemos dejar claro que -  
uno de los fines de todo sindicato y que desgraciadamente esta--  
desvirtuado, no debe ser el de estar constantemente defendiendo  
a trabajadores conflictivos, ya que de esta forma caerían en --  
una negativa al principio de la defensa de los intereses de los  
trabajadores, considerando que éstos deben ser lícitos.

Ahora bien, también debemos señalar que en caso de que  
un trabajador público de base, afiliado al sindicato se le pre--  
tenda levantar un acta de carácter administrativo por incumpli--

miento a alguna determinada normatividad, es potestad de éste - aún cuando sea perteneciente a la organización colectiva, darle intervención al sindicato en otras palabras, no podemos decir - que la actuación de esta persona moral sea de oficio, al contrario la manifestación de la voluntad del trabajador prevalece, - por lo que será decisión de éste último el que intervenga en su defensa o no.

A lo largo de toda la ley encontramos diversos preceptos que de una u otra forma le dan intervención a los sindicatos para que estos actúen en beneficio de sus afiliados y sin lugar a dudas uno de los más importantes lo constituye el artículo 87 que establece; "Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva tomando en cuenta - la opinión del sindicato correspondiente, a solicitud de este - se revisarán cada tres años".

Como apreciamos en este precepto se estipula que en cada dependencia existirán unas condiciones de trabajo dentro de - las cuales se detallará específicamente la forma en que se prestará el servicio y también constan los derechos y obligaciones - de los trabajadores y de los titulares de las unidades burocráticas, es importante señalar que este tipo de ordenamientos son -- aplicables para los servidores públicos de base, en otras pala--bras, regulan la actividad de todos aquellos que son considerados como de base.

Cabe señalar que pese a esta regulación podemos decir -

que la voluntad que prevalece es la del titular de la dependencia puesto que como observamos la intervención de los sindicatos se encuentra restringida a una oposición únicamente, de lo que se desprende que por más que un sindicato busque obtener beneficios que puedan considerarse desproporcionados en base a la realidad que vivimos, no se podrá dar mayor importancia a dichos requerimientos puesto que este tipo de ordenamientos deben de seguir las pautas que establece la ley reglamentaria. Pero ello no debe implicar sumisión de estos organismos a la voluntad estatal al contrario - deben de luchar por conseguir mejoras en favor de los trabajadores al servicio del Estado.

Por ello debemos de partir de la definición de lo que se entiende por Condiciones Generales de Trabajo, puesto que dentro de su contexto se contemplan como lo hemos mencionado, derechos de índole sindical en favor de los asociados, por lo que debemos dejar claro que el artículo 123 apartado B de la Constitución únicamente hace una declaración general de los derechos de la clase burocrática entre los que se encuentra la asociación tal y como lo estipula la fracción X del precepto en cuestión.

Al respecto el maestro De la Cueva nos dice; "Entendemos por Condiciones Generales de Trabajo las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y los que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo" (62)

El maestro Dávalos de igual forma nos proporciona una definición en los siguientes términos; "Condiciones de Trabajo son las distintas obligaciones y derechos que tienen los sujetos de una relación laboral". (63)

Dichas conceptualizaciones nos dan a entender que las llamadas condiciones de trabajo no son otra cosa que la fijación de las normas respecto de las cuales se prestará el servicio con sus correlativos derechos, debemos decir que dentro de nuestra administración pública centralizada existe por cada una de las secretarías de Estado unas condiciones de trabajo, con variados derechos en favor de sus trabajadores y nunca inferiores a los establecidos constitucionalmente.

Ahora bien el establecimiento de las condiciones de trabajo debe reunir una serie de requisitos como son;

- "A) La imposibilidad de abatirlas en detrimento de los trabajadores sin que se siga un procedimiento determinado.
- B) La necesidad de que sean proporcionales a la importancia del servicio que se presta.
- C) Que sean equivalentes para trabajos sin establecer distinciones por razón de raza, nacionalidad, sexo, edad, credo religioso o doctrina política, salvo las modalidades consignadas en la ley". (64)

---

63. Dávalos José. ob.cit. pág. 131.

64. Instituto de Investigaciones Jurídicas. ob.cit. Tomo II pág. 200

Podemos decir que las normas referentes a las condiciones bajo las cuales se presta un servicio, constituyen la esencia del derecho del trabajo, ya que éstas se originan por los constantes cambios de nuestra vida y su objeto primordial es la superación del nivel de desarrollo del propio trabajador y de sus dependientes económicos, además de que estas condiciones generales no deben contemplarse como accesorias de la relación de trabajo sino como requisitos aplicables a todos los individuos que presten sus servicios en virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya.

A fin de dar a conocer situaciones que nos hacen ver como las llamadas "condiciones generales de trabajo", contienen una gama de derechos mayores a los consagrados por la ley, a guisa de ejemplo analizaremos suscintamente algunas de las que rigen a los trabajadores de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos así como de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dentro del primer clausulado se estipula que el mismo registrará las relaciones entre esta dependencia y su personal de base, dentro de su artículo tercero se menciona que el objeto de la organización colectiva consistirá en lo siguiente; "El sindicato representará el interés profesional de todos y cada uno de los trabajadores de la Secretaría a quienes sea aplicable las presentes condiciones y ésta tratará todos los asuntos de carácter colectivo o individual de tipo laboral por conducto del Comi



té Ejecutivo Ejecutivo Nacional o en su caso con los Comités --  
Ejecutivos Seccionales". (65)

Con lo antes expuesto apreciamos que los trabajadores-  
en ejercicio de su derecho de asociación, contemplando a todos-  
los que son de base podrán solicitar de la organización colecti-  
va se encargue de vigilar los derechos de que son titulares.

El precepto número sexto viene a consolidar la estabi-  
lidad en el empleo al mencionar los casos y circunstancias bajo  
las cuales los trabajadores serán inamovibles por lo que cual--  
quier intento de violar dicha prerrogativa deberá canalizarse --  
vía sindicato si el trabajador de base manifiesta esa voluntad.

Ahora bien podemos considerar que uno de los primeros-  
derechos que consiguen los trabajadores de esta dependencia ---  
aparte de los mencionados anteriormente, lo constituye el hecho  
de que se les otorga la facilidad de poder colocar dentro del -  
Gobierno Federal a sus descendientes, a mayor señalización el -  
artículo 18 establece; "Los puestos plaza de última categoría-  
de nueva creación o los disponibles en cada grupo a que se refie-  
re el artículo 62 de la ley, una vez corridos los escalafones -  
respectivos con motivo de las vacantes que hubiese, serán cubier-  
tos por candidatos propuestos 50% por la Secretaría y 50% por -  
el sindicato, dándose preferencia a los hijos de los trabajado-

---

65. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Condicio-  
nes Generales de Trabajo. 1988-1991.

res que presten sus servicios en la Secretaría". (66)

Es muy frecuente que esta situación se presente dentro de lo que es la burocracia por ello es que muchos servidores -- aprovechando lo preceptuado logran que sus descendientes obtengan un puesto dentro del gobierno, que tiene como consecuencia lograr otro ingreso económico en bienestar de la familia. Es loable que se de oportunidad de trabajo a los hijos de trabajadores pero también no debe tomarse como un escaparate que haga mostrar las deficiencias de la administración pública, puesto que en más de las veces las personas que ingresan a desempeñar un servicio de esta naturaleza carecen de preparación en muchos sentidos.

Otro ejemplo de derechos o prerrogativas que han logrado incrementar los trabajadores sindicalizados lo constituye -- los llamados días de descanso, sabemos de antemano que aquellos que son obligatorios están determinados por el calendario oficial y por todos aquellos que el Ejecutivo Federal otorgue como tales, pero dentro de esta gama los trabajadores de esta dependencia han logrado que se les otorgue con goce de salario integro; el día del cumpleaños del trabajador, el 10 de mayo para las madres trabajadoras y lo que ellos han denominado el día -- del trabajador de la S.A.R.H., con ello se aprecia como a través de un sindicato han conseguido estos beneficios mayores a los -

que la ley reglamentaria concede.

Aparte de estos derechos, también se contemplan las llamadas licencias con goce de sueldo y sin goce de salario, que no son otra cosa que autorizaciones para el desempeño de actividades personales siempre y cuando se reúnan ciertos requisitos que van en función a la antigüedad, por ejemplo y por lo que se refiere a la primera de las mencionadas, a lo largo de un año laboral tendrán derecho a diez días con goce de sueldo de salarios divididos en cinco por semestre y dentro de los que no importan salario van desde dos meses hasta seis meses dependiendo de las causas que originen su petición.

Cabe señalar que al término de las licencias el trabajador conserva su empleo, por lo que la estabilidad en el empleo sigue garantizada, de igual forma se establece el procedimiento para solicitar este beneficio y como en caso de que la autoridad responsable no emita su resolución dentro de un lapso de cinco días hábiles se tendrá por aceptada la petición del trabajador. También se establecen licencias especiales para los casos de enfermedad o accidentes no profesionales y que también van en razón de la antigüedad para efectos del cobro del salario.

A lo largo de estas "Condiciones Generales", contemplamos una serie de derechos que los trabajadores han conseguido -- vía sindicato como lo son las ventajas que se otorgan respecto a la jornada de trabajo, así como también ayuda de índole económico para aquellos servidores que sean estudiantes y estén próximos

a obtener una licenciatura, para gastos de guardería cuando no se disfrute del uso de estancias infantiles como también regalos para las madres trabajadoras o para los hijos el día 6 de enero.

A mayor abundamiento diremos que realmente las Condiciones Generales de Trabajo que regulan la relación de los derechos y obligaciones entre los servidores públicos y el Estado no varían en gran forma respecto a las demás dependencias puesto que todas contemplan el mínimo de derechos que establece la Constitución para esta clase laboral y únicamente se diferencian en que algunos sindicatos han conseguido mayores prerrogativas para sus agremiados.

Por lo que respecta a las condiciones existentes en la Secretaría de Programación y Presupuesto, diremos que básicamente siguen los mismos parámetros salvo pequeñas modalidades en cuanto a los tiempos que se manejan para la concesión de licencias, por ejemplo, para la dependencia en turno se tienen que solicitar cuando menos 10 días hábiles antes de la fecha en que se inicien y para los trabajadores de la S.A.R.H., no se establece tiempo de solicitud, es importante señalar que en razón de la antigüedad tendrán diferente cantidad de días en una y otra Secretaría.

Los trabajadores de Programación han logrado que se les otorguen licencias cuando contraen matrimonio o cuando la cónyuge de a luz, situación que en las condiciones antes anali-

zadas no se plasma, por lo que consideramos que esta es una conquista de índole sindical en favor de los trabajadores que las disfrutan.

Es importante señalar que los derechos sindicales que han conseguido los trabajadores al servicio del Estado deben -- ser contemplados como lo que son realmente prerrogativas para y de los trabajadores y que éstos deben tener conciencia enfocada a exigir les sean respetados, por ello mismo el trabajador del Estado no está imposibilitado para defenderlos cabalmente no solo contra las autoridades sino también contra los representan--tes sindicales que en forma por demás arbitraria violen o no defiendan los derechos de toda la masa trabajadora o en específico de algún trabajador.

Si el servidor al saber que le asiste el derecho de -- participar con voz y voto dentro de la organización colectiva a la cual pertenece, procurará realizar acciones tendientes a modificar positivamente vía legal, el seno de la misma estaría -- llegando a lo que tanta falta hace en nuestra actualidad que sería un principio de democracia, entendiendo a esta en su sentido más puro, por lo que el mismo burócrata de nuestros días no debe quedarse al margen de la actuación de sus representantes, -- al contrario debe pugnar porque se adecúe a la realidad esa actuación de los líderes a fin de que eficazmente se garanticen los derechos de los trabajadores consecuentemente a esto se debe -- apreciar de que no se contempla una actuación fuera de los parámetros legales preexistentes por parte de los servidores por lo

que cualquier cambio reiteramos se debe de ejecutar dentro del orden jurídico, a manera de comentario diremos; "Al ingresar a una comunidad los hombres se obligan a aceptar el derecho estatutario, porque si no fuese así sería imposible la vida de las agrupaciones humanas. Claro está que este derecho estatutario tiene como límite los principios fundamentales del orden jurídico creado por el pueblo en su Constitución". (67)

Finalmente, mencionaremos que todo sindicato de trabajadores al servicio del Estado, debe ser concebido como una organización que defienda los avances y logros obtenidos pugnando por un mejoramiento constante de los niveles económicos, profesional, político, cultural, social y recreativo y que el mismo sienta compromiso para con sus afiliados en el sentido de incrementarlos.

---

67. Cueva Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. pág. 353

B) INDEFENSIÓN DEL TRABAJADOR PÚBLICO NO ASOCIADO

A lo largo de este ensayo se ha plasmado la idea de que no por el hecho de que servidor del Estado, independientemente - que sea de base o de confianza o por encontrarse fuera de una organización colectiva no será sujeto de derechos y obligaciones, - en la relación existente entre el Estado y aquel como trabajador por el contrario, está protegido incluso a nivel constitucional.

En este inciso se plantea la inquietud relativa al hecho de que si un trabajador burócrata de base, no se encuentra - dentro del sindicato de la unidad para la cual labora podrá sufrir arbitrariedades por parte de los representantes del Estado - que fungen como autoridades, para tal efecto partiremos de lo -- que ya se expresó con anterioridad, debemos de entender que la - relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre el -- propio Estado y los trabajadores, de lo que se infiere de que in dependientemente de que el servidor se encuentre afiliado o no - al sindicato respectivo, será indudablemente titular de derechos así como sujeto de obligaciones en el encargo que se le confiera.

Ahora bien, si por una parte es cierto que el servidor público en el momento de ingresar a laborar a una dependencia -- del Ejecutivo Federal debe de contar con un nombramiento o figurar en las listas de raya, en donde se especifique las funciones a desempeñar y el cual debe de contar con los mínimos derechos - establecidos por la Constitución y la ley reglamentaria, no menos

cierto es que por ese sólo hecho le asisten facultades para defenderlos ante las instancias y autoridades correspondientes, tan es cierto lo segundo que los propios documentos jurídicos señalan - los procedimientos que deben seguirse cuando vean lesionados sus derechos.

Así no podemos decir de una manera general que todo --- aquel trabajador que preste sus servicios al Estado se encontrará desprotegido ante éste y sus autoridades si no es miembro del sindicato, porque aún incluso los trabajadores de confianza cuentan con elementos jurídicos para la defensa de sus derechos, al contrario la propia Carta Magna y las leyes reglamentarias ofrecen los medios de defensa de sus intereses, es por ello que se - debe tomar en cuenta lo que se entiende por defensa; "En sentido jurídico la defensa se manifiesta en actos legítimos hechos valer para salvaguardar un derecho". (68)

Por ello debemos dejar claro que la única repercusión - que encuentra el trabajador respecto a su persona e intereses, - originada por no ser miembro del sindicato es la ausencia del -- disfrute de aquellos derechos incrementados a la mayoría de la - base trabajadora que pertenece al sindicato, cuestión que a to-- das luces deja entrever que la estabilidad en el empleo del ser- vidor no se encuentra en peligro toda vez que dentro de la ley - reglamentaria se encuentra el artículo 76 que a la letra dice; -

---

68. Instituto de Investigaciones Jurídicas. ob.cit. Tomo III. pág. 47



"El Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión".

"En sentido estricto la cláusula de exclusión, es la normación del contrato colectivo que consigna la facultad de -- los sindicatos de pedir y obtener del empresario la separación del trabajo de sus miembros que renuncien o sean expulsados de la organización de la que formaban parte". (69)

Atinadamente el legislador no contempló dicha situación que atenta contra el derecho de los trabajadores de que en un momento dado puedan ejercitar su libertad de asociación en sentido negativo y aún mas este precepto viene a reafirmar en forma indirecta lo que hemos comentado en el sentido de que no importa que el trabajador no este afiliado a la organización colectiva puesto que aún asi es sujeto de derechos y obligaciones.

La problemática se debe circunscribir a esa supuesta - indefensión del trabajador del Estado por no estar afiliado a la organización colectiva, esto no debe tenerse como si fuera - un hecho cierto, al contrario debemos analizar los medios adecuados que se le ofrecen al servidor para la defensa de sus derechos.

Como ya se sabe nuestra Constitución contempla el reco

---

69. Instituto de Investigaciones Jurídicas. ob.cit. Tomo II. pág. 109

nocimiento de la llamada garantía de audiencia a la cual la entendemos como una garantía de seguridad jurídica que implica -- precisamente la defensa ante los tribunales previamente establecidos y en donde se observen las formalidades esenciales del -- procedimiento. En materia burocrática tenemos que el artículo 123 apartado B fracción XII de la Constitución General establece que; "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Este precepto da pauta para conocer como efectivamente existen formas de defensa para los trabajadores, es decir existe un tribunal donde se dirimen sus controversias a mayor abundamiento observamos el artículo 124 de la ley reglamentaria que en su primera fracción versa: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para;

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores".

Ello demuestra como efectivamente al trabajador no se le deja indefenso para tomar aquellas acciones para proteger -- sus derechos, porque como se ha manejado a lo largo de este trabajo, los derechos y obligaciones existentes son entre el Estado y el mismo trabajador.

Así de esta forma la ley establece todo un sistema de indole legal para todos aquellos que se ostenten como servidores del Estado sin hacer distinciones de ninguna clase, tratándose de los trabajadores de confianza sabemos que en primer término la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional los excluye tajantemente de sus disposiciones, originando con ello una falsa apreciación de que se encuentran en un estado de indefensión y decimos esto puesto que este tipo de -- servidores por el simple hecho de ostentarse como trabajadores -- son titulares de derechos y obligaciones que pueden hacer valer a través de un procedimiento judicial cuando vean lesionados -- sus derechos. Mencionabamos anteriormente que la vía que le -- quedaba al trabajador de confianza era el juicio de amparo puesto que si intentara ejercitar sus acciones ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje éste se declararía incompetente para conocer de cualquier reclamación, así la ley de Amparo en su artículo 114 fracción II fundamenta la acción de esta clase de trabajadores al señalar; "El amparo se pedirá ante el --- juez de Distrito;

I...

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá -- promoverse contra la resolución definitiva por violaciones -- cometidas con la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin de--

fensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido -- por persona extraña a la controversia.

III...

IV..."

A mayor abundamiento el maestro Burgoa Explica; "Cuando el acto que se impugne de una autoridad administrativa se realice aisladamente, es decir, que no sea procedimental, o que no derive de ningún procedimiento seguido en forma de juicio contra el agraviado, la acción constitucional lo combate en sí mismo" - (70)

A manera de ejemplo de la situación por la cual un trabajador de confianza puede recurrir al amparo se presenta cuando entendemos que ningún trabajador puede ser cesado sin ser oído y vencido en juicio o porque se le priven de los derechos que la ley le conceda.

Por otra parte, también concluimos que los trabajadores que sean de base pero que no pertenezcan al sindicato podrán hacer defensa de sus derechos acudiendo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sometiendo a la competencia que establece el artículo 124 de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, pudiendo comparecer por sí mis

mos o por representantes acreditados con simple carta poder.

Y por último, los trabajadores de base que se encuentren afiliados al sindicato también podrán ejercitar sus acciones ante este órgano colegido que tiene establecido todo un procedimiento legal para dirimir las controversias que se susciten entre el Estado y sus trabajadores o entre éstos y sus sindicatos.

C A P I T U L O   I V

POTESTAD DEL TRABAJADOR DEL ESTADO PARA AFILIARSE  
O NO AL SINDICATO RESPECTIVO

A) CARACTER SUBJETIVO DEL DERECHO DE ASOCIACION

La asociación como garantía individual consagrada en el artículo 123 de la Constitución reviste características muy específicas, desde el momento en que se menciona que el trabajador - público en ejercicio del derecho de que es titular está posibilitado para asociarse con sus semejantes formando sindicatos se reconoce, implícitamente, que existe una norma que le permite realizar lo antes comentado, por lo que es importante estudiar los razgos de esta disposición facultativa.

Ya definimos a la asociación como la potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona - moral, con personalidad propia y distinta de los asociados que - tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. El artículo 9 de la Carta Magna es el punto de partida de este derecho de los gobernados que se - contempla como un derecho subjetivo.

Por lo antes expuesto se debe precisar lo que se entiende por derecho subjetivo, en este orden de ideas y de conformi--

con los diversos autores de obras tenemos que; "Se le da al vocablo -derecho- una acepción de derecho subjetivo por cuanto, - se le está dando en la norma constitucional al ciudadano mexicano y a todo habitante de la República una facultad; es un derecho subjetivo público, ya que también los hay privados y que es ta garantizado su ejercicio por la Constitución como una de las garantías personales de que gozan los habitantes de la República Mexicana". (71)

Lo antes plasmado permite apreciar que en una de sus - acepciones el derecho, debe interpretarse como una posibilidad de ejercitar algo dentro de un contexto legal, en este caso la asociación del servidor público debe tenerse como el derecho de cada uno de ellos a formar parte o no de la misma, a mayor explicación tenemos que; "El derecho subjetivo viene a ser el poder, pretensión, facultad o autorización que conforme a la norma jurídica tiene un sujeto frente a otro u otros sujetos, ya sea para desarrollar su propia actividad o determinar la de --- aquellos". (72)

En base a tales explicaciones comprendemos que la asociación reviste tal cualidad, por cuanto que está contemplada - en la Constitución como una facultad el ejercerlo o no; así -

- 
71. Peniche Bolio Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. pág. 24  
72. Precidado Hernández Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. pág. 128

lo plasma el artículo 9 y el 123 apartado B fracción X de dicha ley fundamental, guardando gran concordancia dichos preceptos.

Otra idea de lo que se debe entender por derecho subjetivo la vierte el maestro Villoro Toranzo en los siguientes términos; "El derecho como facultad, recibe el nombre de derecho -- subjetivo, por atender al sujeto que tiene la facultad o poder -- (el derecho), bajo la protección de la ley, usar y disponer de -- algo libremente y con exclusión de los demás". (73)

Esto es, la Constitución otorga una serie de garantías en favor de los gobernados, dicha actuación permite la realización de conductas o no, pero siempre dentro de un marco de legalidad establecido por la propia Carta Magna, de tal suerte que -- el gobernado tendrá la potestad de ejercitarlos o en su defecto -- de no ejercitarlos de conformidad con los intereses personales -- de cada individuo sin que dicha conducta positiva o negativa -- transgreda el régimen jurídico implantado.

Si el trabajador al servicio del Estado desea incorporarse a la asociación profesional denominada sindicato, existente en la unidad burocrática para la cual labora, solo hace valer el derecho subjetivo que le otorga la norma constitucional, misma que no lo obliga a hacerlo o a mantenerse al margen de aquel, la declaración social es muy clara y precisa a través de los pre



ceptos 9 y 123 apartado B fracción X, el trabajador está protegido jurídicamente para asociarse si así lo estima procedente.

Ahora bien este derecho subjetivo, entendido como facultad para asociarse, esta protegido por una norma dentro de los lineamientos que se establezcan en la misma, de tal forma que en la doctrina se le denomina derecho subjetivo.

"No hay que confundir, pues el derecho subjetivo con el derecho objetivo, uno y otro se complementan y de la existencia de uno depende la existencia del otro. Así no habría la facultad de ejercitar un derecho si no existiera la norma que dá la facultad y el subjetivo es la facultad concedida por la norma".- (74)

Debemos entender entonces que el derecho objetivo en la asociación lo constituyen tanto el artículo 9 de la Constitución como el 123 apartado B fracción X, ya que contienen el primero de ellos la declaración general de esta facultad y el segundo se contrae a la asociación del servidor público, mismos que permiten esa conjunción de individuos y el derecho subjetivo es esa posibilidad otorgada indistintamente para hacer uso de las disposiciones.

"El derecho subjetivo es una función del objetivo. Es-

te es la norma que permite o prohíbe; aquel, el permiso derivado de la norma. El derecho subjetivo no se concibe fuera del objetivo, pues siendo la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo, supone lógicamente la existencia de la norma que imprime a la conducta facultada el sello positivo de la licitud".

(75)

Con ello podemos decir que tanto el derecho objetivo como el subjetivo o a la inversa son correlativos, entendiendo por ello que no existen derechos objetivos que no concedan derechos-subjetivos y no existen derechos subjetivos que no deriven de un precepto.

El derecho subjetivo es una posibilidad, en este caso - del servidor público, a asociarse mismo que puede observarla o - no ya que la conducta realizada por el trabajador del Estado puede ser una acción o una omisión, formas en que el comportamiento humano se manifiesta.

Hablamos de que la actuación del personal que presta -- sus servicios a la administración pública centralizada, en el -- sentido de asociarse debe cumplir con los requisitos establecidos en la norma, es decir, su proceder debe ser lícito pues de - lo contrario quedaría desprotegido de lo que establece el precepto.

"Un comportamiento es lícito cuando su realización no es violatoria de ningún deber. Licitud, es por tanto, el atributo de la conducta jurídicamente permitida o en otras palabras de la que no viola ninguno de los deberes que el derecho objetivo impone al titular." (76)

Consideramos que la relación existente entre la facultad concedida por la norma, entiendase derecho subjetivo y la posibilidad de realizarla positiva o negativamente, en el contexto de la licitud no es necesaria, ya que el gobernado en este caso el trabajador al servicio del Estado que tiene la potestad de asociarse o no de acuerdo con los preceptos constitucionales, puede optar entre hacerlo o simplemente abstenerse de ejecutarlo; para una mejor comprensión de lo antes vertido mencionaremos; - "Si una norma me otorga la facultad de prodecer de tal o cual manera, no es necesario que mi comportamiento coincida efectivamente con aquella, ni que haya concordancia entre mi voluntad y mi derecho. Aún cuando no haga uso de las facultades que la ley me concede éstas subsisten ya que su existencia no depende de que yo las ejercite". (77)

Una vez analizado y explicado todo lo anterior podemos llegar a afirmar que los derechos subjetivos concedidos por las normas legales son la expresión en que todo individuo se manifiesta de una forma jurídica.

---

76. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VIII. pág. 273.

77. García Maynez Eduardo, ob.cit. pág. 200

Cuando manifestamos que el hecho de ejercer el derecho de asociación por parte de los trabajadores al servicio del Estado es potestativo, se hace referencia a que éstos están facultados para realizarlo o no, constituyéndose dicha situación en la formación de sindicatos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, en el entendido de que no hay norma alguna que los obligue a conjuntarse.

Ahora bien; "advertimos que de toda norma se desprende una facultad concedida al sujeto pretensor que constituye un derecho subjetivo y una obligación a cargo del sujeto obligado. - Esa obligación es la que constituye el deber jurídico, que para el maestro Preciado Hernández, se traduce en la exigencia normativa para el sujeto pasivo de la relación, de no impedir la actividad del titular del derecho subjetivo y en su caso someterse a las pretensiones de éste". (78)

Sabemos que los preceptos constitucionales 9 y 123 - apartado B fracción X, facultan a los individuos a asociarse en específico a los servidores públicos, por ello los concebimos como sujetos activos, puesto que los artículos en referencia -- les conceden el derecho subjetivo de asociación, pero en este caso la pregunta que se formularía sería la siguiente; ¿quién es el sujeto pasivo en relación con ellos?, indiscutiblemente -- que el Estado y sus autoridades, ellos son los sujetos que es--

---

78. Peniche Bolio Francisco J. ob.cit. pág. 96

tán obligados a no impedir el goce real y jurídico del derecho-  
que le asiste al sujeto pasivo.

En efecto, tal obligación constituye lo que se denomina  
deber jurídico ya explicado líneas anteriores, por ello también-  
se considera que entre el derecho subjetivo y el deber jurídico-  
existe una correlatividad, al derecho subjetivo de la persona fa-  
cultada por la norma, corresponde siempre el deber impuesto a --  
otro o a otros por el derecho objetivo y que en este caso se tra-  
duce al propio Estado y a sus autoridades, en una obligación de-  
respetar su contenido.

Una vez que se ha hecho referencia a lo que se debe en-  
tender por derecho subjetivo, su diferenciación con el objetivo,  
la característica subjetiva del derecho de asociación del traba-  
jador al servicio del Estado, su ejercicio potestativo y el de-  
ber jurídico correlativo al Estado y a sus autoridades podemos --  
llegar a coincidir con lo que el maestro Burgoa explica al res-  
pecto; "Dicha potestad prevelece contra la voluntad estatal, ex-  
presada por conducto de las autoridades, la cual debe acatar las  
exigencias, los imperativos de aquella, por estar sometida obli-  
gatoriamente". (79)

Lo cierto es, como lo explicaremos más adelante, que --  
existe una clara contraposición entre los mandamientos constitu-

cionales y el precepto de la ley reglamentaria, ya que los primeros contemplan a la asociación como un derecho subjetivo del - trabajador público, potestativo para él mismo ejercitarlo o no, en tanto que la segunda obstaculiza el significado de lo que de bemos entender por libertad para hacer o abstenerse en relación con la asociación profesional.

B) EL ARTICULO 69 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL  
ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

A lo largo de análisis hemos comentado y de una forma más específica en el inciso que antecede que el ejercicio del de recho de asociación que les atañe a los trabajadores públicos, - debe entenderse como un derecho potestativo, en razón de los argumentos esgrimidos al respecto, de igual forma se contempló que la Constitución vigente en sus artículos 9 y 123 apartado B frac ción X, guardan semejanza respecto a la redacción de sus textos, estipulando el marco legal a que se deben ajustar todos aquellos individuos, respetándolo al máximo para gozar de el derecho que consagran.

Sin embargo, encontramos una situación contraria a los preceptos mencionados dentro de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, en efecto, en una de sus - disposiciones regula la asociación profesional del servidor del Estado ya no como una facultad amplia y potestativa, que les per mita incorporarse o retirarse de la organización colectiva exis te nte en la unidad burocrática para la cual prestan sus servicios, sino restringiendo tal derecho, así el artículo 69 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece; "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran ex pulsados".

Si relacionamos los artículos de la Constitución con los de esta ley reglamentaria, desprendemos que ésta última no guarda ningún respeto a la jerarquía de la Carta Magna, puesto que no sigue las pautas establecidas para ejercer el derecho de asociación.

En otras palabras, diremos que por una parte el artículo 9 de nuestro máximo ordenamiento expresa lo que es en general el derecho de asociación estableciendo los requisitos y límites legales para su actuación y por otro lado el precepto 123 apartado B fracción X consigna esa libertad enfocada a los trabajadores del Estado sin marcar más restricciones que las aducidas por la propia Constitución.

A fin de fortalecer lo hasta ahora vertido el maestro De la Cueva en una de sus obras argumenta; "En las normas que reglamentan las instituciones del derecho colectivo del trabajo se notan graves contradicciones entre la ley y la declaración, y se observa también que han entrado en oposición con las tendencias del derecho universal". (80)

Esto es indicativo de que la fracción X del apartado B del mencionado artículo establece en una forma absoluta lo que es en sí la libertad sindical, al contemplar el derecho que les asiste a los trabajadores públicos para asociarse con la finali



dad de atender a sus intereses comunes y por el contrario al artículo 69 de la ley reglamentaria ratificó únicamente las disposiciones de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, adoleciendo por consiguiente, que el derecho de asociación no tuviera una visión más amplia y fuera congruente con la Constitución.

"Respecto al artículo 69 diremos que para el pensamiento que yace en el fondo del derecho del trabajo no es siquiera concebible que los hombres, que pueden cambiar de nacionalidad, no puedan dejar de pertenecer a un sindicato, parece como si el ingreso a la asociación profesional fuera algo así como un sacramento, una especie de matrimonio indisoluble". (81)

Es por esta situación, entre otras cosas, que consideramos que dicho precepto de la ley reglamentaria atenta contra el espíritu de la Constitución, pues como lo acabamos de mencionar, ni el artículo 9 ni el 123 apartado B fracción X de la ley máxima establecen dicha situación imperativa, por lo que no se debe condicionar el ingreso o retiro de una asociación profesional de ésta índole, pues puede darse el caso de que un trabajador afiliado al sindicato estime conforme a su juicio y criterio que la representación sindical no coincide respecto a sus ideales o no actúa para los fines que fue creada y por lo tanto tendrá el derecho de separarse de ella.

Esto debe originar por consiguiente una actualización acorde a la realidad social que vive el trabajador al servicio del Estado, ya que como norma reguladora de la situación laboral de este sector debería contemplar con respeto la dignidad de los servidores garantizando su ejercicio real y jurídico.

Sin embargo cabe destacar, que no se cuestiona el hecho de que el pertenecer a un sindicato, trae consigo una serie de beneficios pero se debe tomar en cuenta de que los trabajadores desde el momento en que ingresan a laborar son titulares de derechos y obligaciones independientemente de que la relación de trabajo no cumpla con lo dispuesto por el artículo tercero de la ley reglamentaria o sea que se tendrá la calidad de trabajador cuando se tenga el nombramiento o por figurar en las listas de raya, ya que estas formalidades únicamente podemos considerarlas como medios de prueba para acreditar la relación de trabajo existente, ya que en muchas de las ocasiones los titulares de las unidades burocráticas no expiden en tiempo la documentación referida y los trabajadores ya tienen tiempo desarrollando su actividad.

El hombre como ser libre para ejercer los derechos que le son inherentes, únicamente debe respetar los lineamientos establecidos por la ley y por lo mismo estará en su libre voluntad hacerlos efectivos o no de aquellos que sean potestativos y en caso de que así lo hiciere, para adoptar las medidas más adecuadas para su realización.

Por lo antes mencionado el trabajador del Estado está facultado para asociarse con fines lícitos que tiendan al mejoramiento y defensa de sus intereses cuestión que cristalizan al formar una asociación profesional denominada sindicato, por lo que resulta imprescindible definir lo que se entiende por libertad sindical; "Entendemos por libertad sindical el derecho de todos y cada uno de los trabajadores para formar e ingresar libremente a las organizaciones que estimen conveniente y el derecho de éstas a actuar libremente para la realización de sus fines". (82)

Dada la anterior definición desprendemos que en ejercicio de la libertad de asociación que tiene todo trabajador, es derecho del mismo ingresar a un sindicato sin ninguna limitación que constriña su voluntad, por lo que el servidor del Estado, - apegandose a derecho puede o no formar parte del mismo, esta facultad como lo hemos venido mencionando encuentra su fundamento en el artículo 9 y en el 123 apartado B fracción X de la Constitución General, haciendo la aclaración de que este derecho debería consagrarse en los mismos términos en la ley reglamentaria y no en la forma que actualmente reviste, ya que por una parte establece el derecho a formar parte de la asociación y por la otra contempla a la expulsión de aquella como la única salida de su seno.

El artículo 74 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece; "Los trabajadores que por su sola conducta o falta de solidaridad fueren expulsados de su sindicato perderán por ese sólo hecho todos los derechos sindicales que esta ley concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la -- aprobación de las dos terceras partes de los delegados sindicales a sus congresos o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida en la orden del día".

Esta redacción nos hace reflexionar lo siguiente; la vía legal que pueden seguir todos aquellos trabajadores que no estén de acuerdo con la forma en que se desenvuelven sus representantes sindicales, la ofrece la propia ley al establecer que al término del período de la gestión de los representantes de los trabajadores habrá elecciones para designar nueva mesa directiva, momento que debe ser aprovechado por toda la gente que tenga ideales nuevos que beneficien a la colectividad.

También mencionaremos que existen otras formas que los trabajadores pueden seguir para lograr el establecimiento de -- una verdadera democracia sindical y que se puede dar cuando aparezca una nueva agrupación con mayor número de integrantes, en cuyo caso el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá de plano y concederá a la cancelación del anterior y al registro del nuevo sindicato.

Pero también puede darse que el sindicato existente sea objeto de disolución cuando así lo voten las dos terceras partes de sus miembros o porque deje de reunir los requisitos que establece el artículo 71 de la ley reglamentaria, situación que se traduce en la formación de una nueva agrupación colectiva que -- pueda dar auge a toda la masa trabajadora que espera impaciente actos de honradez y de progreso.

Como apreciamos de la ley se desprende una limitación a los trabajadores al establecer la llamada sindicación única que deja al margen las diversas corrientes de pensamiento destinadas a buscar mejoras para la masa trabajadora; "No podemos decir que esto sea perjudicial, pero sí limita las posibilidades de los -- trabajadores; por otro lado permite saber al Estado quien es el legítimo representante de sus trabajadores en cada dependencia".  
(83)

Retomando la idea central de este inciso tenemos que se argumentó con igual criterio al del maestro De la Cueva, que es lógico que si una persona es libre para hacer válido su derecho de asociación a través de un acto de su voluntad, no pueda revocar su decisión personalísima, que en un momento dado manifestó en un hecho positivo de adherirse a un sindicato, la ley reglamentaria como tuteladora de derechos a favor de los servidores -- públicos debería cambiar la redacción final del texto en referen

cia, no es posible que aún en contra de la voluntad de un individuo se tenga que seguir perteneciendo a este tipo de agrupaciones, pisoteando los máximos principios jurídicos por una ley que debe estar subordinada a la Constitución y más aún no sólo contraviniendo los preceptos de ésta, sino también a todos los documentos de carácter internacional celebrados por nuestra nación y que por disposición expresa de la Carta Magna constituyen nuestro derecho positivo vigente y en los cuales se estipula el respeto a la libertad de asociación.

"La doctrina reconoce uniformemente tres aspectos dimensionales de la libertad personal de sindicación;

- A) La libertad positiva, que es la facultad de ingresar a un sindicato ya formado ó de concurrir a la constitución de uno nuevo.
- B) La libertad negativa, que posee dos matices, no ingresar a un sindicato determinado y no ingresar a --ninguno y;
- C) La libertad de separación o renuncia, que es la facultad de separarse o de renunciar a formar parte de la asociación a la que hubiere ingresado el trabajador o a la que hubiere contribuido a construir". (84)

Respecto a lo antes transcrito apreciamos que la denomi

nada libertad positiva se encuentra contemplada en la primera - parte del artículo 69 de la ley reglamentaria del apartado B, - al mencionar el derecho de todos los trabajadores a formar parte del sindicato correspondiente.

En relación a la libertad negativa no encontramos precepto alguno que la regule expresamente en la citada ley, pero por disposición del artículo 11 se aplica supletoriamente la -- Ley Federal del Trabajo, la cual sí estipula en el artículo 358 dicha libertad en los siguientes términos; "A nadie se puede -- obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de - él". Con ello se infiere que por ninguna causa y bajo ningún - motivo se puede ejercer presión alguna sobre la voluntad de los servidores públicos que sea tendiente a incorporarlos a una organización colectiva, como sería la advertencia de que el trabajador que no se asocie no percibirá los beneficios ni derechos que obtenga el sindicato para los demás servidores del Estado - que laboren en la misma unidad burocrática.

Por otra parte y en una forma indirecta el artículo 79 de la ley que rige a estos trabajadores establece las prohibiciones a los sindicatos y en su fracción III estatuye el uso de la violencia con los trabajadores libres para obligarlos que se sindicalicen. Esto nos hace reflexionar que en un momento dado si se da la libertad negativa cuando se habla de trabajadores - no sindicalizados, pero desgraciadamente esto es letra muerta - porque de antemano sabemos que toda persona que presta sus servicios al Estado por medio de un nombramiento o, por figurar en -

las listas de raya es personal sindicalizado.

Por último, la libertad de separación tampoco se encuentra en el texto de la ley, tal vez porque se consideró que se facilitaría el debilitamiento de los sindicatos, con ello queremos dar a entender que si en un momento dado una organización colectiva contara con un cierto número de miembros, éstos podrían abandonar el seno de la misma, ocasionando con ello que constantemente se formaran nuevos sindicatos o los que quedarán no tendrían la fuerza necesaria para buscar mejores opciones de mejoramiento, sus peticiones carecerían de una base más sólida y serían vulnerables a injerencias extrañas a los mismos.

Hemos vertido el defecto que adolece el precepto 69 de la ley de los servidores públicos y por lo mismo creemos que lo más adecuado para hacer acorde este precepto a la realidad social que vive el burócrata es reformarlo, pero de una forma que también produzca un incentivo a los sindicatos para que en verdad se constituyan para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes que repercutan sus acciones en ganar adeptos por convicción y no por conveniencia, motivo por el cual nos atrevemos a proponer una redacción de dicho precepto, para tal efecto contemplaremos también el actual texto de la ley:



VIGENTE

ARTICULO 69.- Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.

PROPUESTA

ARTICULO 69.- A ningún trabajador se le podrá obligar a formar parte del sindicato correspondiente, las causas justificadas de separación o de retiro se consignarán expresamente en los ordenamientos respectivos.

Con ello queremos dar a entender que en la ley y demás disposiciones se deberán contemplar las causas en que los sindicatos funden la separación del trabajador o cuando éste se retire justificadamente de aquel, mencionamos estas figuras jurídicas, a fin de evitar incurrir en error, ya que se hace necesario diferenciar que por un lado la separación puede tener dos vertientes como lo es que la misma sea forzosa en cuyo caso las causas imputables serían contra el trabajador sindicalizado derivando en una expulsión del seno de la organización colectiva y por otro lado el retiro voluntario del servidor oficial al sindicato, que debetener como fundamento actos graves cometidos por los dirigentes en contra de los intereses consignados en la ley que serán suficientes para ejercer el derecho a retirarse, porque indiscutiblemente que no podemos dejar tal apreciación a los mismos individuos ya que de lo contrario la figura denominada sindicato no tendría razón de ser porque en cualquier momento los servidores tendrían la posibilidad de retiro sin causa justificada.

De esta forma las organizaciones colectivas de trabajadores al servicio del Estado se verían mas presionadas para actuar de una forma más eficaz y en mayor beneficio de la clase burocrática, puesto que de esta forma ya no habría la posibilidad de que se pusieran al margen de las demandas de los trabajadores so pena de perder militantes en sus filas y así actuarían con -- dignidad y honradez en el desempeño de su encargo.

Creemos que la redacción propuesta cumpliría cabalmente con las disposiciones Constitucionales enmarcadas en los artículos 9 y 123 apartado B fracción X, repercutiendo con ello en el engrandecimiento de lo que debe ser una verdadera democracia sindical.

C) LA LIBERTAD DE SINDICACION DEL TRABAJADOR PUBLICO

Hemos comentado en el primer capítulo de este trabajo - que una condición indispensable para que el hombre lleve a cabo las metas fijadas por sí mismo y que de una u otra forma tienden a lograr la satisfacción de las mismas lo constituye la libertad.

Así la libertad; "Es en términos genéricos la cualidad inseparable de la persona humana consistente en la potestad que tiene de concebir los fines y de escoger los medios respectivos que más le acomoden para el logro de su felicidad particular".  
(85)

La libertad a formar asociaciones profesionales recalca mos una vez mas, es una potestad concedida por la ley a todos -- los individuos y cuya finalidad estriba en pugnar por el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Si bien es cierto que el derecho de asociación profesional no esta exento de restricciones, éstas tienen su razón de -- ser, ya que de lo contrario en la convivencia social no habría -- un principio de orden, motivo por el cual es regulada por nues-- tra Carta Magna por ello el aforismo sociológico; "UBI HOMIES, -- SOCIETAS, UBI SOCIETAS JUS".

En referencia a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, hemos analizado que la Constitución en sus artículos 9 y 123 apartado B fracción X, consagran la libertad de asociación de los servidores públicos de una forma absoluta y también se ha contemplado como, en franca oposición al máximo ordenamiento, el numeral 69 de la ley reglamentaria, que consigna -- los derechos y obligaciones de aquella no es acorde y por ende -- no guarda ningún respeto a la jerarquía constitucional.

En razón a esta situación palpable que viven los burócratas de nuestro país es que cabe hacer el siguiente cuestionamiento, a fin de dilucidar verazmente el derecho que les asiste a éstos; ¿realmente el trabajador del Estado tiene o es titular del derecho de asociación que contempla de forma absoluta la -- Constitución?. Para ello debemos partir de que tanto la asociación como el sindicalismo han sido dos viejos ideales de la clase obrera y que constituyen un anhelo que comparten los trabajadores al servicio del Estado.

"La conquista de la libertad sindical fué el reconocimiento de un derecho social y no una concesión del Estado, que -- también se efectuó en dos momentos; el reconocimiento por las le yes ordinarias y el reconocimiento Constitucional, proclamado -- por primera vez en nuestra declaración de derechos sociales de -- 1917". (86)

A pesar de lo antes vertido, hemos puntualizado cómo - dicha declaración social no contempló al servidor público originando con ello la situación de incertidumbre que imperó durante largos años, hasta antes de que dictaran disposiciones que de una u otra forma protegieron sus derechos.

Si bien es cierto que el estatuto promulgado por el General Lázaro Cárdenas otorgó el derecho de asociarse a dicha -- clase trabajadora, no menos cierto es que no acataba la máxima-disposición constitucional de la libertad referida, puesto que, como se sigue conservando hasta nuestros días, en la ley reglamentaria del apartado B, el servidor público no tiene la posibilidad de desafiliarse de una organización colectiva de tal índole.

En otras palabras, este aspecto de la libertad que no se contempló al efectuar la redacción del artículo 69 de la legislación que rige a los burócratas, la doctrina la denomina; -- "libertad en sentido negativo", al respecto el maestro Eduardo - García Maynez explica; "En sentido negativo, la libertad jurídica es la facultad de hacer o de omitir aquellos actos que no estén ordenados ni prohibidos. En otras palabras ese derecho se refiere siempre a la ejecución o a la omisión de los actos potestativos". (87)

---

87. García Maynez Eduardo. ob.cit. pág. 216

El principal obstáculo que encontró el trabajador al servicio del Estado para que se le reconociera ese derecho de asociarse para la defensa de sus intereses lo fue la doctrina administrativa; "El criterio tradicional se manifestó en el sentido de que el Estado es una institución de instituciones, ajena a propósitos de lucro que regula su actividad inspirada en asegurar el interés público, por lo que no se podía aceptar la existencia de entidades que interfirieran la acción pública y se viera obligado a abandonar la tarea suprema de equilibrar y armonizar los intereses de una comunidad. Se pensó en todo caso que la colectividad sería la que resintiera los perjuicios de una contradicción entre la administración pública y sus trabajadores al compartir innecesariamente el arte de gobierno de Estado". (88)

Este criterio formulado por la doctrina deja entrever que la asociación del trabajador al servicio del Estado no tenía sentido de ser, porque en un momento dado le restaría poder al Estado y acarrearía grandes problemas de eficiencia en su desempeño hacia la comunidad que requiere la prestación de ese servicio público, pero más sin embargo por estar elevado el derecho de asociarse a nivel constitucional no habría elementos convincentes para prohibir que los trabajadores se asocien buscando el beneficio común.

---

88. Sierra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. pág.-  
423

De ello se infiere que el derecho de asociarse es lo opuesto a una obligación, puesto hasta hoy en día nuestro derecho positivo lo consigna como lo que es, un derecho.

"La imposición coactiva del ejercicio de un derecho -- significa para nosotros no precisamente un derecho, sino la ausencia de él y la presencia de una verdadera obligación". (89)

De esta forma el trabajador público en uso del derecho que le asiste, está facultado para organizarse colectivamente - constituyendo sindicatos que realmente velen por el estudio, me joramiento y defensa de los intereses comunes.. Esta circunstancia la reafirma el maestro Serra Rojas en su obra al argumentar; "El derecho de asociación sindical de los trabajadores públicos es un derecho indiscutible, por lo que estimamos justa la posición de nuestra Constitución y de la legislación regulando tan importante actividad relacionada con la administración pública". (90)

Retomando nuevamente el planteamiento formulado podemos decir que el servidor público en base al espíritu de la ley está facultado para asociarse entre sí, más sin embargo no es una facultad total ya que este derecho tal y como aparece en la ley reglamentaria no contempla a la asociación en sus diversos aspectos con ello queremos decir que para que realmente se pueda-

---

89. Leonidas Pereira Felipe. Derecho Colectivo Laboral. pág. 400  
90. Serra Rojas Andrés. ob.cit. pág. 424

hablar de una libertad absoluta se debe contar con una mejor re  
dacción en la disposición que la reglamenta.

"La libertad de sindicación concebida como facultad de sindicarse -que puede ejercerse o no- es evidentemente un derecho subjetivo individual, puesto que su ejercicio reposa sobre un acto personal. Tal prerrogativa comprende, pues, el derecho que tienen los trabajadores y empleadores, de constituir sin necesidad de autorización previa, asociaciones para la defensa de los intereses profesionales y adherir a los sindicatos de la actividad o profesión ya existentes". (91)

No se discute el hecho, como ya se mencionó, de que -- las asociaciones profesionales representan una base de unidad y colaboración a través de las cuales es más factible lograr metas, que si se considerara personalmente a cada trabajador, pero como se ha comentado en razón de la ineficacia de muchos dirigentes y ante la poca obtención de beneficios comunes e individuales aunado a la corrupción existente en estas organizaciones originan que en muchas ocasiones el trabajador no desearía estar afiliado, pero sucede que no puede apartarse de dicha organización, por su propia voluntad, salvo las causas previstas en la ley, como lo son la expulsión por falta de solidaridad -- con la organización colectiva, lo que sin lugar a dudas refleja un obstáculo a la libertad que tiene cada individuo.

---

91. Leonidas Pereira Felipe. ob.cit. pág. 399



Por ello se puede establecer que; "La libertad de no -- asociarse es parte integrante de la libertad de asociación", (92) y que ésta no está dentro del artículo 69 de la ley que rige la actuación del servidor del Estado. Lo que origina que no se pueden obtener mejores condiciones de trabajo ya que para lograr -- ello se requiere una organización sindical, libre y espontánea -- que muy a nuestro pesar no contempla nuestra ley.

Reafirmando lo anterior coincidimos con el razonamiento expresado por el maestro De la Cueva que al respecto argumenta;-- "La libertad sindical es originariamente un derecho de cada trabajador, tanto por razones sociológicas cuanto jurídicas, lo primero porque la libertad es un atributo de la persona individual y porque ésta es anterior al sindicato, basta recordar que fueron los trabajadores quienes lucharon por conquistar la libertad sindical y a través de ella mejores condiciones de trabajo y desde el punto de vista jurídico los argumentos son muchos". (93)

Otro documento jurídico de gran valor referente a la libertad de asociación sindical lo constituye la Declaración de -- los Derechos Humanos, misma que fue proclamada por la Asamblea -- General de la Organización de las Naciones Unidas el día 16 de -- diciembre de 1948 y en donde se estipula; "Como ideal común por -- el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse a fin de --

---

92. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. pág. 487

93. Cueva Mario de la. ob.cit. pág. 231

que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose - constantemente en ella, promuevan la enseñanza y la educación, - el respeto a estos derechos y libertades y aseguren por medidas progresivas de carácter nacional e internacional su reconocimiento a aplicación universales y efectivos tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción". (94)

Esta importante declaración en su artículo 20 contempla; "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación". (95)

En síntesis creemos que desde el punto de vista teórico la Constitución General en sus artículos 9 y 123 apartado B-fracción X, otorgan el derecho de sindicalizarse a todos aquellos trabajadores que prestan sus servicios al Estado ya que éstos están ligados al mismo por un nombramiento o por figurar en las listas de raya, sin más limitaciones que las establecidas por los propios preceptos, esta libertad se entiende como una potestad de cada individuo para ejercerla o no y además como ya se explicó si la doctrina contempla el aspecto negativo de la libertad de asociación, carácter que no contiene la ley reglamentaria del segundo de los preceptos en cuestión, se debe indi

---

94. Burgoa O. Ignacio. ob.cit. pág. 735

95. Burgoa O. Ignacio. ob.cit. pág. 737

car que ésta menoscaba los derechos laborales de los llamados burocratas, amén de no respetar las pautas marcadas por la Carta Magna.

Por último diremos que en realidad el trabajador al servicio del Estado no goza del derecho de asociación de una forma absoluta, no obstante que es el titular de dicha prerrogativa, puesto que no es libre para externar su voluntad de asociarse -- y mucho menos para retirarse de la organización colectiva de la unidad burocrática para la cual labora, verdad y realidad inegable lo constituye lo antes expresado y que se origina por una -- disposición atentatoria de la ley que engloba los derechos de -- los trabajadores públicos, la cual sin ninguna consideración y -- respeto a la jerarquía establecida rebasa los límites de nuestra Constitución, transgrediendo en forma flagrante el derecho colectivo de sindicación del trabajador al servicio del Estado so pretexto de la existencia del interés superior de la colectividad.

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

1.- La asociación es en general un derecho natural inherente a todos los hombres, por medio de la cual se agrupan entre sí para obtener satisfactores que repercutan en beneficio de sus integrantes y para dar cumplimiento a los objetos determinados - que se fijan.

2.- Si bien es cierto que nuestros Constituyentes de -- 1916-1917 presentaron innovaciones, como lo fue el artículo 123 - Constitucional que protege a la clase trabajadora, también lo es que excluyó sin mayor explicación a los servidores del Estado de dicho precepto, originando con ello la formación de clases sociales laborales diferentes, situación que se tradujo en un clima - de falta de seguridad para la estabilidad estatal de la época.

3.- El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, reflejó por primera vez una protección de índole jurídica en favor de los servidores públicos, sin embargo en su contenido se plasmó a la asociación profesional -- única transgrediendo con ello, el derecho de asociación en general.

4.- La cristalización de ciertos derechos que anhelaba la clase trabajadora burocrática y que tantas vidas costaron a - ellos se reflejó en la adición del apartado B al artículo 123 --

Constitucional y que se tradujo en el incremento de las prerrogativas que se les confieren en dicha declaración, la que, en lo que respecta a la asociación profesional, conlleva gran similitud de redacción con el precepto noveno del ordenamiento máximo.

5.- El artículo 69 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contraviene el espíritu de los artículos 9 y 123 apartado B fracción X de la Constitución ya que condiciona la libertad de asociación de los servidores públicos, cuando en realidad dicha ley reglamentaria debería estar subordinada a la jerarquía de la Carta Magna y no aparentemente a la inversa, por lo cual sería más correcto aplicar el punto de vista doctrinario en el sentido de que en caso de discrepancia entre la ley reglamentaria y la Constitución, siempre se aplicará lo que mas beneficie al trabajador, puesto que las disposiciones de nuestro máximo ordenamiento son el mínimo de garantías que debe disfrutar el servidor del Estado.

6.- De conformidad con el artículo 123 de la Carta Magna se establece el principio de Supremacía Constitucional, el cual establece entre otras cosas que todos aquellos tratados que se celebren por el Presidente de la República y que estén de acuerdo con la misma y que además sean aprobados por el Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión, situación que se traduce no sólo en una inobservancia de la ley reglamentaria a los preceptos constitucionales mencionados, sino que incluso atenta contra el denominado Convenio número 87 de la Organización Inter

nacional del Trabajo que versa sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, documento que incluso -- fue ratificado por nuestra Nación (16-X-1950).

7.- Las asociaciones profesionales de trabajadores al servicio del Estado denominadas sindicatos deben de crear una conciencia interna respecto a su actuación, ya que a pesar de que la ley reglamentaria aparentemente protege la sindicación única, también ofrece soluciones para la constitución de un nuevo ente colectivo o para llevar a cabo cambios en la dirigencia del mismo.

8.- Como hoy día el mundo en que vivimos exige principios de democracia en todas las conductas que realizan los seres humanos, la ley reglamentaria del artículo 123 apartado B debe ofrecer una mayor perspectiva a la libertad de sindicación del servidor público, incluso en el sentido negativo de ésta, lo -- que repercutirá en actos de honestidad y respeto por parte de las autoridades del Estado y de los dirigentes sindicales a la dignidad de todos y cada uno de los trabajadores.

9.- Independientemente de la calidad que guarde cualquier trabajador respecto con el Estado, no podemos considerar que se encuentra sin protección jurídica alguna, por el hecho de no estar dentro de una organización colectiva, puesto que la relación jurídica de trabajo se establece entre el Estado y cada uno de sus servidores.

10.- La asociación profesional de los trabajadores al servicio del Estado, debe entenderse como una manifestación potestativa de la voluntad la cual no puede ser limitada por una ley reglamentaria con el objeto de encaminarla hacia un determinado objetivo, puesto que el hecho de ejercer tal prerrogativa únicamente debe cumplir con las limitantes que establece la propia Constitución General.

11.- El artículo 69 de la ley reglamentaria del artículo 123, apartado B de la Constitución, requiere una modifica--ción substancial que cambie el sentido de la causal que esta--blece la salida de la organización colectiva, por una locución que permita de una forma más flexible la afiliación y la separación de los trabajadores públicos como la propuesta en este-trabajo.

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

- 1.- Buen L. Nestor de, DERECHO DEL TRABAJO, Tomo II, 2a. edición, Editorial Porrúa, México 1977.
- 2.- Burgoa O. Ignacio, EL JUICIO DE AMPARO, 23a. edición, Editorial Porrúa, México 1986.
- 3.- Burgoa O. Ignacio, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, 20a. edición, Editorial Porrúa, México 1986.
- 4.- Cantón Moller Miguel, DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO, 2a. edición, Editorial PAC, México 1988.
- 5.- Castorena J. Jesús, MANUAL DE DERECHO OBRERO, 6a. edición, Editorial Porrúa, México 1974.
- 6.- Castro Juventino V., LECCIONES DE GARANTIAS Y AMPARO, 1a. edición, Editorial Porrúa, México 1974.
- 7.- Cavazos Flores Baltazar, 35 LECCIONES DE DERECHO LABORAL, 3a. edición, Editorial Trillas, México 1983.
- 8.- Cueva Mario de la, De Ferrari, Russomano, Alonso Olea, Ruprecht, Allocati y otros, DERECHO COLECTIVO LABORAL, sin edición, Editorial De Palma, Buenos Aires 1973.



- 9.- Cueva Mario de la, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, 10a. edición, Editorial Porrúa, México 1985.
- 10.- Cueva Mario de la, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo II, 4a. edición, Editorial Porrúa, México 1986.
- 11.- Dávalos José, DERECHO DEL TRABAJO I. 1a. edición, Editorial Porrúa, México 1985.
- 12.- Fraga Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, 25a. edición, Editorial Porrúa, México 1986.
- 13.- García Maynez Eduardo, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, 36a. edición, Editorial Porrúa, México 1984.
- 14.- Moreno Rodríguez Rodrigo, EL REGIMEN JURIDICO LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, sin edición, Editorial INAP, México 1981.
- 15.- Noriega Cantú Alfonso, LAS IDEAS POLITICAS EN LAS DECLARACIONES DE DERECHOS DE LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE MEXICO (1814-1917), 1a. edición, Editorial UNAM, México 1984.
- 16.- Peniche Bolio Francisco J. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, 2a. edición, Editorial Porrúa, México 1975.
- 17.- Preciado Hernández Rafael, LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO, 10a. edición, Editorial JUS, México 1979.

- 18.- Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, 13a.- edición, Editorial Porrúa, México 1985.
- 19.- Tena Ramírez Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-- 1983, 12a. edición, Editorial Porrúa, México 1983.
- 20.- Toledano Vicente Lombardo, LA LIBERTAD SINDICAL EN MEXICO, sin edición, Editorial La Lucha, México 1927.
21. Trueba Urbina Alberto, NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, 4a. edición, Editorial Porrúa, México 1977.
- 22.- Villoro Toranzo Miguel, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, 1a. edición, Editorial Porrúa, México 1966.

#### L E G I S L A C I O N

- 23.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 77a. edición, Editorial Porrúa, México 1985.
- 24.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CO-- MENTADA, sin edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985.

- 25.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, 54a. edición, Editorial Porrúa, México 1986.
- 26.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, 24a. edición, Editorial Porrúa, México 1988.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 27.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo II, 2a. edición, Editorial Porrúa, México 1985.
- 28.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo III, 1a. edición, Editorial Porrúa, México 1985.
- 29.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo VIII, 2a. edición, Editorial Porrúa, México 1985.
- 30.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, sin edición, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1970.

- 31.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII, sin edición, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1970.

OTRAS FUENTES

- 32.- Diario de Debates del H. Congreso Constituyente, Tomo I, 1916-1917.
- 33.- Diario de Debates de la H. Cámara de Diputados, Tomo II, - Núm. 11, 14-III-1941, 23-XII-1959 y 19-XII-1963.
- 34.- Diario Oficial de la Federación, 12-V-1934.
- 35.- Diario Oficial de la Federación, 5-XII-1960.
- 36.- Dictamen de la H. Cámara de Diputados, 22-XII-1959.
- 37.- Exposición de Motivos, Minuta Proyecto de Ley que adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14-XII\_1959.
- 38.- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, TESTIMONIOS HISTORICOS.
- 39.- Organización Internacional del Trabajo, CONVENIOS Y RECOMENDACIONES.

- 40.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, 1988-1991.
- 41.- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, PROYECTO DE CODIGO FEDERAL DEL TRABAJO PARA LOS E.U.M.
- 42.- Secretaría de Programación y Presupuesto, CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.