



30220
ADTELARIA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NATURALEZA JURIDICA DE LAS JUNTAS LOCALES
DE CAMINOS Y LA RELACION
CON SUS TRABAJADORES.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CARLOS GARCIA CASTAÑEDA



FALLA EN 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.

A MI MADRE:

María Castañeda Aviles

Con el inmenso cariño y respeto que le profesó, ya que me ha mostrado durante esta etapa de mi carrera profesional, - así como desde el inicio de mi vida, - buenos ejemplos que me ayudaron a elegir un camino de respeto y dignidad, y por toda la felicidad que me ha brindado siempre.

A MI ESPOSA:

María Luisa y a mis hijas Iizabeth e Ivonne.

Con quien tantas alegrías he compartido.

A MIS HERMANOS:

Irma, Guadalupe y Saturnino.

Por la fortuna de haber crecido con ellos en un hogar feliz, esperando les sirva de estímulo y apoyo para seguir adelante y - poder lograr sus objetivos.

A MI MAESTRO:

Lic. Jorge Olvera Quintero

Como un reconocimiento especial, por su
asesoramiento y comprensión en la elabo-
ración de este trabajo.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Y A LA FACULTAD DE DERECHO.

Con respeto.

I N D I C E

Introducción

CAPITULO I

LA RELACION DE TRABAJO Y LA LEGISLACION LABORAL.

1.- El artículo 123 Constitucional.....	1
A) Antecedentes.....	1
B) El Origen del Artículo 123 Constitucional.....	3
C) Teoría del Artículo 123 Constitucional.....	7
D) Principios del Artículo 123 Constitucional.....	8
E) Síntesis.....	11
F) Conclusión.....	13
2.- El Servicio Civil.....	13
A) Antecedentes.....	13
B) Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.....	18
3.- El Trabajo Burocrático y su Reglamentación.....	28
A) Antecedentes.....	28
B) Reglamentación del Servicio Burocrático.....	31
C) Naturaleza del Servicio Burocrático.....	36
D) Sujetos Regulados.....	40
E) Relación Laboral del Estado con sus Trabajadores.....	42

CAPITULO II

LA FEDERALIZACION DE LA LEGISLACION LABORAL

1.- La Ley Federal del Trabajo.....	47
A) Antecedentes.....	47
B) Creación de la Ley Federal del Trabajo de 1931.....	49
C) Reformas y Adiciones mas importantes que sufrió durante su vigencia la Ley Federal del Trabajo- de 1931.....	53
D) Ley Federal del Trabajo de 1931 y su Aplicación por los Estados.....	54
E) Proceso de Elaboración de la Ley Federal del -- Trabajo de 1970.....	56

F) Reformas Constitucionales y Legales posteriores a 1970.....	59
2.- El Estatuto Burocrático.....	64
3.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	68
A) Antecedentes	68
B) Naturaleza de la Ley Burocrática.....	71

CAPITULO III

EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA FRACCION XXXI

1.- La Aplicación de la Ley Federal del Trabajo.....	73
A) Antecedentes.....	73
B) Facultades Federales y Locales para Aplicar las Leyes del Trabajo.....	74
C) Jerarquía de las Normas en el Derecho del Trabajo.....	77
D) Aplicación de las Normas de Trabajo en Razón de la Materia.....	80
E) Aplicación de las Normas de Trabajo en el Espacio.....	82
F) Aplicación de las Normas de Trabajo en función del Tiempo.....	85
G) Jurisdicciones Federal y Local.....	89
H) Competencia Constitucional de las Autoridades Federales del Trabajo.....	91
I) Competencia de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje.....	93
2.- La Aplicación de la Ley Burocrática.....	97
A) Antecedentes	97
B) La Entrada al Servicio.....	98
C) De los Trabajadores en los Gobiernos Locales y Municipales.....	102
D) Formas de Organización Administrativa Federal.....	103
E) Derecho de los Trabajadores Públicos a ser Juzgados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	107

CAPITULO IV

LOS TRABAJADORES DE LAS JUNTAS LOCALES DE CAMINOS

1.- Evolución Legislativa.....	111
2.- Naturaleza Jurídica de estos Centros de Trabajo	120
3.- Su Régimen Laboral.....	123
4.- Crítica.....	127
5.- Conclusiones.....	129
6.- Bibliografía General.....	131

INTRODUCCIÓN

En 1925 se creó la Comisión Nacional de Caminos (Ley del 30 de marzo de 1925), con la finalidad de comunicar a la ciudad de México con las Capitales de los Estados y a éstos entre sí; tarea de tal magnitud que de haberla ejecutado exclusivamente el Gobierno Federal, le hubiera impedido atender otras labores igualmente importantes; por lo que, el Gobierno de la República propuso a los de los Estados un sistema de cooperación bipartita equipartita Federación-Estado, lo cual tuvo respuesta positiva, por lo que, para normarlo, el Gobierno Federal emitió el acuerdo sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados de fecha 22 de diciembre de 1932, el cual se convirtió en 1934 en la Ley Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, promulgada el 20 de abril de ese mismo año; posteriormente se emitió el Reglamento de esta Ley, publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 1942.

Entre los requisitos que establecía el acuerdo del 22 de diciembre de 1932 y que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1933, como condición para que se le impartiera la ayuda Federal a los Gobiernos de cada uno de los Estados para la construcción de sus caminos, se encontraba el de que el Gobierno de cada Estado, creara una Junta Local de Caminos, encargada de dirigir las obras y administrar los fondos destinados a la Construcción de

Caminos y que debían estar integrados dichos organismos, cuando menos, por un Representante del Gobierno del Estado, uno de las Empresas de Autotransportes Locales, otro de la Cámara de Comercio y uno de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como por el Tesorero del Estado.

Pero como en ninguna de las disposiciones antes citadas se determinó con exactitud cual sería la Naturaleza Jurídica de las Juntas Locales de Caminos y la relación con sus trabajadores, se les han hecho extensivas algunas prestaciones de carácter eminentemente Federal; aún cuando el Gobierno Federal no reconoce como propios a estos trabajadores, lo cual ha ocasionado que se susciten varios problemas de carácter laboral, entre estos centros de trabajo y sus empleados, ya que algunas autoridades superiores de la actual Secretaría de Comunicaciones y Transportes han considerado que dichos organismos deben regirse por el apartado " B " del artículo 123 Constitucional, y otras aseguran que deben ser regulados por el apartado " A " de dicho precepto Constitucional, pero sin llegar a una conclusión en concreto.

En consecuencia, y a fin de determinar lo que consideramos correcto respecto a la situación que guardan estos centros de trabajo y a las opiniones antes citadas, hemos elaborado el presente trabajo, el cual se divide en cuatro Capítulos: en el primero y segundo estudiamos precisamente el origen y creación del artículo 123

Constitucional, con sus dos apartados así como sus Leyes reglamentarias, con la finalidad de explicar como ha venido funcionando y evolucionando dicho precepto y sus Leyes reglamentarias dentro de nuestro Sistema Jurídico.

En el tercer capítulo exponemos el ámbito de aplicación de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de dar una fundamentación legal a las ideas que expresaremos posteriormente, reglamentarias de los apartados "A" y "B" respectivamente, del numeral 123 de nuestro Código Político.

En el cuarto capítulo, entrando de lleno al problema que nos ocupa, analizamos el origen de estos centros de trabajo, así como los Decretos, Leyes y Reglamentos que les dieron vida, a fin de determinar la Naturaleza Jurídica de las Juntas Locales de Caminos y el régimen laboral de sus trabajadores.

CAPITULO I

LA RELACIÓN DE TRABAJO Y LA LEGISLACIÓN LABORAL

1.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

A) ANTECEDENTES

El desarrollo que ha venido teniendo México, ha sido realmente consecuencia de la inquietud y de las fuertes necesidades económicas, sociales y culturales de su pueblo, es por eso que debemos considerar que la revolución de 1910, no sólo modificó la organización humana, subordinación social y el atraso cultural del pueblo mexicano, si no que marcó la pauta para crear grandes reformas estructurales para promover en nuestro país un desarrollo mas sano, justo y democrático.

En el período preconstitucional surgieron algunas leyes de la materia que son consideradas como antecedentes de nuestra legislación actual, sin embargo por considerarlo de suma importancia en lo que respecta al tema que nos ocupa sólo haré mención de una de las leyes que para el maestro MIGUEL CANTÓN MOLLER, es de las más completas que se dictaron en este período y que fué en el año de 1915, cuando el General SALVADOR ALVARADO, un sinaloense designado Gobernador Militar de Yucatán, interviene en los asuntos laborales, y el

5 de Mayo crea los consejos de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en el Estado, y es el 11 de Diciembre cuando entra en vigor en forma total la más completa de las leyes que se dictaron en este período preconstitucional.

"Se dice que es la más completa por que tiene todos los aspectos guardados; fija la jornada máxima de trabajo en ocho horas y media y crea el día de descanso obligatorio a la semana, se establece que el trabajo extraordinario no puede pasar de la cuarta parte de la jornada normal y que se pagará con el 50% más si es en el día y al doble, si es nocturno, da el descanso pre y postnatal a las mujeres trabajadoras, define el accidente de trabajo y obliga a la indemnización correspondiente, establece el salario mínimo para obreros aprendices y servicio doméstico; habla de que el Estado deberá formar una sociedad mutualista de tal fuerza que supere a cualquier particular, para garantizar a los trabajadores pensiones de vejes y para la familia en caso de muerte, en el supuesto puede decirse que se trata de un anticipo de seguridad social, por entonces desconocida, y aún que no llegó a funcionar la idea existió, también señala taxativas para los trabajadores extranjeros y promovía, el espíritu sindical concediendo mayores ventajas a los

asociados que a los libres"¹

"Por lo que se refiere a la posibilidad de aplicación, la asistencia a las citas de los consejos de conciliación era obligatoria, sancionándose con fuertes multas la desobediencia y los laudos que se dictaban por el Tribunal de Arbitraje tenían imperio para su cumplimiento, repetimos una ley muy completa, tanto así, que consideramos que es el antecedente del artículo 123 de nuestra constitución y de las leyes que de él emanaron"²

B) EL ORIGEN DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Para el maestro TRUEBA URBINA ALBERTO, "el origen del artículo 123 se encuentra en el dictámen y primera discusión del artículo 5o. Constitucional que adicionó este precepto con las siguientes garantías obreras; jornada de trabajo máxima de ocho horas, prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y descanso hebdomadario, expresándose en el cuerpo del mismo documento que otros principios de idéntica naturaleza, como igualdad de salario para igualdad de trabajo, derecho a indemnización por

¹ Cantón Moller, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda Edición, Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1991, p. 27.

² Cantón Moller, Miguel, ob cit. p. 28.

accidentes profesionales etc., contenidos en la iniciativa de los diputados AGUILAR, JARA Y GONGORA, cabe destacar que los principios básicos de tal iniciativa no llevaban el propósito de proteger al individuo, si no a una clase social, la trabajadora.

También afirma que el artículo 123 surgió de justos reclamos de constituyentes profanos en la ciencia jurídica, pero con claro concepto de la revolución y de la vida, y no es como afirma erróneamente NARCISO BASSOLS que " fué en este caso la incultura la que, como siempre, hizo posible con su audacia una alteración de las ideas e impuso como parte de la Constitución el artículo 123"; sino la legítima interpretación del verdadero significado de nuestro movimiento libertario; cambió el régimen jurídico, económico y social existente, por otro nuevo, convertir en ley constitucional principios programados durante la lucha si implica alteración de ideas, más no incultura, aún cuando estas ideas emanaran de personas no versadas en técnica jurídica; pues debe tenerse presente que el Derecho Constitucional "no es una cosa inmutable, se modifica con las ideas y fenómenos de la vida".

Nuestra Constitución de 1917, al establecer en su artículo 123 bases fundamentales sobre trabajo y previsión

social derechos sociales dió un ejemplo al mundo, ya que más tarde Constituciones extranjeras consagraron también los nuevos derechos sociales de la persona humana; la llamada "incultura" Mexicana fué paradigma en los pueblos de cultura occidental, y después, inspiración para los legisladores de la América latina.³

"El congreso constituyente de 1917, al recoger las ideas, principios e instituciones jurídicas más adelantadas de su época, demostró su firme propósito de establecer un régimen de justicia social, con base en los derechos mínimos de que deben disfrutar los trabajadores y que consignó en el artículo 123 de la Constitución General de la República, esta característica de la declaración de derechos sociales, hizo de ella una fuerza creadora que impone al poder público el deber de superar constantemente su contenido, reformando y contemplando las disposiciones afectadas por el transcurso del tiempo que ya no armonicen con las condiciones sociales y económicas y las necesidades y aspiraciones de los trabajadores."⁴

El congreso constituyente inicio sus labores el 10. de

³ Cfr. El Nuevo Artículo 123, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967. p. 33.

⁴ ob cit, p. 89.

diciembre de 1916 y concluyo el 31 de enero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fué tutelar y reivindicatoria de los trabajadores y fué precisamente en la sesión del 26 de diciembre de 1916 cuando se dió lectura al tercer dictámen referente al proyecto del artículo 50. de la Constitución, el definitivo, el origen del artículo 123 se encuentra en el mencionado dictámen y en las discusiones que éste motivo, por lo que, podríamos afirmar que las normas procesales que contiene este artículo son originales, es decir, que no existen antecedentes en ningún otro derecho procesal, por tal motivo, podemos decir que el verdadero Derecho Procesal del Trabajo nació en México y para el mundo, es decir, el derecho sustantivo y procesal del trabajo nació simultáneamente con el precepto 123 de la Constitución Mexicana de 1917, en el preciso momento en que la revolución habló socialmente de normas exclusivas, proteccionistas y reivindicatorias de los trabajadores jornaleros, empleados particulares, trabajadores del Estado, domésticos, artesanos y de los trabajadores en general, en la producción económica o en cualquier prestación de servicios.

Este proceso constitucional consagra los logros de la clase obrera en cuanto a la duración máxima de la jornada de trabajo; estipula el salario mínimo; obliga a los patrones a observar en las instalaciones de los establecimientos los preceptos sobre higiene y seguridad, y le obligan a tomar

medidas adecuadas para evitar accidentes en el transcurso de las jornadas laborales; declara el derecho de los laboriosos de ir a la huelga considerándola lícita cuando tenga por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores que intervienen en el proceso productivo; es pues un derecho tutelar de los trabajadores.

C) TEORÍA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El maestro TRUEBA URBINA ALBERTO, considera que "el artículo 123 protege no sólo al trabajador económico que se realiza en el campo de la producción económica, sino el trabajo en general, de los empleados comerciales, artesanos, domésticos, médicos, abogados, artistas, deportistas, técnicos, etc., la grandiosidad del derecho mexicano del trabajo radica precisamente en que protege por igual a todos los que prestan un servicio a otro o viven de su trabajo; consigna derechos sociales para la reivindicación de la clase trabajadora, que al ser ejercidos por ésta no solo transformarán las estructuras económicas socializando los bienes de la producción, sino que pondrán las bases para hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres, al amparo del humanismo proletario que se deriva del mencionado precepto social.

Considera que los nuevos estatutos sociales transformaron el Estado Moderno partiéndolo en dos: el Estado principalmente político, con funciones públicas y sociales inherentes al estado burgués, y el Estado de Derecho Social, con atribuciones exclusivamente sociales, provenientes del poder judicial del artículo 123."⁵

D) PRINCIPIOS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El maestro TRUEBA URBINA ALBERTO que se viene citando, expresa que las normas del artículo 123 constituyen los siguientes principios:

1.-"El trabajo no es mercancía ni artículo de comercio, es actividad humana protegida y tutelada por el poder social y político, constitutivos del estado moderno, como persona de derecho público y como persona de derecho social, con facultades expresas en la Constitución."

2.-"El derecho del trabajo sustantivo y procesal se integra por leyes proteccionistas y reivindicatorias de los trabajadores y de la clase obrera; consiguientemente es de derecho de lucha de clases."

⁵ ibidem, p. 108.

3.-"Los trabajadores y los empresarios o patronos son desiguales en la vida, ante la legislación social y en el proceso laboral con motivo de sus conflictos."

4.-"Los órganos del poder social, comisiones del salario mínimo y del reparto de utilidades y juntas de conciliación y arbitraje están obligados a materializar la protección y la reivindicación de los trabajadores, a través de sus funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales."

5.-"La intervención del Estado político o burgués en las relaciones entre trabajo y capital, debe sujetarse al ideario y normas del artículo 123, en concordancia con las atribuciones sociales que le encomiendan los artículos 73, 89 y 107 de la Constitución."

6.-"El derecho del trabajo es aplicable en la producción económica y fuera de él; a todo a aquel que presta un servicio a otro, en condiciones de igualdad, sin subordinar al obrero frente al patrono."

7.-"El Estado burgués en ejercicio de sus atribuciones sociales crea en unión de las clases sociales, trabajo y capital, en las comisiones de los salarios mínimos y del reparto de utilidades, derechos objetivos mínimos en cuanto

a salarios y porcentaje de utilidades para los trabajadores."

8.-"Las Juntas de Conciliación y Arbitraje siguiendo el ideario proteccionista del artículo 123, están obligadas a redimir a los trabajadores para cuyo efecto deben tutelarlos en el proceso laboral en el que impera el principio de desigualdad de las partes con todas sus consecuencias sociales."

9.-"El derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresa, es reivindicatorio en cuanto obtiene un mínimo insignificante de la plusvalía."

10.-"Los derechos sociales de asociación profesional obrera y huelga, en su libre ejercicio, son esencialmente reivindicatorios; por que tienen por objeto transformar el régimen capitalista mediante el cambio de las estructuras económicas, socializando los bienes de la producción."

En consecuencia tal es la opinión del maestro TRUEBA URBINA ALBERTO que afirma que "El artículo 123 es inminentemente revolucionario y constituye la primera Carta Constitucional del Trabajo en el mundo y única con contenido reivindicatorio, considera que la revolución en el artículo 123 de la Constitución es derecho imanente en la misma hasta

su realización integral que será cuando se socialicen los bienes de la producción económica; de la misma manera que se ha ejecutado el derecho a la revolución agraria consagrado en el precepto 27 al entregarse las tierras a los campesinos, faltando solamente que el Estado burgués les proporcione los elementos necesarios para su producción eficaz con aportaciones económicas que el Estado deberá otorgarles a los propios campesinos, y no mediante créditos redimibles, por su identificación del Estado burgués con los propietarios y latifundistas lo cual ha originado que el propio Estado cuente con bienes, recursos y empresas que le permiten hacer tales erogaciones sin menoscabo del cumplimiento de los deberes que le impone la Constitución Política".⁶

E) SÍNTESIS.

"Cotejando objetivamente el texto original del artículo 123 con las reformas de 1962, se nota de inmediato que:

Los principios rígidos de la constitución social, establecidos en el primitivo artículo 123 fracciones VI, IX y XXII, como complementarios de la Constitución Política, pierden su seguridad formal con la reforma que faculta al

⁶ Ibidem, p. 109.

legislador ordinario para introducir excepciones que implican necesariamente la modificación de esa rigidez característica de los preceptos fundamentales de justicia social, en efecto: el derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas era irrestricto y la fijación del cuántum quedaba al libre juego de la lucha de clases, con intervención de la Junta de Conciliación y Arbitraje; la reforma lo limita grandemente al imponerle a la comisión nacional la obligación de tomar en consideración, para fijar el porcentaje de utilidades, la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país el interés razonable y alentador que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales.

Otras limitaciones se derivan de la facultad que otorga a la ley secundaria de exceptuar de la obligación de repartir utilidades, a las industrias de nueva creación, a los trabajos de exploración y otras actividades.

La estabilidad obrera era absoluta conforme al texto primitivo que consignaba la acción de cumplimiento de contrato o reinstalación en los casos de despido injustificado; la reforma la hace relativa al encomendarle a la ley secundaria que determine los casos en que se exima al patrono de la obligación de reinstalar al obrero separado

injustificadamente."⁷

F) CONCLUSIÓN.

El citado maestro TRUEBA URBINA ALBERTO, afirma que "el artículo 123 formulado en 1917, es instrumento de lucha de los trabajadores contra el capital."

"La reforma de 1962, estimula y alienta al régimen capitalista en el proceso de la revolución mexicana."

"La adición constitucional de derechos sociales de los trabajadores del Estado es eminentemente revolucionaria pues es nada menos que el pensamiento del General LÁZARO CÁRDENAS, escrito en la Constitución."⁸

2.- EL SERVICIO CIVIL.

A) ANTECEDENTES.

"Ante las inquietudes, cada vez más numerosas, de los trabajadores del Estado, por la difícil situación que atravesaban, en virtud de que carecían de una ley protectora y que sus condiciones de trabajo eran, francamente

⁷ Ibidem, p. 183.

⁸ Ibidem, p. 184.

deficientes, ya que no tenían seguridad social, ni empleo, ni escalafón, ni tiempo extra, ni vacaciones, y sí, despidos masivos a cada cambio de gobierno e, inclusive, reducciones de salarios. El 12 de abril de 1934, el Presidente ABELARDO L. RODRÍGUEZ, expide un Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, mismo que consigna algunas normas protectoras para los servidores públicos, por lo cual este hecho se considera un antecedente del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión."

El General ABELARDO L. RODRÍGUEZ, expuso como esencial a este acuerdo:

"El propósito fundamental de la revolución armada, atento a las necesidades palpables del país, fué reivindicar a las clases trabajadoras que se encontraban oprimidas y explotadas por las observaciones irracionales y antipatrióticas, el trabajador es factor de primera importancia en el desarrollo de la vida pública, al mejoramiento físico, a la elevación espiritual y a la prolongación de la vida del trabajador, debe el Estado contribuir en forma construida políticamente."

"Hasta ahora está vigente el precepto constitucional, de que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, siempre y cuando el nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución y otras leyes."

"Pero resulta repugnante usarlo omnímodamente, por eso desde septiembre de 1932, di instrucciones a los jefes de las dependencias del ejecutivo que sólo por causa justa se den de baja a los empleados de la administración, ha llegado la época y la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario, por lo que se deberá implantar la Ley del Servicio Civil."

"Por lo pronto, abdicó a la facultad constitucional que tengo para nombrar libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo, instituyo como seguridad de los funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno; se señalan sus derechos y obligaciones, recompensas y establece en su favor, la garantía que a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año (1934) en que terminará mi ejercicio, nadie será removido en su empleo sin causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil."

En este acuerdo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de abril de 1934, se establecía además que "uno de los propósitos fundamentales de nuestro movimiento revolucionario. Atento a las necesidades palpables del país, fué el de reivindicar los derechos de las clases trabajadoras oprimidas y explotadas por las absorciones

irracionales, estancadoras y antipatrióticas del capitalista organizado en México a fines del siglo XIX y reforzado, en sus tendencias, en los años inmediatamente anteriores a la insurrección que echó por tierra los regímenes de la dictadura y de la usurpación."

"Las garantías para el trabajador mexicano fueron la resultante de un estudio comparativo e íntegro de las exigencias de nuestro medio, lo mismo en el orden de la justicia social distributiva, que en el de un concepto moderno sobre la economía del Estado. El obrero, el trabajador en general, es factor de primera importancia en el desarrollo de la vida pública, y a su mejoramiento físico, a su elevación espiritual y a la prolongación de su vida, deben concurrir en forma eficaz, todos los órganos de la sociedad civil constituida políticamente, a través de las normas que el Estado señala en su interpretación positiva del bienestar público."

"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 órganos 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 el artículo 2o. 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 fué una promesa hecha al país, que debemos cumplir a la brevedad posible, conforme con la sinceridad de nuestras intenciones."

"Por diversos motivos, entre otros el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del servicio civil y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes."

"En resumen, el régimen que se inaugura, además de las razones de orden social y revolucionario que lo inspiran, es interno del Poder Ejecutivo, constituye una admisible abdicación de la facultad constitucional que tengo, una autolimitación de esta facultad por un período transitorio de tiempo; no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República, y será lapso y campo de experiencia para la legislación definitiva sobre la materia."

' PSTSE, Testimonios Históricos, p.p. 34 a 36.

B) ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL.

El Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, se compone de 75 artículos y 3 artículos más transitorios; dejando claramente establecidas las bases y lineamientos a las cuales deberán someterse las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión; además en este acuerdo se señalan normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, se establecen los derechos y obligaciones de éstos, se determina la forma como los servidores públicos disfrutarán de vacaciones, licencias y permisos, se señalan las bases para que el personal del servicio civil en el desempeño de sus labores, pueda ser recompensado o ascendido en su puesto, cuando así lo amerite; así también se establecen las sanciones a que se harán acreedores aquéllos empleados o funcionarios que falten al cumplimiento de las obligaciones que establece este acuerdo, asimismo, se enumeran las causas por las cuales los empleados públicos quedarán separados del Servicio Civil.

El artículo 1o. de este acuerdo señala que "El servicio civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos ó comisiones dependientes del Poder Ejecutivo

de la Unión, de cualquier clase que sean, que no tengan carácter militar, con las solas excepciones que establece el artículo siguiente"

Artículo 2o. "No se considerarán sujetos a acuerdo:

I.- Los Secretarios del despacho, los jefes de departamentos administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito y territorios Federales y el Tesorero de la Nación.

II.- Los funcionarios que por ministerio de Ley deban substituir a los anteriores en sus faltas.

III.- Los Subsecretarios del Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos Administrativos, secretarios generales, directores, jefes de departamento de cada dependencia y jefes de oficina o servicio de análoga categoría.

IV.- Los funcionarios y empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales.

V.- Los empleados que presten sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios.

VI.- Las personas que presten sus servicios mediante contrato.

VII.- Los secretarios particulares, empleados de los secretarios particulares, ayudantes, choferes y servidumbre directamente al servicio de los funcionarios comprendidos en las fracciones I, II y III de este artículo, y el personal

dedicado a servicios confidenciales."

Los requisitos indispensables para ingresar al servicio civil, son enumerados en el capítulo III de este acuerdo el cual establece en su artículo 9o. que "Para ser empleado o funcionario de los comprendidos en el servicio civil, se requiere ser mexicano, mayor de dieciséis años y menor de cincuenta y cinco, y tener, además, los conocimientos o prácticas necesarias para desempeñar el puesto de que se trate."

Artículo 10.- "No habrá distinción de sexos para la obtención de empleos, salvo aquellos casos en que por la naturaleza de las labores se requiera que éstos sean desempeñados precisamente por un hombre o por una mujer."

Artículo 11.- "Los extranjeros podrán prestar sus servicios a la Federación mediante contrato que se celebre con ellos. El plazo de tales contratos no excederá de un año, pero podrán renovarse una o varias veces. Dichos extranjeros no ingresarán al servicio civil y sus obligaciones y derechos se registrarán por lo estipulado en los contratos respectivos."

Artículo 12.- "Los servidores del ejecutivo se consideran divididos, según la índole de sus funciones, y para los efectos del servicio civil, en las siguientes categorías:

I.- Profesional

- II.- Subprofesional
- III.- Administrativo
- IV.- Educacional
- V.- Servidumbre, y
- VI.- Obrera.

Ahora bien para abundar un poco más en los lineamientos establecidos para desempeñar estos puestos o categorías, mencionaremos brevemente algunos de sus requisitos:

A) Para desempeñar un puesto de la categoría profesional, es indispensable que la persona que lo valla a desempeñar cuente con título legalmente autorizado y expedido sobre la profesión a realizar.

B) Para desempeñar la categoría subprofesional, es necesario que los empleados cuenten con conocimientos especiales sobre las funciones a desarrollar, sin que existan carreras para adquirirlos, y sólo podrán desempeñarlos previa presentación de examen u oposición, lo mismo se observará para cubrir los puestos de carácter administrativo.

Los temas para los exámenes y las oposiciones, serán dadas a conocer por las comisiones del servicio civil a los interesados, con un período de anticipación no menor de diez días ni mayor de cuarenta.

C) En cuanto al ingreso para el personal que pretenda ocupar puestos de la clase educacional, esto se registrá por

las leyes que sobre la materia rijan.

D) Para desempeñar los puestos comprendidos en la categoría de servidumbre, sólo será necesario que los candidatos sepan leer y escribir, y que acrediten su honradez, por medio de comprobantes expedidos por instituciones o personas idóneas.

E) Para el personal que desempeñe sus servicios dentro de la categoría obrera, será considerado como personal eventual, a menos que se le expida nombramiento para ocupar plazas fijas del presupuesto de egresos, en este caso el trabajador deberá acreditar sus conocimientos o aptitudes.

Por lo que respecta al disfrute de vacaciones, licencias y permisos del personal comprendido dentro del servicio civil, el artículo 24 establece que "El personal tendrá derecho a disfrutar anualmente, con el carácter de vacaciones, de dos períodos de descanso, de diez días cada uno."

Asimismo, el artículo 27 establece que "Para los efectos de este acuerdo, se entiende por licencia, la autorización que se concede a un empleado para separarse temporalmente del desempeño de sus funciones, sin perder su puesto y conservando los derechos que le reconozca el escalafón."

Artículo 28 "Todas las licencias salvo en caso de enfermedad, se concederán sin goce de sueldo y nunca por

tiempo mayor de seis meses."

Artículo 29 "Los funcionarios y empleados del Ejecutivo Federal, en casos de enfermedad debidamente comprobada que los incapacite para desempeñar los trabajos propios de su cargo, tendrán derecho a que se les conceda licencia dentro de un mismo año, para estar separados de dicho cargo en los términos y por los períodos siguientes:

I.- Hasta por dos meses, con goce de sueldo.

II.- Hasta por dos meses más, con medio sueldo.

III.- Hasta por dos meses sin sueldo.

Para la procedencia de las licencias anteriores, será necesario que el personal médico de la dependencia respectiva, o un médico titulado en caso de que no se cuente con ese servicio, certifiquen la enfermedad y que la misma incapacita al interesado para el desempeño de su trabajo."

Los trabajadores o el personal del servicio civil en función o en el desempeño de sus labores, se harán acreedores cuando así lo amerite, a ser recompensados o ascendidos en su puesto.

El artículo 34 de este acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, establece en cuanto a este punto que " las recompensas podrán ser honoríficas o pecuniarias, según el caso de que se trate; y su calidad la fijarán precisamente las comisiones del servicio civil, a moción del jefe superior de la dependencia."

Artículo 35 " Las recompensas honoríficas se otorgarán por escrito y se comunicarán al agraciado, haciéndose constar en los mismos, los servicios prestados que motiven la recompensa, una copia de dicha comunicación constará en el expediente personal del interesado."

Artículo 36 "Las recompensas pecuniarias se concederán al agraciado por trabajar horas extraordinarias en el despacho de sus labores, siempre que en las ordinarias haya cumplido debidamente sus obligaciones, igualmente podrán concederse recompensas pecuniarias por el desempeño de trabajo eventuales de difícil ejecución, llevados a término en forma satisfactoria, si a juicio del jefe superior de la dependencia, constituyeron un verdadero esfuerzo del empleado.

Como ya lo habíamos mencionado anteriormente, el acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, no sólo establecía prestaciones y recompensas para los empleados comprendidos dentro del servicio civil , sino que, también comprendía un capítulo que marca claramente los derechos y obligaciones que tienen los trabajadores como empleados sujetos a este acuerdo, en consecuencia el artículo 42 de este acuerdo establece que "Los funcionarios y empleados que, de conformidad con las disposiciones de este acuerdo, estén comprendidas dentro del servicio civil, tendrán los derechos

siguientes:

I.- Percibir la retribución que asigne al cargo que desempeñan, el presupuesto anual de egresos, o en su caso, las leyes y demás disposiciones aplicables.

II.- Conservar el empleo, cargo o comisión de que sean titulares, mientras no incurran en algunas de las causas de destitución, que se señala en este acuerdo, o el puesto no sea suprimido.

III.- Ascender a los puestos de la categoría inmediata superior, siempre que se llenen los requisitos que establece el presente acuerdo.

IV.- Desempeñar solemnemente las funciones que conforme a la ley y demás disposiciones correspondan a su cargo.

V.- Ser tratados con absoluta consideración por sus jefes, iguales y subalternos.

VI.- Disfrutar de las licencias y vacaciones que establece el capítulo IV.

VII.- Percibir indemnización cuando sean separados de sus cargos, por causas que no les sean imputables, en los casos y términos que previene este acuerdo.

VIII.- Disfrutar de las pensiones de retiro e inhabilitación, así como de los demás prerrogativas que establezcan las leyes."

Artículo 43 "Son obligaciones de los funcionarios y

empleados sujetos a este acuerdo:

I.- Cumplir la Constitución Política del país y las leyes que de ella emanen, así como cuidar, dentro de su esfera de acción administrativa, por que los demás las cumplan.

II.- Observar estrictamente los reglamentos interiores de la oficina en que presten sus servicios, y las demás disposiciones que se dicten en atención al servicio.

III.- Ejercer las funciones propias de su cargo con diligencia y celo, dedicándoles toda la capacidad y actividad que se requieran para lograr eficientemente su desempeño.

IV.- Coadyuvar dentro de su esfera de acción a la realización del programa de administración del gobierno, observando en todos sus actos una absoluta lealtad a éste.

V.- Guardar el respeto debido a sus jefes, iguales y subordinados.

VI.- Tener con el público la tensión y consideración más amplias, dándole todas las facilidades que sean compatibles con las disposiciones dictadas para el despacho de los asuntos.

VII.- Proceder con absoluta discreción en el desempeño de su cargo, guardando la reserva que sea necesaria cuando la índole de la función lo exija o cuando así lo ordenen las leyes u otras disposiciones.

Esta última obligación se considerará subsistente, aún

cuando el funcionario o empleado se encuentre separado del servicio."

Ahora bien, si por un lado los empleados comprendidos dentro del servicio civil son recompensados, por el buen desempeño en la realización de sus trabajos o actividades que le son encomendadas; también es cierto que en el acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, se estableció un capítulo que comprende las sanciones a que estos se harán acreedores por el incumplimiento de las obligaciones que han quedado precisadas en el presente acuerdo.

El artículo 48 sobre este punto que nos ocupa establece que "los funcionarios o empleados que falten al cumplimiento de las obligaciones que establece este acuerdo, quedarán sujetos a la aplicación de las siguientes sanciones:

I.- Extrañamiento.

II.- Notas malas.

III.- Multa.

IV.- Destitución."

Artículo 49 " Fuera de las sanciones a que se refiere el artículo anterior, no se aplicará administrativamente alguna otra."

Por último señalaremos las diferentes causas por las

cuales los empleados quedaran separados del servicio civil, de lo cual el artículo 59 establece al respecto que "la presentación de servicios terminará por las siguientes causas:

I.- Supresión del cargo en el presupuesto de egresos o en la ley respectiva.

II.- Por razones de salud que inhabiliten parcial o totalmente al empleado para poder seguir prestando sus servicios, una vez agotados los períodos de licencia que concede este acuerdo. En el primer caso, podrá ser admitido en un grado inferior, según su capacidad.

III.- Por renuncia en los términos de ley.

IV.- Por la pérdida de la nacionalidad.

V.- Por destitución en los casos que establece este acuerdo.

VI.- Por fallecimiento."¹⁰

3.- EL TRABAJO BUROCRÁTICO Y SU REGLAMENTACIÓN.

A) ANTECEDENTES.

La lucha de los trabajadores al servicio del Estado no fué fácil, se prolongó por muchos años, y comprende un largo período, parte de la terminación de la etapa revolucionaria

¹⁰ Ibidem, p.p. 37 a 49.

y continúa cuando se llega al período de reconstrucción y consolidación de los Gobiernos revolucionarios, que permiten la emisión de la voz popular y de los diversos grupos que forman la nacionalidad.

Así los constituyentes de 1917, implantaron artículos proteccionistas para los trabajadores asalariados, y aún cuando quedaron excluidos de dicha protección los servidores del Estado, ya se señalaba en la Constitución la conveniencia de reglamentar en forma especial las condiciones de los trabajadores al servicio del Estado, que se hallaban en el desamparo legal y económico.

A partir de la promulgación Constitucional de 1917, los empleados públicos se sienten al margen de las conquistas más legítimas del artículo 123, y dirigen todos sus esfuerzos a organizarse para reclamar sus derechos, en efecto, era de considerarse el injusto desamparo y relegación en que dramáticamente vivía la burocracia nacional, era un sector laboral, amenazado constantemente con cese injustificado, la reducción y congelación de salarios.

En estas condiciones los trabajadores al servicio del Estado, se consideraban fuera de la protección del movimiento social y carentes de estabilidad en sus empleos, pues cada

cambio de Gobierno era motivo de angustia y pánico, motivado por los numerosos ceses que los nuevos funcionarios dictaban sin ninguna consideración y los trabajadores que por suerte se quedaban en sus empleos eran objeto de un sin número de humillaciones, rebajas de salarios, cambios arbitrarios, y asentándose su precaria situación por carecer de los beneficios y apoyos.

No se pagaba el descanso semanario, no se disfrutaba de vacaciones, no había límite en la jornada de trabajo, no se remuneraba el tiempo extraordinario laborado, se carecía de servicios Médicos, dándose el caso que cuando se enfermaban los trabajadores, no se les pagaban los días que faltaban a sus labores, y si desgraciadamente fallecía el trabajador, sus deudos quedaban en completo desamparo, pues no existía ley ni institución para protegerlos.

No se les reconocía permanencia en el empleo, no existían escalafones, las designaciones se hacían arbitrariamente por los jefes y consecuentemente el monto del salario estaba sujeto al capricho o al favor que muchas veces se pagaba con el decoro de la dignidad.

Por eso debemos de considerar que las causas que dieron mayor impulso, para que los trabajadores se revelaran,

provenían de las crueles condiciones económicas y sociales imperantes en este sector, y a tales circunstancias se unía la precaria condición política y económica existente en el país, esta situación impedía también el desarrollo eficiente de las funciones públicas, ya que para garantizar su buen funcionamiento era necesario contar con un inventario de recursos humanos experimentado, seguros de su estabilidad en el empleo y bien remunerado.

B) REGLAMENTACIÓN DEL SERVICIO BUROCRÁTICO.

Hemos establecido que los trabajadores que prestaban sus servicios en el gobierno, sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual; carecían de protecciones personales y de estabilidad. Situación que los obligaba a pensar en diversas formas de defensa.

"Es así como comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el período colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad en México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato; durante la vigencia de la constitución de 1824, se habla de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas

para viudas de ellos.

Ya en la etapa de la Reforma aparecen algunas ventajas más encaminadas al bienestar del servicio público y su familia, pero no en relación con su condición de empleado, es decir, con su estabilidad.

Es en el año de 1875 que se constituye la primera mutualidad de empleados públicos, pero en realidad la misma no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna.

Durante el Gobierno del General DÍAZ aparece la ley de Pensiones Montepíos y Retiros para Civiles y Militares (1896); donde se señala el acceso a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho en caso de retiro; se reconoce además derecho a la viuda y a las hijas "hasta que se casen o se mueran" y a los hijos hasta los 21 años de edad".¹¹

Pasaron muchos años, sin que al efecto se emitiera alguna disposición relacionada con el servicio prestado por los trabajadores al servicio del Estado, se consideraba que sus relaciones se regían por el derecho administrativo y por

¹¹ Cantón Moller, Miguel, op. cit. p. 76.

ende sus relaciones de trabajo estaban supeditadas a las disposiciones de este derecho; y en consecuencia se normaban por órdenes, memorándas, acuerdos y otras disposiciones similares.

"Es hasta 1925 que aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la dirección de pensiones civiles de retiro; en 1928 los maestros logran el seguro federal del magisterio, de tipo mutualista.

Siendo Presidente Constitucional sustituto el General ABELARDO L. RODRÍGUEZ, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos, entre otros acuerdos dictó uno de gran importancia para nuestro estudio: el Acuerdo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril de 1934. Si bien es cierto que éste acuerdo tuvo carácter expresamente transitorio, porque así lo disponía el artículo segundo transitorio del propio acuerdo, que señalaba su vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934, esto, según la Exposición de Motivos, para dar libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio. Ya antes, casi inmediatamente de tomar posesión, en septiembre de 1932 el General RODRÍGUEZ había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del Poder

Ejecutivo no fueran emovidos de su cargo sino por justa causa; ahora con el acuerdo relativo a la organización del servicio civil, perfeccionaba su acción y daba el antecedente más cercano para la posterior promulgación del Estatuto .

El Acuerdo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y a demás señalaba a quiénes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaban en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y de algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El tercero señalaba las formas de ingreso al servicio civil, las categorías y los casos de preferencias. El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el quinto a las recompensas y ascensos. El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo señalaba las sanciones aplicables

y la forma para ello. El octavo la forma de separación del servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador.

Contenía algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios".¹²

La lucha Política continuaba y por fin con la simpatía del Presidente de la República, que entonces ya lo era el General Lázaro Cárdenas, se logró que se presentara ante el congreso de la Unión una iniciativa del Estatuto para los trabajadores que prestaban servicios al poder público; el cual fue promulgado en su carácter citado, publicándose en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938. Por fin los trabajadores al servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

Sin embargo y debido a las grandes presiones que ejercían las organizaciones de los trabajadores al servicio del Estado, con la finalidad de elevar sus derechos

¹² Cantón Moller, Miguel, ob. cit. p. 77.

burocráticos a nivel constitucional, el 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una Iniciativa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado, considerando la diferencia que existía entre el trabajo burocrático y el trabajo en general. El 27 de septiembre de 1960 se declaró reformado el artículo 123 Constitucional, creando un marco jurídico compuesto de catorce fracciones al que se le denominó Apartado "B" publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1960, y en el cual quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

C) NATURALEZA DEL SERVICIO BUROCRÁTICO.

Las diferencias que existían entre el trabajo burocrático y el trabajo en general, quedo debidamente definida en la Iniciativa de Reforma que creó el Apartado "B", "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza que la que liga a los servidores públicos, con el Estado puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal,

mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública, pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre tutelado"¹³

El maestro JOSÉ DÁVALOS, considera que " el servicio regulado por el apartado "A" el fin que persigue la empresa es un fin meramente económico, está en relación con la ley de la oferta y la demanda. Los sujetos de la relación laboral tienen una conciencia de clase desarrollada, en base a la cual buscan el logro de sus intereses: los trabajadores, por la mayor cantidad y calidad de sus prestaciones y, los patronos, por el mayor aprovechamiento de la fuerza de trabajo que ocupan, para aumentar el rendimiento de su capital invertido.

En cambio en el apartado "B", el fin que se persigue es de interés general; los burócratas como realizadores de la tarea pública, son factor primordial para el buen funcionamiento del aparato gubernamental, y la eficacia de su actuación coadyuva para que el estado logre sus funciones como

¹³ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 381.

tutelador del interés social."¹⁴

El maestro JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ, considera que "existen dos categorías de empleados públicos:

1) Los de "ALTO NIVEL" que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos "ALTAMENTE CONFIDENCIALES" directamente dedicados a la administración del Estado (Agentes Políticos).

2) Los de "BAJO NIVEL" los que actúan como auxiliares sin poder decisorio que desempeñan cargos dirigidos, no confidenciales, sin facultades para la administración del Estado, meros auxiliares (empleados públicos)"¹⁵

Ahora bien, como ya ha quedado expresada la gran diferencia que existe entre el servicio que prestan los trabajadores al servicio del Estado y, aquel que realizan los laboriosos en general, el tratamiento jurídico para una y otra clase de trabajadores no puede ser el mismo en muchos aspectos, aún cuando todos tienen derecho a la protección jurídica que debe darse al trabajo, debido a que las necesidades del Estado, de las entidades y organismos que

¹⁴ Derecho Del Trabajo, Tomo I, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 428.

¹⁵ Trabajadores Estatales, Primera Edición, Bogotá: D.E. 1979, p. 106.

forman la Administración Pública, exigen diferencias que entre otras, si consideramos la opinión que describen sobre los fines de una y otra clase obrera los maestros SERRA ROJAS ANDRÉS y JOSÉ DÁVALOS MORALES, podemos concluir que para diferenciar a un empleado público de un trabajador privado, debemos tener en cuenta primeramente las siguientes características:

- 1) El origen de las funciones realizadas;
- 2) El origen de la remuneración; y
- 3) Las personas beneficiadas con el trabajo.

En cuanto a la primera característica, podríamos mencionar que los trabajadores que desempeñen funciones creadas por nuestra Carta Magna, la ley o la norma administrativa o que ejerzan alguna autoridad o jurisdicción, tendrán la calidad de público; y en consecuencia quien carezca de estas funciones deberá ser considerado como trabajador particular.

En relación con la segunda característica, es evidente determinar que los trabajadores que sean remunerados con fondos nacionales, departamentales o municipales o que tengan origen en dineros públicos, serán considerados como de carácter públicos; por lo tanto los trabajadores que obtengan una remuneración con recursos que no tengan este origen se entenderá que son trabajadores particulares.

Finalmente, cuando el beneficiado por el trabajo

realizado sea una persona de Derecho público. Como el Estado, el Departamento del Distrito Federal o el Municipio, el laborioso tendrá el carácter de empleado público, mientras que por el contrario, cuando el beneficiario por el trabajo sea un particular, quien presta el servicio será considerado en la categoría de trabajador particular.

D) SUJETOS REGULADOS.

"El proemio del apartado "B" del artículo 123 determina expresamente que ese marco jurídico es aplicable a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

También a nivel constitucional pero dentro de los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción V, se regulan las relaciones de los trabajadores al servicio de los gobiernos municipales y estatales, respectivamente, los cuales se regirán por leyes que expidan las legislaturas locales con base en los beneficios mínimos establecidos en el artículo 123 de nuestro Código Político Federal, y por tratarse de un servicio público debemos entender que el punto de referencia, es el apartado "B" cosa que no precisan los preceptos citados.

Existen múltiples organismos descentralizados cuyas

relaciones laborales son objeto de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del referido numeral Constitucional, algunos de estos organismos se mencionan en el artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, tratándose de una mera enumeración enunciativa. No se refiere a este trabajo el apartado "B", los hay también remitidos a la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A". Su ubicación en una u otra regulación se determina en la Ley o el Decreto que los crea, en base a una decisión Presidencial y en atención al momento político que se viva. En todo el sector paraestatal priva esta situación.

Cabe observar que hay una serie de trabajadores que, desempeñando un servicio público, por disposición expresa de la fracción XIII del apartado "B", del artículo 123 Constitucional y 80. de la Ley Reglamentaria, se les excluye de la aplicación de estos ordenamientos, y se les remite a sus Leyes propias: los Militares, Marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior.

Entre los grupos de trabajadores excluidos del apartado "B" están los trabajadores de confianza; los que prestan servicios mediante contrato civil; los que estén sujetos al pago de honorarios; los miembros del Ejército y Armada Nacional, excepción hecha del personal civil de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal

Militarizado o que se militarice legalmente; los miembros de los cuerpos de seguridad pública (policías, bomberos etc.); el personal del servicio exterior mexicano; y el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras." ¹⁶

E) RELACIÓN LABORAL DEL ESTADO CON SUS TRABAJADORES.

Ahora bien, como ya hemos mencionado, el precepto 123 Constitucional fué reformado nuévemente, con la finalidad de incorporar a nuestra Máxima Ley los principios de protección de los trabajadores al servicio del Estado, dicha reforma fué publicada en el Diario Oficial el día 5 de diciembre de 1960; y consistió en agregar XIV fracciones a éste artículo, en consecuencia y como resultado de la citada reforma constitucional, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", la cual se publicó en el Diario Oficial, el 28 de diciembre de 1963.

Con está reforma, a nuestra Constitución General de la República, queda definida la forma en que el numeral aludido con sus dos Apartados "A" y "B", regulaba la relación del servicio que prestan tanto los trabajadores en general como

¹⁶ Dávalos Morales, José, op. cit. Tomo I, p.p. 428 y 429.

los trabajadores al servicio del Estado; pero aún quedaba una incógnita por resolver, no se sabía con exactitud si el epigrafe 123 constitucional contemplaba la relación de los gobiernos estatales y municipales con sus trabajadores ya que: "El texto originario del artículo 123, no hacía distinción entre los sujetos de su protección, de donde se entendía que abarcaba lo mismo a empleados particulares que del Estado en sus distintos niveles.

En 1960 queda integrado el numeral 123 de nuestro Código Supremo en dos Apartados y la interrogante era saber en cuál de los dos estaban incluidos los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, o sí, en su caso, se les excluía.

Dado que no existe diferencia de fondo en cuanto a los servicios que se prestan a la administración federal, local y municipal, se podría pensar, en principio, que todas estas relaciones por igual se hallaban reglamentadas por el apartado "B".¹⁷

Sin embargo, si consideramos que el texto aprobado y publicado del artículo 123 fué: "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,

¹⁷ Dávalos Morales, José, op cit, p. 449.

domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios Federales y sus trabajadores."

"De tal suerte que tanto el precepto Constitucional como la Ley reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 sólo se referían a los burócratas federales y de ninguna manera comprendían a los burócratas estatales o municipales.

Ante la anterior aseveración era evidente afirmar que por exclusión se hallaban entonces en el Apartado "A" del precepto 123 Constitucional.

Del texto anterior no se puede desprender que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios estén regulados por este marco.

Así, las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios no se rigen por el Apartado "A", ni en base a una interpretación en el sentido de que quedan comprendidas en la frase ..." todo contrato de trabajo", ya que esto sería tergiversar el texto Constitucional.

No estando tutelados estos trabajadores ni por el Apartado "A" ni por el Apartado "B", la interrogante era saber qué Ley los regulaba y a quién tocaba expedirla.

El Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes reglamentarias del numeral 123 de nuestra Ley de Leyes,

el cual, como sabemos, está integrado por dos apartados, por lo que respecta al Apartado "A" el Congreso tiene amplias facultades para legislar, por lo que hace al Apartado "B" la facultad se limita a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, quedando al margen de sus atribuciones el regular este tipo de relaciones a nivel Estatal y Municipal.

Si la Federación no tiene facultad expresamente concedida por nuestra Ley de Leyes para legislar sobre el vínculo laboral entre los Estados y Municipios con sus trabajadores, de acuerdo al precepto 124 Constitucional, la facultad corresponde a las legislaturas de los Estados.

Las relaciones laborales que nos ocupan se hallan reguladas entonces por las Leyes del Servicio Civil que expidan las Legislaturas de cada Estado."¹⁴

Debido a la notable diferencia de derechos que existían en las disposiciones de algunas de las leyes del servicio civil, con las aplicables a los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, "en un intento de reafirmar el Federalismo a través del reforzamiento de las estructuras básicas, los Estados y los Municipios, se instrumentó la reforma al numeral 115 Constitucional.

La enmienda fundamental fue publicada en el Diario

¹⁴ Idem, p.p. 449 y 450.

Oficial el 3 de febrero de 1983, por lo que respecta a la facción IX, que es la relativa a la cuestión laboral, quedó como sigue:

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

Los Estados siempre conservaron la facultad originaria en materia de relaciones laborales con sus trabajadores; en ejercicio de la misma expidieron desde los años 20, leyes del servicio civil, mas como es de suponerse, éstas y aún las expedidas más reciénmente, estuvieron siempre por debajo de las condiciones del artículo 123."¹⁹

¹⁹ Ibidem, p.p. 451 y 452.

CAPITULO II

LA FEDERALIZACION DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

1.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

A) ANTECEDENTES

Con la aparición o creación del precepto 123 en nuestra Constitución, no se resolvieron en su totalidad los problemas o conflictos de carácter laboral que tenían las clases trabajadoras y que en ese momento se encontraban estáticos por el temor que tenían los laboriosos y la incertidumbre que prevalecía, pero fué con la aparición de éste precepto Constitucional que dichos problemas salen a la luz del pueblo y los Gobiernos de los Estados, se ven en la necesidad de tomar una serie de medidas, como dictar algunas disposiciones que, en la mayor parte de las veces eran incompletas, pero siempre con la intención de solucionar estos conflictos, protegiendo a los trabajadores bajo las normas mínimas establecidas en las disposiciones constitucionales.

"La declaración de derechos sociales fortaleció el ejército de los trabajadores para el beneficio del trabajo: el despertar obrero reafirmó su conciencia de clase y se

extendió por toda la república y crea sindicatos, federaciones y confederaciones y devino una fuerza viva y activa al servicio del trabajo, y se convirtió en una fuente cuyas primicias fueron los conflictos colectivos, las huelgas y los contratos colectivos. Pero no estaban satisfechos los trabajadores y lentamente se fue formando un rumor que resonó en los campos mineros y petroleros, en las fabricas y en los talleres.

Finalmente, algunos conflictos colectivos y huelgas se extendían a dos o más Entidades Federativas, ninguna de las cuales podía intervenir, por que sus decisiones carecían de eficacia fuera de sus fronteras.

En vista de la multiplicación de las dificultades; el Poder Revisor de la Constitución modificó en el año de 1929 el párrafo introductorio de la declaración y propuso una solución estrictamente original: la Ley del Trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la república".²⁰

²⁰ De La Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977. p. 53.

"El Presidente Calles terminó su período el 31 de noviembre de 1928; al día siguiente, por muerte del Presidente electo, fue designado Presidente Interino el Lic. Emilio Portes Gil. Pero antes de esa fecha, el Gobierno tenía planeado; la reforma de los artículos 73 fracción X y 123 de la Constitución, indispensable para federalizar la expedición de la ley del trabajo. Dentro de su propósito, y aún antes de enviar la iniciativa de reforma constitucional, la Secretaría de Gobernación convocó una asamblea obrero patronal, que se reunió en la Ciudad de México el 15 de noviembre de 1928, y le presentó para su estudio un proyecto de Código Federal del Trabajo. Este documento publicado por la C.T.M. con las observaciones de los empresarios, es el primer antecedente concreto de la elaboración de la ley de 1931".²¹

B) CREACIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Como ya mencionamos anteriormente, por la multitud de problemas que se ventilaban en los Estados de la República y que desafortunadamente ninguno de ellos intervenía para solucionarlos, debido a que carecían de eficacia sus decisiones fuera de su jurisdicción, fue necesario adoptar la solución de elaborar una sola Ley del Trabajo que pusiera fin

²¹ De La Cueva, Mario, op. cit. p. 54.

a estas irregularidades, y es precisamente el 6 de septiembre de 1929 cuando se modificó el Artículo 123 en su párrafo Introdutorio y la Fracción X del similar 73 de la Constitución.

En este mismo año, es decir, en 1929 el Presidente Emilio Portes Gil " ordenó la integración de una Comisión para elaborar el Proyecto de Ley Federal del Trabajo; la cual se integró por los Licenciados PRAXEDIS BALBOA, ENRIQUE DELHUMEAU Y ALFREDO IÑARRITU, que designó el proyecto como Código Federal del Trabajo, el cual es conocido como el "Proyecto Portes Gil."

Este Proyecto incluía dentro de su aplicación a los trabajadores del Estado, es decir, que concedía las mismas prestaciones y prerrogativas a obreros y burócratas; señalada la posibilidad del contrato por equipo, el contrato colectivo, definido casi en los mismos términos en que actualmente aparece en la ley, así como el contrato-ley, además el contrato individual, naturalmente.

El Proyecto Portes Gil fue rechazado por el Congreso de la Unión, particularmente en la Cámara de Diputados. Con este motivo la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo convocó a una convención obrero-patronal en el año de 1931, durante la cual hicieron modificaciones al Proyecto existente.

Este Proyecto revisado pasó con el nombre de " Proyecto

de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo " y fue convertido en Iniciativa por el Presidente de la República, Ing. Pascual Ortiz Rubio, siendo el secretario del ramo el Lic. Aarón Sáenz.

Discutido el proyecto a que nos referimos, fué aprobado en los primeros días del mes de agosto de 1931, y devuelto al Ejecutivo para su promulgación, que se llevo a cabo el 18 del mismo mes de agosto de 1931".²²

El maestro Nestor de Buen Lozano. considera que "independientemente de los valores de la ley de 1931, particularmente en relación a las condiciones mínimas que concedió a los trabajadores, su verdadera trascendencia debe de encontrarse en tres instituciones: el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga que, de la manera como fueron reglamentadas y no obstante los vicios derivados de su aplicación práctica, han constituido el instrumento adecuado para una mejoría constante de una parte de la clase obrera. En vez de ser un freno a la industrialización y, en general, para el desarrollo económico, la ley, gracias a esos tres instrumentos, ha hecho factible la paz social, dentro de un desarrollo armónico de las relaciones obrero patronales. Es importante reconocer

²² Cantón Moller, Miguel, op. cit. p.p. 53 y 54.

que, paralelamente, produjo un efecto indirecto: la mayoría de los trabajadores mexicanos han vivido al margen del sindicalismo o bien, sufren un sindicalismo entreguista. A ellos no les han tocado los beneficios de las revisiones bienales de las condiciones de trabajo. De ello resultó que, al cabo de un tiempo importante: el transcurrido entre los años de 1931 y 1970, se hubiera producido un diferencia radical en la condición económica de los trabajadores, que la Nueva Ley, como lo señala en su " Exposición de Motivos", trató de borrar elevando a la categoría de normas generales algunas de las que establecían los beneficios alcanzados en contratos colectivos, así, el aguinaldo, la prima de vacaciones, la antigüedad etc."²³

El maestro Enrique Tapia Aranda, considera que la Ley Federal del Trabajo de 1931, " consagró como principales instituciones en materia social: la jornada máxima de trabajo, el salario mínimo, la huelga, régimen de riesgo profesional, la protección a la mujer y a los niños, la libertad de asociación sindical entre otros"²⁴

²³ Derecho del Trabajo, op. cit. Tomo I, p. 340.

²⁴ Derecho Procesal del Trabajo, Cuarta edición, México, 1972, p. 21.

C) REFORMAS Y ADICIONES MAS IMPORTANTES QUE SUFRIÓ DURANTE SU VIGENCIA LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

" La Ley de 1931, que estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970, fue reiteradamente reformada y adicionada. Sería excesivamente prolijo- y nos tememos que innecesario, hacer una relación precisa de sus modificaciones. Baste señalar algunas de las más importantes: 1) en el año de 1933, se modificaron los artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo; 2) por ley del 30 de diciembre de 1936, se estableció el pago del séptimo día de descanso semanal; 3) la ley del 17 de octubre de 1940, suprimió la prohibición que los sindicatos tenían de participar en asuntos políticos; 4) en el año de 1945 se modificaron diferentes preceptos sobre el derecho de huelga; 5) por decreto del 29 diciembre de 1962, se reglamentaron las reformas constitucionales del mismo año relativas a los trabajos de mujeres y menores, salarios mínimos, estabilidad en el empleo y participación en las utilidades, y se introdujeron modificaciones que reflejaban las tesis de la relación de trabajo".²⁵

²⁵ De Buen Lozano, Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, p.p. 339 y 340.

D) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 Y SU APLICACIÓN POR LOS ESTADOS.

" Tal y como lo establece la propia Constitución, la aplicación correspondió a los Estados, salvo en las materias de la competencia federal, que se supone lo son por exclusión y están definidas en la fracción XXXI del artículo 123; pero la realidad es que con el crecimiento económico del país, con la multiplicación de empresas que afectan a varios Estados y con la propia naturaleza de nuevas fuentes de producción, las materias de excepción se han multiplicado y cada vez son más, reduciéndose proporcionalmente aquéllas que corresponden a la competencia estatal. La fracción XXXI cada vez es más amplia y no será difícil que dentro de algún plazo más o menos breve, las materias de excepción sean las que competen a la jurisdicción de las autoridades locales.

Señalaremos para concluir, que el sistema y orientación de la ley de 1931 era fundamentalmente proteccionista para el trabajador, según se desprende de la " Exposición de Motivos", donde se señala; " El Gobierno actual, por su origen y convicción no puede formular la Ley que norme la actividad del capital y del trabajo, sino en un sentido plenamente protector para los trabajadores..." más adelante asienta: " En el Proyecto se ha procurado el debido respeto a todos los intereses legítimos, cuyo juego armónico produce el orden social y cuyo equilibrio corresponde guardar al

poder público".²⁶

A manera de comentario, sobre el particular, podríamos decir que con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, no se iban a resolver todos los problemas que estaban latentes en ese momento ni aquellos que surgieran posteriormente con motivo del trabajo, por lo que tampoco iba a ser posible satisfacer todas las aspiraciones y los intereses por los que luchaba la clase laborante, pero sí se podían dar soluciones más concretas y justas a sus problemas. Tal es este hecho que por no ser suficiente la ley " el Ejecutivo ha venido creando otros instrumentos legales que han surgido de las necesidades reales. Pueden mencionarse las siguientes: los reglamentos interiores de trabajo de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D.F.; el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; el de la Inspección Federal del Trabajo; el de Agencias de Colocación de Jurisdicción Federal; el de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo; el de Policía Minera y Seguridad en los Trabajos de las Minas; el de Inspección de Calderas de Vapor; el de Higiene del Trabajo; el de Higiene Industrial;

²⁶ Cantón Moller, Miguel, op. cit. p.p. 54 y 55.

el de Labores Peligrosas e Insalubres y el de habitaciones para obreros (el cual fué sustituido por las disposiciones de la ley de 1970, ya reformadas)".²⁷

E) PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

Como ya mencionamos antes, la Ley Federal del Trabajo de 1931, no era suficiente para dar respuesta a todas las demandas y problemas de carácter laboral, por lo que, era necesario formular una Nueva Ley que respondiera a las transformaciones sociales y económicas que operaban en nuestro país después de 1931.

" La elaboración de la Nueva Ley Federal del Trabajo configuró un proceso democrático de estudio y preparación de una ley social, un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa. Precisamente porque la Ley del Trabajo es el punto de partida para el desenvolvimiento de los principios de justicia social que brotan del artículo 123, su consulta y discusión públicas con las fuerzas activas de la vida nacional, trabajadores, patrones y sindicatos, Escuelas de Derecho e Institutos

²⁷ De Buen Lozano, Nestor, op. cit. Tomo I, p. 340.

Jurídicos y Económicos, autoridades de trabajo, y en general, con los representantes de los intereses nacionales, constituyen una auténtica consulta y un debate con el pueblo, un procedimiento que de continuarse en ocasión de otras leyes, producirá una legislación cada vez más próxima a la conciencia del pueblo, titular único de la soberanía y de todos los poderes públicos."²⁴

" La vigente Ley del Trabajo tiene dos anteproyectos como antecedente de su creación; uno de 1962, resultado del trabajo que durante dos años realizó la Comisión nombrada por el Presidente Adolfo López Mateos e integrada por el Licenciado Salomón González Blanco, Secretario del Trabajo y Previsión Social; la Licenciada María Cristina Salmoran de Tamayo, Presidenta de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; el Licenciado Ramiro Lozano Presidente de la Junta Local Conciliación y Arbitraje del D.F.; y el Maestro Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Mario de la Cueva. Este proyecto exigía, para su adopción, de una reforma previa de las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, para que estuviera acorde con la elevación a 14 años de la edad mínima de admisión al trabajo, una más justa y eficaz reglamentación

²⁴ De La Cueva, Mario, op. cit. p. 56.

del establecimiento de los Salarios Mínimos; un procedimiento aplicable para determinar el porcentaje de los trabajadores en las utilidades de las empresas; la corrección de la interpretación equivocada de las fracciones XXI y XXII sobre la estabilidad de los trabajadores en el empleo; y la definición de la competencia de las autoridades Federales y Locales del Trabajo.

En noviembre de 1962 fueron aprobadas las reformas constitucionales antes mencionadas. El anteproyecto quedó en el escritorio del Presidente de la República.

Un segundo anteproyecto fue el concluido en el año de 1968, después de un trabajo iniciado un año antes por una nueva comisión, nombrada por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz y formada por las mismas personas que integraron la primera comisión, agregándose el Licenciado Alfonso López Aparicio, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

A propuesta del Ejecutivo, el citado anteproyecto fué divulgado entre los sectores interesados para que lo estudiaran y vertieran sus opiniones. El 10. de mayo del mismo año, por acuerdo del ejecutivo, se invitó a las clases sociales a que nombraran representantes para que se reunieran para intercambiar impresiones para una mejor elaboración del proyecto.

Después de emitir los sectores interesados sus observaciones, en diciembre de 1968, el ejecutivo presentó a

la Cámara de Diputados, una iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo. Se efectuó una segunda discusión con la participación de representantes de trabajadores y patrones.

Posteriormente, el Congreso invitó a un cambio de impresiones a la comisión redactora. Al cabo de la misma, se observó que el proyecto no sufrió ninguna modificación en sus principios, instituciones y normas fundamentales.

Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial el 10. de abril de 1970 y entró en vigor el 10. de mayo del mismo año".²⁹

F) REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES POSTERIORES A 1970.

Los autores de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se propusieron formular una Ley nueva que respondiera a los cambios sociales y económicos que se daban en nuestro país durante la vigencia de la Ley de 1931; y que crecían a una gran velocidad, lo cual provocaría reformas legales a la Ley Federal del Trabajo, es decir, que la misma tendría que adecuarse permanentemente a la vida, ya que el Derecho del Trabajo es considerado como un estatuto dinámico, en cambio permanente e inconcluso.

Resultan elocuentes las palabras vertidas al respecto

²⁹ Dávalos Morales, José, op. cit. Tomo I, p.p. 72 y 73.

por el Dr. Mario de la Cueva quien fuera Rector de nuestra Máxima Casa de Estudios, cuando dice:

" Dentro de este orden de ideas, en el año de 1973 se reformó la Ley, con el propósito de crear principios e instituciones defensores del Poder adquisitivo del Salario, lo que ha dado al Derecho de Trabajo su verdadera dimensión: ya no es solamente un estatuto regulador de las relaciones entre trabajadores y patrones, sino que penetra definitivamente en la economía nacional para facilitar a los obreros y a sus familias la adquisición de los artículos de consumo necesarios y convenientes a precios reducidos, mediante la creación de economatos y el otorgamiento de créditos a interés moderado.

La influencia creciente de la mujer en la vida Nacional y Universal, determinó al Poder Ejecutivo en el año de 1953, a dirigirse al poder revisor de la Constitución proponiendo la reforma del artículo 34 de la Carta Magna, a efecto de otorgar a las mujeres la categoría de ciudadano y el ejercicio de los derechos políticos. Esta primera reforma culminó con la de 1974, que consignó en el artículo 4o. de la Constitución la igualdad plena del hombre y de la mujer, y como consecuencia de ella las modificaciones necesarias en el Código Civil, en la Ley de Población en la Nacionalidad y Naturalización y en la Ley del Trabajo. Las únicas normas particulares para el trabajo de las mujeres que subsisten en

la legislación laboral, se relacionan con la defensa de la maternidad".³⁰

Sobre el mismo temor se aludé por el Dr. Jose Davalos Morales, que:

" Por iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 18 de diciembre de 1979, la Ley Federal del Trabajo tuvo importantes Reformas en los títulos catorce, quince y dieciseis. También se hicieron modificaciones al Procedimiento de Huelga y se adicionó el artículo 47 con dos párrafos finales.

Actualizaciones que fueron publicadas en el Diario Oficial el 4 de enero de 1980 y entraron en vigor el 10. de mayo del mismo año. Desde entonces el procedimiento laboral es un derecho social de clase.

En la ley de 1931 y 1970 no se reflejó; por lo que hace al procedimiento laboral, la mística clasista y social que quisieron imprimirle los diputados obreros. Lo mantuvieron alejado de la antorcha de Justicia Social que ilumina las reivindicaciones proletarias de los tiempos nuevos. Se mantuvo al procedimiento bajo luces opacas y confusas de la igualdad formal de las partes en el proceso.

El procedimiento estaba plagado de defensas e

³⁰ op. cit. p. 62.

incidentes, lo que lo convertía en un procedimiento lento y costoso en perjuicio de los trabajadores. Entre más se prolongaba el procedimiento, mayor beneficio obtenía el patrón.

Las reformas tuvieron por objeto subsanar tales deficiencias y cumplir con el principio de justicia social que tiene asignado el Derecho del Trabajo, en el supuesto de que es un derecho de clase.

Ahora en la Ley se asienta como una unidad el Derecho Colectivo, el Derecho Individual y las normas procesales. Las tres aparecen como una unidad indisoluble que se sintetiza en el artículo 123 constitucional. En las normas procesales al fin se ha dado coherencia a la función de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al decidir los conflictos entre el trabajo y el capital de conformidad con los principios de Justicia Social.

Así pues, inbuidas de ese espíritu social fueron plasmadas las reformas al procedimiento laboral, entre las que destacan los efectos del aviso del despido; la preeminencia de la conciliación como medio de resolución de los conflictos; la concentración del procedimiento; la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador; la carga de la prueba al patrón; las modificaciones en el procedimiento de huelga; y la participación inmediata de las

autoridades en beneficio de la verdad y de los trabajadores".³¹

Como podemos observar la nueva Ley Federal del Trabajo supera a la de 1931, pues establece prestaciones superiores a ésta, pero sin apartarse de la finalidad de la ley anterior en cuanto a que los derechos sociales que reglamenta son exclusivamente aquellos que tienen por objeto proteger la prestación de servicios en beneficio de una clase, la trabajadora.

El maestro Mario de la Cueva expresa que " El proceso de formación de la Ley prueba que el ordenamiento nuevo no es una obra de gabinete, ni es tampoco el resultado de un pensamiento abstracto alejado de la realidad sin duda, el anteproyecto que sirvió de punto de partida a los procesos democráticos ante la comisión redactora y ante la Cámara Legisladora, contiene las ideas y las ansias de Justicia de un grupo de estudiosos del Derecho del Trabajo, pero unas y otras se confrontaron con las realidades vivas y se propusieron a la crítica constructiva y al debate libre de todos los hombres de buena voluntad, de quienes se proponen sincera y noblemente la erradicación de la miseria.

La Ley nueva no es, ni quiere, ni puede ser, todo el

³¹ op. cit. Tomo I, p. 74.

derecho del trabajo; es solamente una fuerza viva y actuante, que debe guiar a los sindicatos en su lucha por mejorar las condiciones de prestación de los servicios, y a los patrones para atemperar la injusticia que existe en sus fábricas. Tampoco es una obra final, por lo que deberá modificarse en la medida en que lo exija el proceso creciente del proceso nacional, para acoger los grupos de los trabajadores aún marginados y para superar constantemente, hasta la meta final, las condiciones de vida de los hombres sobre cuyos cuerpos está construida la civilización."²

2.- EL ESTATUTO BUROCRÁTICO.

Es encomiable la opinión autorizada por el consultado autor del "Derecho del Trabajo Burocrático", cuando afirma:

" El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo, ya que éstos no contaban con la protección y prestaciones que el artículo 123 Constitucional otorgaba a los trabajadores que prestaban un servicio particular, ya que originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el Derecho Administrativo y especialmente por Leyes del Servicio Civil.

² op. cit. p. 61.

Pero la lucha política continuaba y por fin con la simpatía del Presidente de la República, que entonces ya lo era el General Lázaro Cárdenas, se logró que se presentara ante el Congreso de la Unión una iniciativa del Estatuto para los trabajadores que prestaban servicios al poder público, la cual provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados.

La Cámara de Origen fue la de Senadores, que recibió la Iniciativa enviada por el C. Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937 y después de varias discusiones sobre dicho proyecto el 5 de diciembre de 1938, los trabajadores al servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales; al ser promulgado por el Presidente Cárdenas la Ley tutelar y protectora de los empleados públicos, el Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, que regía las relaciones entre los trabajadores federales, y los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo Territorios Federales, dicho ordenamiento establecía normas relativas a vacaciones, días de descanso, sueldos, ascensos, antigüedad, pensiones y huelgas, y creaba además un Tribunal y varias Juntas Arbitrales así como los procedimientos ante ellos para la resolución de las controversias en la materia".³³

³³ op. cit. p.p. 78 a 82.

" El mencionado Estatuto compuesto de 115 artículos y 12 transitorios, quedó estructurado en los términos siguientes:

Titulo primero, Disposiciones Generales, en las que define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos, de base y de confianza; Titulo segundo, Derechos y Obligaciones de los trabajadores; Titulo tercero, de la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; Titulo cuarto, de los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales; Titulo quinto, de las prescripciones; Titulo sexto, del Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado; Titulo séptimo, de las sanciones por infracciones a la Ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje".³⁴

Pero efímera vida tuvo el Estatuto de 1938, ya que fué abrogado por el nuevo Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de fecha 4 de abril de 1941. Promulgado por el Presidente de la República que ya lo era el General Manuel Avila Camacho, este nuevo Estatuto sigue los mismos principios sociales del anterior, excepto en lo relativo a empleados de confianza cuya nómina fué aumentada; sin embargo, se conserva la línea revolucionaria

³⁴ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972, p.176.

del anterior, en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al servicio del Estado.

Como cambios más notables que introdujo este nuevo Estatuto estaban:

- a) La desaparición de las Juntas Arbitrales en cada Dependencia y la creación del tribunal de Conciliación y Arbitraje con Jurisdicción para todas las unidades burocráticas;
- b) La especificación de las bases para escalafones;
- c) La prohibición a los sindicatos burócratas de adherirse a otras organizaciones centrales obreras y campesinas;
- d) Adicionaron nuevos cambios o empleos a los llamados "de confianza", es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.

Después de muchos años de lucha, con la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, por fin los trabajadores públicos logran alcanzar la protección de sus derechos laborales fundamentalmente, como un respeto a los derechos necesarios para el Desarrollo de todo ser humano en cuanto a su personalidad física, económica y moral y que se refiere al salario que percibe por el esfuerzo desarrollado durante una jornada de trabajo,

independientemente de que dicho esfuerzo sea físico o intelectual; a su estabilidad en el empleo, porque esto le permitirá tener tranquilidad no sólo en su lugar de trabajo sino en su propio hogar; en cuanto al escalafón por que tendrá la seguridad que entre mayor antigüedad genere en su empleo y con la motivación que entre más preparado y eficiente sea su trabajo, será ascendido a un puesto de mayor jerarquía y mejor remunerado; contará con la garantía de ser indemnizado por separación injustificada y riesgos profesionales; tendrá derecho al pago de horas extraordinarias; a los descansos que les permitan recuperar la energías perdidas por el esfuerzo desarrollado en el trabajo; a la higiene de los lugares donde presta sus servicios; a la prevención de accidentes y a la atención médica y en general a todas aquellas prestaciones que este Estatuto señala.

3.- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A) ANTECEDENTES.

Como ya hemos mencionado, con anterioridad a la expedición del primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo Federal, nombraban y removían libremente al personal de la

Administración Pública, ésto debido a la amplia facultad que otorgaba la Constitución al Presidente de la República para nombrar y remover a los altos funcionarios de la Administración y, cuando esto se daba, traía como consecuencia una renovación general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en su puesto, se creaban casos de notoria injusticia y gran perjuicio a los servidores públicos, esta situación que prevalecía se vino aminorando con el surgimiento del acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil y posteriormente con la promulgación del primer Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado.

" La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, vino a derogar al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que, a su vez, tuvo como antecedente directo el Acuerdo sobre Organización y funcionamiento del Servicio Civil, dictado por el Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez.

Fué promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, el 5 de diciembre de 1938, y modificado el 4 de abril de 1941, bajo la administración del Presidente General Manuel Avila Camacho.

En el año de 1960, se le eleva al rango Constitucional,

al ampliarse el artículo 123 con el apartado B), que en términos textuales señala: " El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963, y entra en vigor al día siguiente de su publicación, viniendo de esta manera a sustituir al Estatuto. En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden Común, la Costumbre, el Uso, los Principios Generales de Derecho y la Equidad.

Hace una marcada división entre empleados y funcionarios, considerando a estos últimos como aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República y, por lo tanto, se les considera como trabajadores de confianza. Son funcionarios, entre otros, los Directores, Subdirectores, Jefes, Subjefes de Departamento o Instituto, Gerentes y Subgerentes, Jueces y árbitros, Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conciliadores e inspectores del trabajo; además, los altos funcionarios de la Federación, como son los

Secretarios de Estado, los Ministros de la Suprema Corte y otros.

Para vigilar el cumplimiento de los ordenamientos que marca la Ley, relativos a violaciones, infracciones y sanciones, se ha creado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Reconoce a los servidores del Estado tres Instituciones que son conquistas positivas de la burocracia: Derechos Escalonarios, Sindicación y Huelga".¹⁵

B) NATURALEZA DE LA LEY BUROCRÁTICA.

" La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sigue los lineamientos del primer Estatuto mejorándolo en su técnica Legislativa, sin embargo no se protegen debidamente los derechos de la burocracia y la ejecución de los laudos es ineficaz, pues las multas a los titulares y la carabina de ambrosio es lo mismo.

El Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado forma parte del Derecho del Trabajo, por lo que las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, independientemente de la función pública del Estado, que frente a sus trabajadores representa al estado de Derecho

¹⁵ Tapia Aranda, Enrique, op. cit. p.p. 24 a 26.

Social".¹⁶

Retomando la idea expresada por el maestro Mario de la Cueva de que " La Ley Federal del Trabajo, no es, ni quiere, ni puede ser todo el Derecho del Trabajo" y considerando que el derecho que tienen los trabajadores al servicio del estado forma parte del Derecho del Trabajo, siendo sus relaciones laborales de carácter social, podíamos afirmar que la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tampoco debe ser una obra final, sino que tendrá que modificarse en la medida en que lo exijan las necesidades de nuestra propia sociedad.

¹⁶ Trueba Urbina, Alberto, op. cit. p. 189.

CAPITULO III

EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA FRACCIÓN XXXI

1.- LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

A) ANTECEDENTES.

Hasta el año de 1929, la expedición y aplicación de las leyes del trabajo era local; ya que el Congreso Federal podía legislar única y exclusivamente para el Distrito y Territorios Federales; sin embargo en este mismo año tuvo lugar la reforma a la fracción X del artículo 73 de nuestra Constitución, así también el párrafo introductivo del artículo 123 del Máximo ordenamiento legal antes citado, dandó competencia exclusiva al Congreso Federal para expedir la Ley del Trabajo, que se aplicaría para toda la república, la cual se dividió entre las autoridades Federales y Locales. En consecuencia, la fracción X del artículo 73 fué objeto de renovaciones posteriores, que ampliaron la incumbencia de las autoridades Federales; tuvieron que pasar varios años, para que se actualizara nuévemente este precepto y fué precisamente en el año 1942 cuando tuvo lugar tal evento, y se trasladó la división de competencias a la fracción XXXI del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, con lo cual aquella, se amplió considerablemente la intervención Federal, reservando a la fracción X del artículo 73 sólo a la facultad

del Congreso para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.³⁷

B) FACULTADES FEDERALES Y LOCALES PARA APLICAR LAS LEYES DEL TRABAJO.

" En el régimen federativo mexicano, conforme a los artículos 41, 89 fracción I, 115 y 120 de nuestra Ley Fundamental, la facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República, para expedir reglamentos de las leyes, y en ejecución de éstas proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Por tanto, hay que distinguir dos cosas: una, que son diferentes en cuanto a su contenido y esencia la Ley Reglamentaria y los reglamentos de ésta, y otra, que los Gobernadores de los Estados tienen la obligación de hacer cumplir las leyes federales en los términos del mencionado numeral 120.

Independientemente de cualquier discusión al respecto, los Gobernadores de los Estados tienen el deber de ejecutar las leyes federales, o como dice el texto Constitucional, la

³⁷ De La Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, p. 329.

obligación de hacerlas cumplir que es lo mismo."²⁸

La facultad reglamentaria de las leyes, así como la expedición de reglamentos autónomos, corresponde exclusivamente al Presidente de la República. Salvo el caso de reglamentos de leyes locales, cuya facultad está reservada a los Gobernadores de las Entidades Federativas. Sin embargo, tratándose de la aplicación de las leyes federales en materia del trabajo, la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, dispone de cuatro criterios diferentes:

1) Por razón de la materia, que corresponde a las industrias de especial importancia para la economía nacional, que entre otras podríamos mencionar la Textil, Eléctrica, Cinematográfica, Hulera, Azucarera y Minera.

2) Por razón de la participación del Estado en su manejo en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, o que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y los que le sean conexas.

3) Por razón del territorio, que se refiere a las empresas que ejecutan trabajos en zonas federales y aguas territoriales.

²⁸ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, p. 35.

4) Por razón de la naturaleza federal de nuestra organización política, con respecto a los conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas y a los contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa.

Por regla general y en materias que no sean de jurisdicción federal, conforme a lo antes descrito, " en el orden administrativo los Gobernadores de los Estados están obligados a aplicar dichas leyes, por cuyo motivo para este efecto pueden dictar ordenanzas y acuerdos, máxime que el artículo 120 de la propia Constitución les impone el deber de hacer cumplir las Leyes Federales en sus respectivas jurisdicciones y en materias que no sean de la competencia exclusiva de las Autoridades Federales; en la inteligencia de que las autoridades de los Estados a que se refiere el precepto pueden ser los Gobernadores, las Direcciones de Trabajo, los Inspectores, los Procuradores, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y en cuanto a las Autoridades Federales, el Presidente de la República, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Inspectores y Procuradores del Trabajo, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los conflictos burocráticos entre los poderes de la Federación y sus trabajadores. La aplicación de la Ley del Trabajo debe

hacerse con profundo sentido social, cual corresponde a todas las autoridades públicas o sociales que ejercen funciones sociales."³⁹

El maestro NESTOR DE BUEN LOZANO considera que " el principio general de esta materia está expuesto en el artículo 124 Constitucional, el que señala que:

" Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Esto significa que la competencia local es la regla, y la competencia federal, es la excepción."⁴⁰

La idea anterior se encuentra plasmada también en la fracción XXXI, del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, cuando dice que "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a..."

C) JERARQUÍA DE LAS NORMAS EN EL DERECHO DEL TRABAJO.

³⁹ Trueba Urbina, Alberto, op. cit. p. 36.

⁴⁰ op. cit. Tomo I, p. 458.

La jerarquía de las normas jurídicas en materia laboral, es distinta a las demás ramas del Derecho, así lo manifiesta el maestro José Dávalos Morales, al expresar que en tanto en las demás disciplinas, de conformidad con la teoría piramidal del orden jurídico de HANS KELSEN, nuestra Constitución se encuentra colocada en el vértice de una supuesta pirámide, como la Norma Fundamental, y por debajo de ella a sus leyes inmediatas, a sus reglamentos, a los tratados y demás disposiciones, y cuya validez dependerá de su total adecuación a la norma fundamental; en cambio, en el Derecho del Trabajo, los elementos que conforman esta pirámide tienen una colocación diferente, ubicándose a la Constitución en la base y a las demás normas en los niveles superiores.

Asimismo, menciona que la razón de esta inversión se encuentra plasmada en uno de los caracteres del Derecho Laboral: ya que es un mínimo de garantías sociales en favor del trabajador. Esto es, si el contenido de la legislación, Constitución, Ley Federal del Trabajo y Reglamentos, constituyen el mínimo de beneficios concedidos a la clase trabajadora, toda disposición que implique una mejoría en los mismos, cualquiera que sea su naturaleza u origen, será aplicable preferentemente, lo cual no contraría en nada a nuestro Sistema Constitucional.

Esto tiene su base en la propia Constitución, ya que en ella se ha establecido un sistema de mínimos encaminados

constantemente en favor del trabajador y de los cuales se ha de partir, sin perjuicio de que, por algún medio, como la contratación individual o colectiva, se modifiquen, pero siempre y cuando sea para beneficiarlo, y señala como ejemplo lo dispuesto por los artículos 61 y 69 de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a que la duración máxima de la jornada de trabajo será de ocho horas, indicando que será válida su disminución, pero no su ampliación; por otro lado se ha determinado que el trabajador disfrutará, por lo menos, por cada seis días de trabajo, de un día de descanso, es posible otorgarle más días de reposo y no así reducir o suprimir el día de descanso concedido por la ley.

Por último, señala que las normas de trabajo que están en posibilidad de contener mayores beneficios que los consignados en la Constitución, sin dejar de atender a lo antes indicado, en orden ascendente de importancia son:

- La Ley Federal del Trabajo.
- El Contrato Individual.
- El Contrato Colectivo.
- El Contrato Ley.

Estas cuatro fuentes formales son las normas que pueden rebasar el contenido de la Constitución si otorgan mayores beneficios a los trabajadores, de aquí que jerárquicamente dentro del trabajo, se sitúen en la posición señalada

anteriormente."⁴¹

D) APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE TRABAJO EN RAZÓN DE LA MATERIA.

Acorde con la opinión autorizada del ex-Director de nuestra Facultad de Derecho de la UNAM. DR. JOSE DAVALOS MORALES: " Originalmente el párrafo introductorio del artículo 123 facultaba al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para expedir Leyes del Trabajo.

La reforma de 1929 del párrafo introductorio del artículo 123 y de la fracción X del artículo 73, federalizó la facultad de legislar en materia de trabajo.

En 1942 se adicionó la fracción XXXI para consignar la competencia Federal, por excepción, ya que de manera general " La aplicación de las Leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones."

El artículo 124 Constitucional señala que " Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." es decir, la competencia de origen corresponde a las Entidades Federativas; la Federal es una competencia de excepción por lo que siempre debe

⁴¹ op. cit. Tomo I, p.p. 82 y 83.

interpretarse restrictivamente."⁴²

" El maestro Mario de la Cueva, menciona que estas reformas no se detuvieron, ya que en el año de 1962 se efectuó la federalización de los principios para la fijación de los salarios mínimos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, al mismo tiempo que la competencia federal se ampliaba una vez más. Asimismo, señala que las ampliaciones que ha tenido la misma de las autoridades federales ha ocasionado que las industrias más importantes del país, se encuentren actualmente dentro de aquella.

Considera que las cuestiones que integran la competencia Federal, no son una masa caótica, sino que obedecen, en su fijación ordinaria y en sus ampliaciones, a tres criterios generales por lo menos:

a) En razón de la materia, la subdivide en razón de los derechos de la nación mexicana-minera e hidrocarburos, entre otros renglones; y, derivada de la naturaleza del Estado Federal conflicto y contratos colectivos que se extienden a dos o más Entidades Federativas, condición en que se encuentran los Ferrocarriles entre otras hipótesis;

b) En razón de la importancia de las industrias- así ocurrió con la producción Cinematográfica;

⁴² Dávalos Morales, José, op. cit. p. 85.

c) En razón del territorio-trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas.⁴³

E) APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE TRABAJO EN EL ESPACIO.

Podríamos afirmar que, cualquier trato de trabajo que exista dentro del Territorio Nacional, está sujeta a las disposiciones del Derecho del Trabajo; sin importar qué actos les haya dado origen ni la nacionalidad de los sujetos de dicha conexión, pues la libertad de trabajo, es una garantía y un derecho que otorga la propia Constitución, además de ser general, es decir, que gozan de ella todos los habitantes del país. Con respecto a los extranjeros se observan algunas normas que pudieran considerarse, como una restricción a la libertad del trabajo, tal es el caso de un extranjero que ha entrado al país, con la calidad migratoria de turista y está desempeñando un trabajo; las autoridades respectivas, podrán impedirsele y hacerlo abandonar el país.

Otro supuesto sería aquel en el que se ha celebrado un trabajo, en el extranjero; se plantea la cuestión que si ese contrato, tiene validez en México, lo que carece de importancia, si se considera que el trato de trabajo, existe y se desarrolla en el país; la ley no exige formalidad

⁴³ Cfr. op. cit. Tomo I, p.p. 143 y 144.

alguna, para la constitución de la relación laboral, basta la existencia real de la misma. Si en el contrato se estipulan condiciones que favorezcan al trabajador, éstas se aplicarán.

Por otra parte, existen algunas limitaciones a la Libertad de Trabajo, consignadas en la Constitución y en la Ley Federal del trabajo.

La primera establece en su precepto 32 que todo personal que tripule cualquier embarcación o aeronave, que se ampare con la bandera o insignia mercante Mexicana, tendrá que ser mexicano por nacimiento. Esta disposición se ha dado, con el objeto de preservar la Seguridad Nacional.

La segunda, en su numeral 7, establece limitaciones a los extranjeros para la prestación de determinado trabajo; asimismo, en su epigrafe 28, aduce a una especial protección para la prestación de servicios de los trabajadores que residan fuera del país."⁴

Lo cual se robustece con la afirmación que de esto hace, el maestro MARIO DE LA CUEVA, al decir que el Derecho Mexicano, rige todas las relaciones de trabajo, que existan sobre el territorio Nacional de mexicanos o extranjeros, independientemente del acto o causa que les dé origen, lo cual apoya en diversas consideraciones al expresar que nuestro Derecho del Trabajo, al que hemos construído como una

⁴ Dávalos Morales, José, op. cit. Tomo I, p.p. 82 y 83.

pirámide invertida, porque su vértice, que es la declaración de derechos sociales, se encuentra sumergido en el alma soberana de la nación, de donde emana hacia la totalidad de la clase trabajadora, para formar parte de los derechos de la persona humana, lo que quiere decir que se extiende a todo prestador de trabajo, sin importar su nacionalidad. Ya que el artículo 10. de la Carta Magna, establece que " En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones, que ella misma establece; lo cual no se refiere únicamente a los derechos individuales del hombre, porque al establecer que toda persona " gozará de las garantías que otorga la Constitución", se refiere no sólo a las llamadas garantías individuales, sino a todas, otras de diferente indole, ya que afirma que los derechos viejos del hombre y los nuevos derechos sociales del trabajo, se unen en el rubro superior de los derechos humanos, doctrina que captó la nueva Ley Federal del Trabajo, toda vez que en su artículo 10. estableció que " Es de observancia general en toda la república y rige las relaciones de trabajo comprendidas, en el artículo 123, apartado "A" de la constitución."⁴⁵

⁴⁵ op. cit. Tomo I, p.p. 144 y 145.

F) APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE TRABAJO EN FUNCIÓN DEL TIEMPO.

El maestro MARIO DE LA CUEVA, considera que " es justo reconocer a la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el brillante considerando de la ejecutoria de JESÚS RENTERIA Y COGRAVIADOS, en el cual, apoyándose en las ideas de Paul Roubier, llegó a la conclusión de que las leyes son de aplicación inmediata por lo que rigen todos los efectos de los actos jurídicos, que se produzcan a partir de su vigencia: una ley es retroactiva dijo la Corte, si regresa al pasado para juzgar la Constitución o extinción de una situación jurídica, o para destruir los efectos jurídicos que ya se hubieren producido, pero no lo es si estatuye para el futuro, ya la extinción de la relación misma, bien la imposibilidad de que produzca determinados efectos. La Cuarta Sala vislumbró las transformaciones que estaba operando el derecho del trabajo y puso de relieve que el nuevo Estatuto había quebrado mucho de los dogmas tradicionales del derecho civil: Roubier, Asevera, añadió el Tribunal, que en el mundo de los contratos, debe aplicarse una regla diferente, cuyo principio puede enunciarse diciendo que la autonomía de la voluntad en los contratos, es una ley suprema, intocable por toda la eternidad, lo que implica que el querer de los contratantes es perpetuo, por lo que nunca podrá ser afectado por leyes posteriores; una argumentación coincidente, con la

idea romana de la propiedad quiritaria, que absolutizaba el poder de la voluntad. Pues, bien dijo la Corte, " sin tratar de discutir el valor del principio de la autonomía de la voluntad en el derecho civil, debe decirse que en el Derecho del Trabajo, la regla es a la inversa, esto es, que Trabajadores y patronos deben ajustarse a los principios de estricto orden público, contenidos en el artículo 123 y leyes reglamentarias."

La doctrina de derecho Constitucional, no siempre ha sabido elevarse a los planos que le corresponden y aún es frecuente encontrar que abandone las cuestiones que le pertenecen a otras disciplinas, así ocurrió con el principio de la irretroactividad de las leyes; que se presenta en la historia de los siglos XIX y XX, como uno de los elementos del patrimonio del derecho civil, siendo así que pertenece al derecho Constitucional, no sólo por formar parte de los derechos del hombre, sino porque es un principio que rige la totalidad del orden jurídico, este abandono dió por resultado que las restantes ramas del derecho, tal vez por pereza o quizá, fuerza es reconocer los méritos, por la grandiosidad de la argumentación civilista, se conformará con la doctrina de los maestros de Derecho Privado, de tal suerte que cuando se promulgó el decreto de la Legislatura de Veracruz, nadie dudaba de que las doctrinas civilistas tenían que respetarse y aplicarse en el derecho del trabajo. Muchos factores

concurrieron al sostenimiento de ese punto de vista: salvo raras excepciones, como GEORGES SCELL, los maestros Europeos y los profesores de nuestra Universidad, cuando hablaban del derecho industrial u obrero, lo miraban como normas de excepción dentro del derecho privado; y por otra parte, la concepción contractualista de la relación de trabajo exigía la aplicación de aquellas ideas; finalmente, la concepción contractualista de la ley de 1931 abría las puertas a las doctrinas civilistas.

Frente a esas circunstancias adversas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un acto que tiene muy pocos precedentes, estableció que el principio de la autonomía de la voluntad no tenía aplicación en el derecho del trabajo, que no disponía libremente de la eternidad y que poseía el poder mágico de hacer que la Ley vieja, se impusiera para siempre a la voluntad del Poder Legislativo.

Muchos años tuvo qué luchar una doctrina aislada para romper la concepción contractualista, hasta que el legislador de 1969, al aceptar la Iniciativa Presidencial que había redactado una comisión de juristas, que amaba intensamente la Justicia Social, decidió en el artículo 20 que la base del ordenamiento nuevo es la idea de la relación de trabajo, que consiste en que el hecho escueto de la prestación de un trabajo subordinado crea una situación jurídico objetiva, a la que se le aplica un estatuto que va de la declaración de

derechos sociales a los contratos colectivos, y cuya naturaleza es esencialmente dinámica, lo que da por resultado que viva una transformación perenne.

En éstas condiciones, la vieja doctrina del Derecho Civil tenía qué derrumbarse o tornarse inoperante, en el campo del Derecho del Trabajo, por lo menos; de este Estatuto que reclama con orgullo la fórmula de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como base para la elaboración de una doctrina propia; las Leyes del Trabajo son de aplicación inmediata y rigen la vida y los efectos de las relaciones de trabajo, de las ya formadas y de las futuras, a partir de su vigencia; así lo juzgó el legislador de 1962, y de ahí que al reglamentar la reforma Constitucional, que elevó la edad de admisión al trabajo de doce a catorce años, dijera en el artículo 3o. transitorio del derecho respectivo que " los mayores de doce y menores de catorce años, que al entrar en vigor esta ley, estén prestando servicios aún patrono continuarán en su trabajo, sujetos a la vigilancia y protección de la Inspección del Trabajo."

Es indispensable entender la idea nueva en función de otro principio del derecho del trabajo: La Ley no puede abatir las condiciones de trabajo ya existentes, en la industria, en las empresas o en los establecimientos, pero es así, no por voluntad del principio de irretroactividad de las leyes, sino porque desvirtuaría si lo hiciera su naturaleza,

que es luchar incesante para superar las condiciones de trabajo y de vida de los hombres."“

G) JURISDICCIONES FEDERAL Y LOCAL.

La división de los negocios que se da entre la Juntas Federales y Locales, vale no solamente para la actividad de ellas, sino para todas las autoridades del trabajo así ejemplo, la Inspección Federal del Trabajo debe únicamente ejercerse sobre industrias que caigan dentro de la competencia de la Junta Federal. La doctrina mexicana distingue entre competencia constitucional y competencia ordinaria; señalando a la primera como la órbita de atribuciones que la Constitución fija a un órgano estatal creado por ella y que tiene como razón de su determinación la estructura político-jurídica del Estado; por otro lado determina la competencia ordinaria como la capacidad de conocimiento de los órganos de un mismo tribunal y tiene como base la necesaria división del trabajo.

La existencia de las jurisdicciones federal y local es consecuencia de la organización federal de la Nación Mexicana, ya que no era posible dejar en manos de las autoridades locales la solución de los problemas de trabajo

“ Ibidem, p.p. 149 y 150.

que interesaban en forma directa a la federación; pues como ya lo habíamos comentado en su momento, se suscitaban conflictos colectivos de trabajo que afectaban a dos o más Entidades Federativas sin que pudieran recibir una solución adecuada. El maestro MARIO DE LA CUEVA, indica que el principio general que sirve para la distribución de facultades entre el Estado Federal y las Entidades Federativas; y que se encuentra plasmado en el artículo 124 Constitucional y reafirmado en la fracción XXXI, del apartado "A" del artículo 123 del mismo ordenamiento Legal citado, por otra parte señala que el principio, derivado del sistema federal, es, además, consecuencia de las ideas del constituyente de 1916-1917, que quiso reservar la expedición y aplicación de las leyes del trabajo a los Estados; las Autoridades federales han venido a substraer algunas materias del conocimiento de los poderes locales, pero solamente los previstos en la Constitución y sin que la competencia de estas Autoridades pueda extenderse a otros asuntos, ya que la misma fracción XXXI antes citada contiene un cambio para la aplicación de la competencia de las Autoridades Federales: según este precepto, corresponde a las Autoridades Federales el conocimiento de todos los asuntos que deriven de contratos-ley obligatorios en más de una Entidad Federativa, todas las industrias importantes tienden, por razón natural, al contrato-ley, tanto porque unifica las condiciones de

trabajo y asegura mejor el principio de igualdad, cuanto por que evita la concurrencia desleal a base de la mano de obra y, consecuentemente, la esfera de competencia tendrá que irse ampliando frecuéntemente; tanto así que en un futuro próximo, las autoridades locales verán grandemente reducida su competencia.⁴⁷

H) COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES FEDERALES DEL TRABAJO.

Para el autor invocado, existen dos criterios que señala el Derecho Procesal en la distribución de la competencia que son: La Materia y el Territorio, y aún cuando estos criterios se refieren generalmente a la competencia ordinaria, considera que pueden adoptarse como base para el estudio de este problema.

La competencia Constitucional de las Autoridades Federales en razón de la materia puede agruparse en varios rubros como son:

a) En razón de los derechos de la Nación Mexicana. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución, corresponde a la Nación el dominio directo sobre las

⁴⁷ Cfr. op. cit. Tomo II, p.p. 928 a 930.

substancias Minerales e Hidrocarburos; todas las leyes relacionadas con estas sustancias son Federales y por lo tanto compete su aplicación a las Autoridades Federales .

b) Derivada de la Naturaleza del Estado Federal. Es evidente considerar que los conflictos de trabajo relacionados con materias que corresponden al conocimiento de la federación deben ser, igualmente, competencia de ella.

Así pues corresponde a las Autoridades Federales el conocimiento de aquellos conflictos de trabajo que se susciten en empresas u organismos que sean administrados en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, también será competencia de estas autoridades el conocimiento de los problemas de trabajo en empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión Federal y las Industrias conexas.

c) En razón de la importancia de las Industrias. Podríamos decir que algunas empresas ubicadas dentro del Territorio Nacional han adquirido importancia nacional; por lo que la Federación tiene qué preocuparse de su buena organización ya que en su mayoría estas industrias se rigen por Contratos-Ley, y en consecuencia se encuentran dentro de la órbita de atribuciones de las Autoridades Federales; pero esta consideración no es fundamental, ya que puede darse el caso que alguna industria no esté regida por contrato-ley y, no obstante, la Constitución la asignó a las Autoridades Federales; asimismo, existe la posibilidad de que algún

contrato-ley deje de tener vigencia y a pesar de ello, los conflictos de trabajo relacionados con esa industria serían competencia de las Autoridades Federales. Estas industrias son entre otras : Ferrocarrilera, Textil, Eléctrica, Cinematográfica, Hulera y Azucarera, aún cuando en la primera y en la Eléctrica no existe contrato-ley.

La competencia de las Autoridades Federales en razón del Territorio. La fracción X del artículo 73 de la Constitución dió competencia a las Autoridades Federales para conocer de los asuntos de trabajo que se suscitaran en el mar y en las zonas marítimas, pero el artículo 361 de la Ley amplió la competencia a los trabajos ejecutados en zonas Federales. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad de esta disposición de la ley. La reforma Constitucional de 1942 habla de Zonas Federales y Aguas Territoriales, lo cual es una sanción al mandato de la ley.⁴⁴

I) COMPETENCIA DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Podemos dividirla en dos partes que son:

a) En razón de la materia de las Juntas de Conciliación

⁴⁴ Ibidem, p.p. 930 a 932.

y de Conciliación y Arbitraje que se encuentra determinada en la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en concordancia con la nueva Ley Federal del Trabajo, que declara de la competencia de dichas juntas los asuntos relativos a la industria Textil, Eléctrica, Cinematográfica, Hulera, Azucarera, Minera, Petroquímica, Metalúrgica y Siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y a los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión Federal y las Industrias que le sean conexas, empresas que ejecuten trabajos en Zonas Federales y Aguas Territoriales; a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa y a las obligaciones en materia Educativa corresponden a los patrones.

En consecuencia, cualquier otra materia de las no especificadas anteriormente, será del conocimiento de las Juntas Locales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, cuya competencia es general en relación con las de las Juntas Federales que es específica.

Por ende, las Juntas Federales de Conciliación y Federales de Conciliación y Arbitraje son competentes para conocer, por vía de excepción, de los asuntos a cuyo conocimiento renunciaron los Estados de la República, en los términos que establece la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Asimismo, el artículo 698 de la Ley federal del Trabajo establece que " Será competencia de las Juntas Locales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje de las Entidades Federativas, conocer de los conflictos que se susciten dentro de su jurisdicción que no sea de la competencia de las Juntas Federales.

Las Juntas Federales de Conciliación y Federal de Conciliación y Arbitraje, conocerán de los conflictos de trabajo cuando se trate de las ramas industriales, empresas o materias contenidas en los artículos 123 apartado "A" de la Constitución Política y 527 de esta Ley."

b) En razón del Territorio. La competencia de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, Federales o Locales, en razón del territorio de rige de acuerdo al artículo 700 de la ley Federal del Trabajo por las siguientes normas:

" I.- Si se trata de Juntas de Conciliación, la del lugar de prestación de servicios;

II.- Si se trata de la Junta de Conciliación y

Arbitraje, el actor puede escoger entre:

a) La Junta del lugar de prestación de los servicios; si éstos se prestaron en varios lugares será la Junta de cualquiera de ellos.

b) La Junta del lugar de celebración del contrato.

c) La Junta del domicilio del demandado.

III.- En los conflictos colectivos de Jurisdicción Federal, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos del artículo 606 de esta Ley; en los conflictos colectivos de jurisdicción local, la del lugar en que esté ubicada la empresa o establecimiento;

IV.- Cuando se trate de la cancelación del registro de un sindicato, la Junta del lugar donde se hizo;

V.- En los conflictos entre patrones o trabajadores entre sí, la Junta del domicilio del demandado; y

VI.- Cuando el demandado sea un sindicato, la junta del domicilio del mismo."⁴⁹

⁴⁹ Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p.p. 279 y 280.

2.- LA APLICACIÓN DE LA LEY BUROCRÁTICA.

A) ANTECEDENTES.

Las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicios debe regirse de alguna forma. En un principio prevalecía únicamente la voluntad de los Soberanos, quienes seleccionaban a los servidores, ya que eran los encargados de atender a los propios intereses de los Monarcas. Así sucedió en nuestro país en la época colonial. Pero como la relación iba cambiando, encaminada a atender a los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; es decir, cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.

En realidad durante un largo tiempo no existió ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado; se consideraban que eran regidos por el Derecho Administrativo y debido a esto las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este Derecho; es decir, se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares; sin embargo en el año de 1934 se crea el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil que venía a definir de una u otra forma la situación de los empleados públicos que operaba respecto a sus relaciones con el Estado, asimismo, en el año de 1938 fue

promulgado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con el cual los trabajadores al Servicio del Estado, habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales, el cual fué reformado y sustituido por otro similar en 1941; tiempo después, precisamente el 28 de diciembre de 1963 fue promulgada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que vino a derogar al Estatuto antes citado, para regir las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores.

B) LA ENTRADA AL SERVICIO.

Al estudiar el ingreso a la función pública, es necesario determinar los requisitos que la Ley Burocrática establece para tal fin, y que se encuentran plasmados en su artículo 12 que a la letra dice " Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido en las listas de raya de trabajadores, para obra determinada o por tiempo fijo."; debido a esto podríamos decir que el " el nombramiento" es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado, para ello y que la existencia de dicho documento es necesaria e imprescindible, para que pueda

establecerse la relación entre el Estado, a través de sus dependencias y de aquellos que son sus empleados, es decir, los servidores públicos.

Por otra parte, la Ley Burocrática señala en su artículo 2o. que " Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas, de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación."

En este caso el maestro Miguel Cantón Moller, señala al respecto, que en una forma muy clara la ley está eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, al establecer dicha relación únicamente con los trabajadores de "base" pero considera que lo más grave que se pretende con esta disposición si se interpretara literalmente, que la relación es con el "titular" de cada dependencia, lo cual permitiría suponer que con el cambio del titular podría darse por terminada tal relación, lo cual dice, es un absurdo; ya que la realidad es que los titulares, que extienden los nombramientos o los firman o autorizan, lo hacen con el carácter de representantes del Ejecutivo, con quien está establecida la relación, como institución no como persona física, que es precisamente lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base.

Por lo tanto los empleados de confianza, que son los

enumerados en el artículo 5o. de la Ley Burocrática, pueden ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo; ya que son eximidos de la protección que establece la Ley al determinar en su artículo 8o. que "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o., los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

Por lo que se refiere a los trabajadores de base el artículo 6o. de la Ley invocada establece que "Son trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."

De lo cual se puede deducir que todos los empleados de base son inamovibles, y que para lograr esta inamovilidad es necesario prestar servicios por un período de más de seis meses sin tener nota desfavorable en su expediente, es decir, que con el simple transcurso del plazo de seis meses, en forma automática se puede obtener la base, o sea, la

inamovilidad; pero esto no es así, ya que existen muchos laboriosos prestando sus servicios al Estado que lo han hecho por largos años y que no han obtenido la base; debido a que sus emolumentos se cubren con partidas globales, como lista de raya o provisionales, sin estar incluidos en forma específica en el presupuesto. Lo que impide que puedan obtener una base, como es el caso de los trabajadores que reciben el nombramiento de empleados supernumerarios, de los cuales se podría decir que legalmente se encuentran en el mismo caso que los dependientes de confianza, sí bien se cubren sus sueldos con cargo a una partida global que existe en cada una de las dependencias del Ejecutivo.

En cuanto a los empleados que reciben el nombramiento a lista de raya, de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo, el artículo 12 de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático indica que este nombramiento se circunscribe a las condiciones bajo las cuales fueron nombrados; asimismo, por lo que se refiere a empleados por contrato civil o sujetos a honorarios, son considerados empleados de confianza y sujetos a las bases de su contratación de acuerdo con lo que dispone el artículo 8o. de la Ley aludida.

Ahora bien, por lo que se refiere al reingreso a la función pública, los artículos 64 y 65 de la Ley fijan el régimen del mismo.

Por último podríamos mencionar entre otras, algunas de las prestaciones que tienen los servidores públicos y que son reguladas por la Ley Burocrática como son: Jornadas de trabajo, sueldos y salarios, días de descanso, vacaciones, el escalafón, las comisiones mixtas, el derecho a la sindicalización y a la huelga etc.⁵⁰

C) DE LOS TRABAJADORES EN LOS GOBIERNOS LOCALES Y MUNICIPALES.

En un principio estos laboriosos estuvieron excluidos de la aplicación del artículo 123 Constitucional en apartados A y B, y de sus leyes laborales, sin embargo en un intento de reafirmar el federalismo a través del reforzamiento de las estructuras básicas, en los Estados y los Municipios, se instrumentó la Reforma al precepto 115 Constitucional, la cual fué pública en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983, por lo que respecta a la fracción IX, que es la relativa a la cuestión laboral, quedando como sigue:

" Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados

⁵⁰ Cfr. Cantón Moller, Miguel, op. cit. p.p. 87 a 90.

Unidos Mexicanos, los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

Más recientemente, por decreto publicado en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1987, fue derogada la fracción IX del artículo 115 Constitucional; pero su contenido sigue vigente, toda vez que únicamente se le dió reacomodo en la fracción VIII del mismo precepto, en lo que toca a las relaciones laborales de los Municipios con sus trabajadores, y en el artículo 116 fracción V, tratándose del vínculo laboral de las Entidades Federativas con sus trabajadores.⁵¹

D) FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL .

Para el maestro ANDRÉS SERRA ROJAS, las formas de organización administrativa se dividen en dos grandes ramas: la Centralización y la Paraestatal.

a) El régimen de Centralización Administrativa o formas Administrativas Centralizadas lo reduce en:

1) Régimen de Centralización propiamente dicha en la cual habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se

⁵¹ Cfr. Dávalos Morales, José, op. cit. Tomo I, p.p. 451 a 453.

forma un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal.

II) Régimen de Centralización Administrativa con Desconcentración o simplemente, la Desconcentración Administrativa, la cual se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia Administración. En este caso la competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

Sobre el particular, es decir, en la desconcentración administrativa se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que los unen al poder central. O sea, la desconcentración administrativa sin salirse del ámbito de la relación jerárquica centralizada, conserva determinadas facultades exclusivas con una mayor libertad pero siempre vinculada al poder central.

Por lo tanto, los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Menciona que tanto la centralización como la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente el accionar de la autoridad central

en una organización general que es la Administración Pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

b) El régimen de la Administración Pública Paraestatal. Artículo 90 Constitucional; La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes:

Con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio:

I) La desconcentración Administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos Municipales o en facultades político-administrativas regionales.

II) La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

Por lo tanto podríamos decir de una manera general que, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se encuentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

Mientras que la descentralización administrativa es la técnica jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

En consecuencia, en el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos a través del poder central; en cambio en el régimen

descentralizado, al ente público, con iniciativa y decisión propia, se desliga por medio de la Ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad, es decir, entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado.⁵²

E) DERECHO DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS A SER JUZGADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Para llevar a cabo la solución de los conflictos entre el Estado y quienes le prestan servicio se estimó necesario la existencia de una autoridad del trabajo especializada y así se creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores del Estado; como se pensó en la forma tripartita y en el caso se trata de únicamente dos partes,

⁵² Cfr. Derecho Administrativo, Tomo I, Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p.p. 498 a 514.

una de las cuales es precisamente el Gobierno, la solución ha sido que los representantes de Gobierno y Trabajadores de común acuerdo, designen a un tercer árbitro, que es el Presidente del Tribunal o ahora el Presidente de cada Sala.

La aparición o creación del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, al cual ya nos hemos referido con anterioridad, hace que las disposiciones relativas a este tribunal alcancen el rango Constitucional, puesto que en la fracción XII se consigna su existencia al decir:

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

Conforme a lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal es competente para conocer :

I.- De los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores; II.- De los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación de los mismos; IV.- De los conflictos sindicales o intersindicales; y V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad

e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Como el Tribunal puede actuar en Pleno o por cada Sala, la Ley concede al primero la facultad de intervenir y resolver los conflictos colectivos, inclusive los que surjan en el seno de los sindicatos o los que se presenten entre dos organizaciones sindicales y los registros a que nos hemos referido; dicho de otro modo, a las Salas del Tribunal se les deja la intervención como instructores en los conflictos individuales, únicamente.

El Tribunal está integrado por un Representante de los Poderes de cada Sala, así como un Representante de los Trabajadores que es designado por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado también en cada Sala; éstos representantes eligen de común acuerdo al Presidente de la Sala; ahora bien, estos representantes integran el Pleno del Tribunal y para su funcionamiento el Presidente de la República designará a un Magistrado adicional, que fungirá como Presidente del Tribunal; además de contar con personal de apoyo suficiente, incluyendo un Secretario General del mismo y Secretarios de las Salas, con carácter de Secretario General Auxiliar y los Secretarios de Acuerdos requeridos, Actuarios y por supuesto secretarias, mecanógrafas, archivistas y en general los recursos humanos convenientes; también se cuenta con un Procurador de la Defensa del Trabajo, cuya intervención tiene el carácter de defensor de

oficio, que puede patrocinar a los trabajadores en los juicios, llegando inclusive a interponer el amparo si es necesario y también puede proponer soluciones conciliatorias y hacerlas constar, en caso de ser aceptadas, en actas autorizadas.⁵³

⁵³ Cfr. Cantón Moller, Miguel, op. cit. p.p. 207 a 209.

CAPITULO IV

LOS TRABAJADORES DE LAS JUNTAS LOCALES DE CAMINOS.

1.- EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.

Al terminar la fase armada de la Revolución Mexicana, el país dependía para su comunicación terrestre, prácticamente en forma exclusiva de los ferrocarriles, construidos durante el Porfiriato. Por sus características, este medio de transporte no permitía cubrir grandes zonas del territorio nacional.

En esa misma época, en los países más avanzados, tuvo gran desarrollo el vehículo automotor, y en nuestro país se hizo vigente una integración física que sólo podría lograrse con la construcción de caminos y carreteras y la utilización de ese nuevo medio de transporte.

Por lo que ante el creciente desarrollo del país y el problema de la falta de vías de comunicación, el Ejecutivo Federal decretó en el año de 1925 en sustitución del Departamento de " Caminos y Calzadas ", la creación de la " Comisión Nacional de Caminos ".

Tiempo después, se requirió de la ayuda y cooperación de los Estados, Municipios, Juntas Vecinales y Comités para ampliar la red de Vías de Comunicación, por lo que se

estableció el sistema de cooperación con los Estados por el Acuerdo 1746 del 22 de diciembre de 1932, mismo que propuso que dicha cooperación para la construcción de caminos Nacionales y Locales, fuera con participación igualitaria.

Para llevar a cabo lo anterior, por Decreto del 29 de Diciembre de 1933, se expidió la Ley Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, el 20 de abril de 1934. Estableció que cada una de las Entidades Federativas debería crear una " Junta Local de Caminos " que se encargara de dirigir las Obras y Administrar los fondos destinados a la construcción de los caminos y que debería estar integrada por un Representante de la Empresa de Autotransporte, otro de la Cámara de Comercio, otro de la Secretaría de Obras Públicas actualmente Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el Tesorero del Estado.

Años después, el 6 de Diciembre de 1941, se expidió el Reglamento Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados y publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 1942, que sentó las normas sobre las funciones de las Juntas Locales de Caminos.

Por otra parte, la Ley sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, en su artículo 3o. Condicionó la aportación Federal para la construcción de Caminos Locales a los mismos requisitos que establecía el Acuerdo de referencia y, por lo tanto, a la creación de una Junta Local de Caminos,

en los mismos términos que lo hacía el citado Acuerdo Presidencial de 1932, suprimiendo solamente la participación específica del Tesorero del Estado.

El artículo 4o. de la mencionada Ley, señala que " Satisfechos los requisitos citados, el Gobierno de la Federación y el de los Estados, pondrían a disposición de las citadas Juntas Locales de Caminos, los fondos necesarios para la construcción de los mismos, por mensualidades adelantadas."

Y en el artículo 5o. dice que dichas Juntas deberán administrar los fondos y se encargarán de la construcción de los caminos, bajo la Dirección Técnica de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, actualmente Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Posteriormente, el Reglamento de la Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1942 dispone en su artículo 2o. que " Para que un Estado de la República tenga derecho a la ayuda del Gobierno Federal en la construcción de sus caminos, es necesario:

a) Que oportunamente y cuando lo solicite la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, presente el programa de caminos del año siguiente.

b) Que asigne anualmente como mínimo el importe de sus participaciones en el impuesto sobre la gasolina.

c) Que autorice a la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público para que a través del Banco de México, ponga a disposición de la Secretaría de Comunicaciones y ésta los envíe a las Juntas Locales respectivas, las participaciones que correspondan a dicha entidad en la percepción del impuesto Federal sobre la Gasolina, hasta completar la cantidad a que se refiere el inciso b) de éste artículo, en los casos en que el Gobierno Local no cumpla con su obligación económica para con el fondo cooperativo."

Por último, el artículo 16 de dicho reglamento, establece que " Las Juntas Locales de Caminos son Organismos Oficiales encargados de la construcción de caminos locales, y nacionales en su caso, con personalidad para hacer valer sus derechos en lo administrativo y judicialmente, pero no podrán dejar de ejercitar las acciones que les corresponden, desistirse de las intentadas, renunciar términos y recursos, ni transigir, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y del gobierno del Estado en que funcionen."

Con base en el Derecho mencionado, cada uno de los Estados procedió a crear y a organizar una Junta Local de Caminos.

Al integrarse la reforma administrativa en el marco jurídico de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, la que facultó al Ejecutivo Federal para convenir con los Estados programas, entre otros, de inversión, a fin

de transferirles recursos Federales, para la prosecución de los programas que se llevaban a cabo con intervención de los Gobiernos de los Estados, mediante la celebración de convenios denominados " Convenios Unicos de Coordinación ", que actualmente son llamados " Convenios Unicos de Desarrollo ", se inició un proceso que culminaría con la entrega de la administración técnica y administrativa que, conforme al reglamento de la Ley Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, llevaba a cabo el Ejecutivo Federal a través de la entonces Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y actualmente le ha sido encomendada por reforma de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Pero como en ninguna de las disposiciones ya señaladas, se determino con claridad cuál sería la Naturaleza Jurídica de estos centros de trabajo y la relación con sus trabajadores, se creo mucha confusión al respecto; y los problemas de carácter laboral, económico y social que se presentaban entre estos organismos y sus trabajadores, se fueron agravando cada vez más, ya que en la mayoría de los casos no se deban soluciones concretas a los mismos o estas eran muy retardadas, ocasionando daños y perjuicios a dichos laboriosos y desde luego el descontento de todos ellos para con las autoridades responsables, lo que ocasionaba que

dichos organismos no cumplieran al 100% con los programas que tenían encomendados; por lo que a partir del año de 1988, el Ejecutivo Federal inicia el procedimiento de entrega de las Juntas Locales de Caminos a los Gobiernos de cada uno de los Estados, a través de un acuerdo denominado " Acuerdos de Coordinación Especial " que se celebraría entre éstos y el Ejecutivo Federal por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto y de Comunicaciones y Transportes, con la finalidad de reestructurar las Juntas Locales de Caminos a efecto de que éstas promuevan el mejoramiento y ampliación de los caminos Estatales y de las Obras Viales en sus Entidades respectivas y ejecuten los programas que les transfiera el Gobierno Federal.

Para el logro de los objetivos de este acuerdo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se compromete entre otras a :

I.- Llevar a cabo, dentro de los treinta días siguientes a la suscripción de este documento todas las acciones y gestiones para transferir al Estado los programas de la Junta Local de Caminos, a efecto de que ésta los ejecute al igual que los bienes Federales que actualmente utiliza la mencionada Junta.

II.- Ceder en beneficio del Estado los derechos sobre la maquinaria, equipo, herramienta, etc., así como de los bienes inmuebles adquiridos con el fondo cooperativo y aquellos de

propiedad Federal que están en usufructo de la Junta .

III.- Auxiliar al Estado en la formulación de un proyecto de reestructuración de la Junta Local de Caminos, en el marco de las actividades que ésta realiza para la modernización y fortalecimiento de este organismo y proporcionar el apoyo técnico-jurídico que para tal propósito se le solicite.

IV.- Apoyar al Estado en la capacitación de recursos humanos en materia de Conservación y Construcción de Caminos y demás que se consideren necesarias.

V.- Asesorar al Estado en la aplicación de la Ley de Obras Públicas y demás disposiciones Jurídico-Administrativas relacionadas con la Conservación y Construcción de Caminos.

Por su parte el Estado se compromete entre otras a:

I.- Formular en un plazo no mayor de 90 días a la firma del presente instrumento, un proyecto de reestructuración de la Junta Local de Caminos, a fin de que ésta promueva el mejoramiento y ampliación de los Caminos Estatales y de las Obras Viales en la Entidad y ejecute los programas que se les transfieran.

II.- Realizar la localización, proyecto, construcción, conservación, reconstrucción y señalamiento de las obras, conforme a las normas técnicas establecidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

III.- Respetar la estructura financiera establecida para

los programas derivados del Convenio Unico de Desarrollo y utilizar los recursos que se le transfieran, única y exclusivamente para los fines que se convengan.

IV.- Señalar a un solo Organismo como responsable de la conservación y construcción de cualquier camino en cooperación.

V.- Dar cumplimiento en todo caso a lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas y su reglamento así como las demás disposiciones Jurídico-Administrativas en la materia.

VI.- Levantar a través de sus Secretarías de Finanzas, de Planeación y de Administración, un inventario sobre los recursos financieros, materiales, bienes muebles e inmuebles y recursos humanos; propiedad de la Junta y los que transfiera la S.C.T., informando de ello a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la ex-Secretaría de Programación y Presupuesto y Se.Co.Ge.F. del Gobierno Federal.

Por su parte, la ex-Secretaría de Programación y Presupuesto, apoyará las acciones que la S.C.T. realice para la transferencia objeto de este acuerdo, especialmente en lo relativo a los bienes muebles federales al servicio de la Junta.

Asimismo, la ex-Secretaría de Programación y Presupuesto considerará y en su caso promoverá, dentro del techo financiero CUD/88 asignado al Estado y en el marco del

Convenio Unico de Desarrollo, la prosecución, formulación y ejecución de programas que realiza la Junta Local de Caminos y aquéllos que se le transfieren.

Por último, en la cláusula final de este acuerdo, se establece que éste entrará en vigor al día siguiente al de su firma y podrá ser revisado, adicionado o modificado conforme a los preceptos y lineamientos que lo originan.

Por lo tanto, es de estimarse que si con motivo de la entrega de la Administración técnica-administrativa de las Juntas Locales de Caminos, hecha por el Gobierno Federal a los Gobiernos Locales, estas Instituciones o centros de trabajo creadas por dichos Gobiernos; son liquidadas o sustituidas por otro organismo público descentralizado del Gobierno Local, se debe estar a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, por las razones que más adelante expresaré, además de que al ser sustituidas las juntas de caminos por un organismo descentralizado del Gobierno Local, el mismo viene a ser patrón sustituto en los términos del artículo 41 de la Ley antes citada, ya que en este caso se trataría de una Institución que asume las funciones, los activos y pasivos de las Juntas Locales de Caminos y por lo tanto deberá reconocer como propios a los trabajadores de la Juntas y salvaguardar sus derechos de antigüedad, salarios y demás prestaciones adquiridas por ellos.

2.- NATURALEZA JURÍDICA DE ESTOS CENTROS DE TRABAJO.

Resulta necesario dejar despejadas las dudas en torno a la naturaleza jurídica de los organismos públicos denominados Juntas Locales de Caminos; y considero que resulta necesario, porque en torno a esta materia se han externado distintos criterios que a mi juicio, en lugar de sentar base firmes y serias sobre ello, han desnaturalizado la verdadera concepción jurídica de estos Organismos o Instituciones Públicas.

En efecto, si se parte de un punto de vista Legislativo y formal, por su creación y nacimiento, las Juntas Locales de Caminos, son de Naturaleza Federal, esto es, si tomamos en cuenta la Legislación que les da vida, concretamente, tanto el Decreto Federal o Acuerdo Presidencial de fecha 22 de diciembre de 1932, así como la Ley Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, que por Decreto de 29 de diciembre de 1933, se expidió el 20 de abril de 1934, y su respectivo Reglamento Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados expedido el 6 de diciembre de 1941 y publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 1942; además, de que las Condiciones Generales de Trabajo o Reglamento Interior de Trabajo que pertenecía a la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se han hecho extensivas a los trabajadores de estos organismos, por

disposición de este mismo ordenamiento en su artículo 2o., siendo que estas Condiciones Generales de Trabajo, son un extracto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; asimismo, la remuneración que perciben estos trabajadores por la prestación de sus servicios, se rige de acuerdo a los tabuladores generales de sueldos de los servidores públicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y se encuentran agremiados al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la S.C.T., y en cuanto al régimen de Seguridad Social, a excepción de las Juntas de los Estados de Chihuahua y Zacatecas que se encuentran afiliados al I.M.S.S., la Junta del Estado de Guanajuato al I.S.S.E.G., y la del Estado de México al I.S.S.E.M.Y.M., todas las demás Juntas Locales de Caminos, tienen afiliados a sus trabajadores al régimen de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado I.S.S.S.T.E..

Por otra parte es de tomarse en consideración, bajo un punto de vista administrativo, que los empleados y personal que prestan sus servicios en las Juntas Locales de Caminos, son nombrados, es decir, su contratación es autorizada por acuerdo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Dirección General de Carreteras en Cooperación y concretamente a través del Departamento de Administración y Desarrollo del personal de las Juntas Locales de Caminos de dicha Secretaría Federal, por lo tanto bajo un punto de

vista del Derecho Administrativo, debe considerarse que las Juntas Locales de Caminos y su personal, incluyendo principalmente a su representante, son de Naturaleza Federal.

Empero, si se parte de un punto de vista estrictamente Constitucional y de Derecho Público, podríamos afirmar que las Juntas Locales de Caminos son por su naturaleza " Sui Generis " de carácter Estatal, porque independientemente de su origen, para que llegaran a funcionar materialmente fué necesario que la legislatura de cada Estado les proporcionara su propia vida local.

Pero independientemente de lo anterior, el propio Reglamento Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, determinó en su artículo 16 que las Juntas Locales de Caminos son organismos oficiales encargados de la construcción de Caminos Locales y Nacionales en su caso, con personalidad para hacer valer sus derechos en lo administrativo y judicial; en tal virtud, considero que tales organismos son descentralizados de los Gobiernos de cada Estado; ya que son creados por los mismos y disfrutan de personalidad jurídica y patrimonio propio, porque al constituirse el fondo cooperativo, los recursos destinados al mismo, salen tanto del patrimonio del Estado (50%), como de la Federación (50%), para integrar aquél que le corresponde a dichos organismos públicos descentralizados de carácter local, quienes lo administran conforme a los programas que

tienen aprobados por ambos Gobiernos; por lo tanto, las Juntas Locales de Caminos, tienen conforme a la Legislación vigente, y el origen de su creación, una personalidad propia y distinta tanto del Gobierno Local como del Gobierno Federal.

En conclusión, las Juntas Locales de Caminos, son Organismos Públicos Descentralizados de jurisdicción Estatal, con Personalidad Jurídica y patrimonio propio.

3.- SU RÉGIMEN LABORAL.

Siendo las Juntas Locales de Caminos, Organismos Públicos Descentralizados de Jurisdicción Estatal, con personalidad jurídica y Patrimonio Propio; y dado que en ninguna de las disposiciones que originaron su existencia, se determinó con claridad cuál sería la Naturaleza de la Relación Laboral de cada una con sus trabajadores, y que tampoco el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, contempló como propios a los trabajadores de estos centros de trabajo, y considerando que los mismos no están sujetos a la regulación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado " B " del precepto 123 Constitucional, porque dichos trabajadores no lo son de los Poderes de la Unión, ni del Departamento del Distrito Federal y, tampoco están sujetos a

la Legislación del Servicio Civil promulgada por los Congresos Locales para regir las relaciones entre el Gobierno del Estado y los Municipios y sus Servidores Públicos.

Por tal motivo, y atendiendo a lo antes expuesto las relaciones entre dichos organismos y sus trabajadores, deben ser consideradas bajo el régimen de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado " A " del artículo 123 de la Constitución.

Porque si bien es cierto que, la Ley Federal del Trabajo, establece los Derechos y prestaciones que como mínimo debe de obtener todo trabajador cuyas relaciones laborales se rijan por la misma, también es cierto que no prohíbe que se les haga extensiva a los trabajadores una Ley o Reglamento, siempre y cuando esto beneficie y no perjudique al prestador de servicios, como es el caso de estos trabajadores que aún cuando las leyes que los crearon y la normatividad que se les aplica son evidentemente de carácter Federal; la propia Ley en su artículo 60. establece que " Las Leyes respectivas y los Tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia.", asimismo, el artículo 133 de la Constitución establece que " Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de

acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados."

Por otra parte, cabe hacer notar a este respecto, que dado que toda relación de trabajo es un hecho jurídico, es decir, que se constituye por la sola existencia de una prestación personal subordinada de un servidor a otro llamado patrón, que recibe la prestación, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le dé origen; toda relación de trabajo está sujeta a la regulación que establece la Ley Federal del Trabajo, salvo que por disposición Constitucional tal situación jurídico-objetiva, sea expresamente excluida de su aplicación, como es el caso de los servidores públicos a que se refiere el apartado " B " del artículo 123 Constitucional o de aquellos que prestan sus servicios a los Poderes Locales, conforme a la Legislación del Servicio Civil vigente en cada Entidad Federativa.

En consecuencia y atendiendo a los principios generales de Justicia Social contemplados en el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, las relaciones laborales entre las Juntas Locales de Caminos y sus trabajadores, deben ser consideradas bajo el régimen de la Ley de la Materia,

reglamentaria del apartado " A " del artículo 123 Constitucional.

Además de que uno de los principios generales de Derecho queda plasmado en los artículos 17, 18 y demás relativos de la Ley aludida, al establecerse que en caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

En consecuencia, es de justicia que todos los casos y conflictos que se sigan presentando entre las Juntas Locales de Caminos y los Trabajadores que prestan sus servicios en las mismas, con la entrada en vigor de los " Acuerdos de Coordinación Especial " ha que me he referido en el punto uno de éste capítulo, se resuelvan con apego a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

Bajo estas premisas legislativas y doctrinarias, he dado ha conocer un bosquejo histórico-legal sobre la Naturaleza Jurídica de los organismos denominados " Juntas Locales de Caminos " para que, cuando menos, pueda servir de pauta, en las diversas concepciones que se llegaran a tener posteriormente en torno a esta materia y, que indudablemente serán mejores que las expuestas en este sencillo trabajo jurídico.

4.- CRITICA.

Las Juntas Locales de Caminos, son organismos creados por un Decreto o Acuerdo Presidencial y reafirmados por la Ley Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados así como por el Reglamento de la propia Ley, pero para que éstas pudieran funcionar materialmente, fué necesario que el Gobierno de cada Estado les proporcionara su propia vida local; por tal motivo y de acuerdo a la subordinación mixta que prevalecía en la creación de estos organismos, se debió haber establecido con claridad cual sería la Naturaleza Jurídica de estos centros de trabajo y el régimen laboral al cual se sujetarían sus trabajadores; sin embargo, dichas legislaciones fueron omisas al dejar de determinar con exactitud tal situación; no obstante que para la época en que fueron creadas estas Juntas de Caminos por disposición de la legislación antes citada, ya existían leyes del trabajo, como son la de 1931, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934 y el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, sobre las cuales se pudieron fundamentar, tanto el Ejecutivo Federal como el Gobierno de cada Estado, para determinar con claridad cuál sería la Naturaleza Jurídica de estos organismos y el régimen laboral al cual estarían sujetos sus empleados; pero es el caso que estas

autoridades no solamente omitieron contemplar en la Ley y Decretos que crean a estos organismos dicha situación sino que aplicaron a los trabajadores de estos centros de trabajo, una normatividad que ni duda cabe, es evidentemente de carácter Federal, así también afiliaron a estos empleados a un régimen de Seguridad Social al cual se encuentran afiliados los laboriosos al Servicio del Estado, y aún más, el Sindicato que los representaba era el Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual es completamente erróneo, toda vez que el Ejecutivo Federal a través de la referida Secretaría, nunca reconoció como propios a estos empleados, además de que no son regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que de acuerdo a mi leal saber y entender dichos organismos o Juntas Locales de Caminos y sus trabajadores se deben regir por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado " A " del artículo 123 Constitucional.

5.- CONCLUSIONES.

1.- El trabajo en general cuando se presta en condiciones subordinadas, queda regulado por lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional.

2.- Conforme a la redacción original del precepto Constitucional referido, tanto el Congreso Federal como las Legislaturas de los Estados, expedieron Leyes del Trabajo.

3.- Mediante la reforma Constitucional de 1929, a la fracción X del artículo 73 y al párrafo introductorio del artículo 123, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia del Trabajo para toda la República.

4.- El trabajo de los servidores públicos primeramente se intentó regular con el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, y finalmente es regulado con la creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado " B " del artículo 123 Constitucional.

5.- Con las reformas a los artículos 115 fracción VIII 2o. párrafo y 116 fracción V Constitucional, se autoriza a los Congresos Locales para expedir Leyes del Trabajo de los

servidores públicos que laboran para los Ejecutivos de las Entidades Federativas y para los servidores de los Municipios.

6.- Los empleados de las Juntas Locales de Caminos, no han tenido una regulación clara, en virtud de la ubicación contradictoria de estos Centros de Trabajo, como Entidades Locales y Federales respectivamente, al intervenir la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en su integración.

7.- Muchos Trabajadores de las Juntas Locales de Caminos, quedaron en el desamparo, al no definirse con claridad qué normatividad aplicarles, si la Legislación Burocratica o bién la Federal del Trabajo.

8.- Las relaciones laborales de los empleados y obreros de las Juntas Locales de Caminos, se deben regular conforme a la norma laboral que rija en la Entidad Federativa donde opere dicha Junta Local de Caminos; y en todo caso por la Ley Federal del Trabajo, que reglamenta las bases fundamentales en la materia, por ser el mínimo de Garantías Constitucionales para los trabajadores.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- 2.- Alfonso García, Manuel, Introducción al Estudio del Derecho del Trabajo, Bosh, Casa Editorial -Urgel, 51 bis-, Barcelona, 1958.
- 3.- Bermudez Cisneros, Miguel, Derecho Procesal del Trabajo, Segunda Edición, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1989.
- 4.- Canton Moller, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda Edición, Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1991
- 5.- Davalos Morales, José, Derecho del Trabajo, Tomo I, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
- 6.- De Buen Lozano, Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 7.- De Buen Lozano, Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- 8.- De La Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- 9.- De La Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1966.
- 10.- De La Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- 11.- Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

- 12.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.
- 13.-Guerrero, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- 14.- L. Deveali, Mario, El Derecho del Trabajo en su Aplicación y sus Tendencias, Tomo II, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1983.
- 15.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Décima Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 16.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- 17.- Tapia Aranda, Enrique, Derecho Procesal del Trabajo, Cuarta Edición, México, 1972.
- 18.- Trueba Urbina, Alberto, El Nuevo Artículo 123, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967.
- 19.- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- 20.- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- 21.- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 22.- Villegas Arbelaez, Jairo, Trabajadores Estatales, Primera Edición, Colombia Bogotá: D.E., 1979.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 1994.

2.- Ley Federal del Trabajo, Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1994.

3.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Trigesima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

4.- Ley Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, Promulgada el 20 de abril de 1934, por Acuerdo Presidencial de fecha 22 de diciembre de 1932.

OTRAS FUENTES

1.- Reglamento Sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, expedido el 6 de diciembre de 1941 y publicado en el Diario Oficial sel 15 de abril de 1942.

2.- Condiciones Generales de Trabajo, de la Secretaría de Obras Públicas.

3.- FSTSE- (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), Testimonios Historicos.