

267
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA NEGOCIACION DE LAS
CONDICIONES DE TRABAJO
EN LA SEDESOL**

T E S I S

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

P R E S E N T A :

FLAVIO HERNANDEZ PERALTA



MEXICO, D.



1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A LA UNIVERSIDAD:

A ti, forjadora de educandos, que sin hacer distinciones de merecimientos abres tus puertas a los ávidos de conocimientos, sin más anhelo que honren tu nombre sirviendo a la patria con espíritu de rectitud y honradez.

A MIS PADRES :

Con todo mi cariño, agradecimiento y reconocimiento por los grandes sacrificios que realizaron en favor de educar y formar a 10 hijos .

A MI ESPOSA :

Que gracias a su ejemplo de tenacidad y perseverancia es fuente de inspiración . Y muy especialmente por haberme dado la inmensa dicha de nuestro hijo.

A MI HIJO :

Flavio Augusto, por las enormes satisfacciones que gracias a Dios ha traído, y con la esperanza de verlo pisar y honrar a nuestra Universidad.

A MIS HERMANOS :

Sergio, Salvador, Javier, Silvia, Efraín, Diego, Alfonso, Carlos Alberto y José Manuel.

A ustedes con quienes he compartido tanto momentos inolvidables de mi vida, en la adversidad y en los venideros logros que sólo serán posibles de lograr con trabajo, perseverancia y manteniendo siempre en mente la obtención de metas inmediatas.

A MI SUEGRA :

*Como un reconocimiento a la mujer que no se
amedrentó ante las adversidades para poder
dar educación a sus hijos.*

A MIS CUÑADOS :

*Especialmente a María del Rocío , en quien reconozco
trabajo, estudio e independencia y por quien deben
estar orgullosos sus hijos Fernando y Faribah.*

*Iturbide Angel, por su incansable sed de justicia,
por su dedicación al estudio que le deparará
sin duda éxitos y por su anhelo de una
patria para todos.*

A MIS AMIGOS :

*Víctor Hugo, Héctor, Alejandro Butanda, Ma. del Rosario, Sofía y
Alejandro Jiménez, quienes me han demostrado que la amistad
supera distancias y que la familia es lo más importante.*

INDICE

INTRODUCCIÓN.

LA NEGOCIACION DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA SEDESOL .

Pág.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO

1.1 CONCEPTO E HISTORIA DEL TRABAJO.....	1
1.2 CONCEPTO Y ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO.....	8
1.3 CONCEPTO DE TRABAJADOR.....	15
1.4 CONCEPTO DE PATRON.....	16
1.5 CONCEPTO DE CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.....	17
1.6 CONCEPTO DE CONTRATO LEY.....	24
1.7 CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.....	27
1.8 CONCEPTO DE CONFLICTO DE TRABAJO.....	30
1.9 CONCEPTO DE CONFLICTO SINDICAL O INTERSINDICAL.....	32
1.10 CONCEPTO DE SINDICATO.....	33

CAPITULO II

EL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO EN MÉXICO

2.1 ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.....	36
2.2 LEY DEL SERVICIO CIVIL.....	38
2.3 ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN 1930 Y 1941.....	40
2.4 ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.....	44
2.5 REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	49
2.6 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO 1963.....	62
2.7 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EL ESTADO.....	65

CAPITULO III**RESEÑA DEL SINDICALISMO BUROCRÁTICO EN MÉXICO**

3.1 PRIMERAS AGRUPACIONES DE TRABAJADORES 1850 - 1905.....	70
3.2 LAS SOCIEDADES DE RESISTENCIA 1906 - 1910.....	77
3.3 SINDICATOS GREMIALES, DE OFICIOS VARIOS Y POR EMPRESA 1911 - 1916	85
3.4 SURGIMIENTO DE AGRUPACIONES BURÓCRATAS.....	86
3.5 CONCEPCIÓN DEL ESTADO EN EL SIGLO XIX.....	88
3.6 TEORÍAS DEL DERECHO PÚBLICO (SIGLO XIX Y XX).....	90
3.7 EXTENSIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO A LOS TRABAJADORES PÚBLICOS.....	92
3.8 SURGIMIENTO DE AGRUPACIONES DE TRABAJADORES PÚBLICOS EN MÉXICO	96
3.9 SURGIMIENTO DE LAS PRIMERAS CONFEDERACIONES NACIONALES, 1917 - 1928.....	103
3.10 AGRUPACIONES SINDICALES OBRERAS DE MÉXICO 1929 - 1933	109
3.11 AGRUPACIONES SINDICALES OBRERAS DE MÉXICO 1933 - 1936	114

CAPITULO IV.**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CONDICIONES
GENERALES DE TRABAJO REGULADAS EN LA
LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO Y
LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

4.1 DEFINICIÓN DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.....	125
4.2 JORNADA DE TRABAJO	127
4.3 DIAS DE DESCANSO OBLIGATORIOS	134
4.4 VACACIONES	135
4.5 SALARIO	137
4.6 REPARTO DE UTILIDADES	143
4.7 DEL ESCALAFÓN.....	145

CAPITULO V.**PARTICIPACIÓN DEL SINDICATO DE LA SEDESOL EN LA
REVISIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE
TRABAJO.**

5.1 SURGIMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	153
---	-----

	<i>Pág.</i>
5.2 ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	158
5.3 TRANSFORMACIÓN DE LA SAHOP EN SEDUE.....	160
5.4 TRANSFORMACIÓN DE LA SEDUE EN SEDESOL	163
5.5 RECIENTES REFORMAS A LA L.O.A.P.F.....	170
5.6 CONCEPTO DE SINDICATO.....	179
5.7 LA LIBERTAD SINDICAL.....	186
5.8 UNIVERSALIDAD DE LA LIBERTAD SINDICAL.....	191
5.9 LAS LIBERTADES POLÍTICAS SINDICALES.....	194
5.10 CREACIÓN DE LOS SINDICATOS.....	196
5.11 ORGANIZACIÓN DE LOS SINDICATOS.....	195
5.12 VIDA INTERNA DEL SINDICATO	200
5.13 ACCIÓN EXTERNA DE LOS SINDICATOS	201
5.14 REGULACIÓN DE LOS SINDICATOS BUROCRÁTICOS.....	203
5.15 CARACTERÍSTICAS DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN INSTITUCIONES ESTATALES	211
5.16 REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN INSTITUCIONES ESTATALES	213
5.17 PARTICIPACIÓN DEL SINDICATO EN LA REVISIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO	215

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCION

IncurSIONAR en el campo de las agrupaciones sindicales de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, reviste una singular importancia, en virtud de que existen regulaciones jurídicas aplicables a los servidores públicos que difieren notablemente con las relaciones laborales que rigen a todos los trabajadores que prestan un trabajo personal subordinado a otra persona física o moral en el ámbito de la iniciativa privada.

En la presente tesis precisamente nos adentramos en la naturaleza jurídica del sindicalismo burocrático que tiene bien delimitadas sus funciones conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como en otros ordenamientos jurídicos, como lo es el convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, mismo que forma parte de nuestro derecho positivo mexicano en razón de haber sido ratificado por el Senado de la República.

La difícil situación por la que atraviesa la economía nacional, derivando en que se han perdido miles de empleos, que empresas públicas y privadas han cerrado o que han sido declaradas en quiebra y que el poder adquisitivo del salario ha sufrido una merma considerable, hace necesario que las autoridades sindicales burocráticas reflexionen sobre la necesidad imperiosa de que en la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo que se llevan a cabo en las dependencias del Ejecutivo Federal, se implemente una estrategia de negociación que incida en la obtención de mejores prestaciones económicas a sus representados, a efecto de paliar en algo el efecto de la crisis económica.

A tal efecto, el sindicalismo burocrático y en especial el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Social tiene en cada revisión de las Condiciones Generales de Trabajo una excelente oportunidad de acreditarse como un instrumento eficaz para negociar mejores condiciones de vida y de trabajo para sus representados y reivindicar para sí su razón de ser, consistente en que se constituyó para el estudio, defensa y mejoramiento de intereses comunes.

No sólo la obtención de ciertas conquistas laborales que se ven reflejadas en cada revisión de las Condiciones Generales de Trabajo debe ser la principal preocupación de los representantes sindicales, sino que deben poner especial énfasis en preservar y en su caso luchar por nuevas prestaciones en el ámbito económico, político, social y cultural, ya que las últimas administraciones se han caracterizado por su pretensión de disminuir al máximo posible la planta laboral del gobierno federal a través de la figura del " retiro voluntario " y reduciendo al máximo el personal sindicalizado .

Así pues, como lo dejamos asentado en un principio, el tema de la burocracia gubernamental reviste una gran trascendencia en el presente trabajo, ya que la serie de vicisitudes por las que tuvo que atravesar para que al fin le fueran reconocidos sus derechos no solo a nivel constitucional sino a través de su Ley reglamentaria, es digno de encomio, toda vez que la función pública tiene una significativa razón de ser, a pesar de que el término " burócrata " se ha utilizado como una referencia despectiva hacia dicho trabajador, que en parte obedece también a que los titulares de las dependencias han actuado con egoísmo respecto del personal sindicalizado, al tacharlo de improductivo y sin darles oportunidad de manifestarse como auténticos servidores públicos, en virtud de que a muy pocos de ellos se les permite acceder a puestos de confianza clasificados como mandos medios.

En este contexto, es en el que se desarrolla esta tesis, conscientes que la nueva cultura laboral entre los factores de la producción y que definitivamente deberá ser aplicable también a los principios que rigen las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, partiendo del reconocimiento del carácter tutelar de las leyes laborales a partir de la desigualdad entre ambos entes, y a que se reconozca la necesidad de la bilateralidad para la negociación de mejores condiciones de vida y de trabajo para los servidores públicos.

CAPITULO I

I.- CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO.

1.1 CONCEPTO E HISTORIA DEL TRABAJO

La historia del trabajo es, sin duda alguna, la historia del hombre. No podemos concebir que el hombre pueda haber vivido en algún momento de su existencia sin trabajo, de ahí la afirmación del Profesor Alberto Trueba Urbina de que " cuando surge el primer hombre sobre la faz de la tierra nace el primer trabajo " ..

Todos tenemos una idea aproximada de lo que es el trabajo. Lo consideramos, como sinónimo de actividad provechosa . El término " trabajo " se refiere a una actividad propia del hombre . También otros seres actúan dirigiendo sus energías coordinadamente y con una finalidad determinada. Sin embargo, el trabajo propiamente dicho, entendido como proceso entre la naturaleza, es exclusivamente humano.

*El origen etimológico de la palabra trabajo es incierto, nos indica el Jurista José Dávalos, ya que " algunos autores señalan que proviene del latín *trabs, trabs*, que significa traba, toda vez que el trabajo se traduce en una traba para los individuos porque siempre lleva implícito el despliegue de determinado esfuerzo . Otros encuentran su raíz en la palabra *laborare* o *labrare* , que quiere decir laborar, relativo a la*

labranza de la tierra . Y otros más, ubican la palabra trabajo dentro del vocablo griego *thilbo* , que significa apretar, oprimir o afligir".¹

Por si no bastara con las anteriores posibilidades que se han enunciado acerca del origen de la palabra trabajo , la Enciclopedia Hispánica nos indica que deriva del latín *tripallare* , que significa " torturar " de ahí el término pasó a indicar la idea de " sufrir " o " esforzarse " y finalmente la de " laborar " u " obrar ".²

Considerando que con las anteriores opiniones acerca del origen etimológico de la palabra trabajo es suficiente , enseguida nos referiremos a las definiciones que sobre la misma señala el Diccionario de la Real Academia Española, y como punto culminante y trascendente ya que nos interesa sobremanera el aspecto jurídico , haremos alusión a la definición legal de la palabra trabajo , contemplada en nuestro derecho positivo mexicano, y concretamente en la Ley Federal³ del Trabajo en vigor.

El primero de los textos nos indica , en una de sus acepciones , que trabajo es el esfuerzo humano dedicado a la producción de la riqueza ; en tanto que el segundo , es decir , la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º , párrafo segundo , conceptúa al trabajo como " toda actividad humana

¹ DAVALOS , José, *Diccionario Jurídico Mexicano* , tomo P - Z, Tercera Edición, Editorial Porrúa -U. N. A. M., México 1989, Página 3112.

² ENCICLOPEDIA HISPANICA, *Enciclopedia Británica Publisher* , Inc. U. S. A. 1989 - 1990 Macropedia, Volúmen 14, Página 78

intelectual o material , independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio” .

Resulta pertinente referirnos a la persona que desarrolla la actividad de trabajo , es decir , al “trabajador”, contemplado en el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo en vigor como la persona física que presta a otra , física o moral , un trabajo personal subordinado , y que en opinión del Maestro Baltasar Cavazos Flores , supera a la consignada en el artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

En efecto el citado ordenamiento legal determinaba que trabajador era “ toda persona que prestaba a otra un servicio material , intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo ”. Y la supera, porque afirmaba la anterior legislación que trabajador era “ toda persona ”, y las personas pueden ser jurídicamente hablando , físicas o morales, y el trabajador nunca podría ni puede ser una persona moral ; siempre tiene que ser una persona física .

De igual forma, la anterior definición atentaba contra la dignidad del trabajador porque establecía que el servicio prestado podría ser “ material, intelectual o de ambos géneros y al decirse “ ambos géneros ”, se entendía que el servicio podía ser exclusivamente intelectual o exclusivamente material, lo cual también era inexacto ya que por más material que en apariencia sea un servicio, siempre tiene algo de

intelectual ; sostener lo contrario equivale a comparar al trabajador con una máquina ".³

Asimismo, tiene razón el autor, Juan B. Climent Beltrán , al afirmar que al haberse suprimido del precepto actual el término " en virtud de un contrato de trabajo ",es suficiente para la calificación de trabajador la prestación de " un trabajo personal subordinado "; ya que de este modo opera con plena legitimación la teoría de la relación de trabajo, que se manifiesta " cualquiera que sea el acto que le de origen", conforme al artículo 20 de la propia Ley, es decir, independientemente de que haya o no un contrato formal de trabajo .

De lo anterior se desprende :

" a) Todo trabajo requiere de un esfuerzo de quien lo ejecuta y tiene por finalidad la creación de satisfactores ;

b) El trabajo es una de las características que distingue al hombre del resto de los seres vivientes ; a la actividad de estos relacionada tan solo con el mantenimiento de la vida , no puede llamársele trabajo; solamente el trabajo está adherido a la propia naturaleza humana ; es como la extensión o reflejo del hombre . Los anteriores conceptos son vertidos por el Jurista José Dávalos .⁴

³ CAVAZOS FLORES , Baltasar . Nueva Ley Federal del Trabajo , Tematizada y sistematizada, Editorial Trillas ,18 ° Edición , México 1985, Página 87

⁴ DAVALOS José , Ob. Cit , Pags. 3112 y 3113

Veamos ahora el tratamiento tan diferente que se le ha dado al trabajo a través de la historia . En la antigüedad predominó una concepción que consideraba degradante el trabajo material productivo , propio de esclavos.

En toda actividad productiva humana el trabajo era exigido por la fuerza a los vencidos o a los capturados de otras tribus o pueblos. En el mundo griego o romano sólo las tareas directivas de la agricultura se les reconocía una dignidad y una importancia sociales , que rotundamente se negaba a la artesanía , al comercio y a las actividades manuales.

Así pues , el catedrático de la materia de Derecho del Trabajo en la Universidad Nacional Autónoma de México , José Dávalos Morales , nos indica que si tomamos como base el origen del hombre, en la tesis cristiana , el trabajo aparece como un castigo impuesto por Dios por la comisión de un pecado. Así se desprende del Antiguo Testamento (Génesis III , 17 y 19) cuando Dios condena a Adán a sacar de la tierra el alimento " con grandes fatigas " y a comer el pan " mediante el sudor " de su rostro .

El Maestro Néstor De Buen Lozano nos refiere que para Aristóteles (Política , L. I , cap. II) el trabajo es una actividad propia de los esclavos . Los señores habrán de ocuparse de la filosofía , la política y la guerra. El señor sólo debe de saber cómo tiene que mandar, lo que el esclavo debe saber cómo tiene que obedecer.

*Por su parte el Maestro Alberto Trueba Urbina , enseña que en el Código de Hammurabi de Babilonia se escriben las primeras normas sobre el trabajo de los hombres , porque desde entonces ya se consideraba que el trabajo era actividad de esclavos , a tal grado que el genio Polígrafo de Macedonia llegó a justificar el oprobioso régimen de la esclavitud. También en Roma y en Grecia se sintió profundo desprecio por el trabajo , aunque después se reglamentó en la legislación romana a través de la *locatio conductio operarum* y *locatio conductio operis* .⁵*

Por último , el también profesor de nuestra querida máxima casa de estudios , Miguel Cantón Moller , es congruente con la anterior opinión , toda vez que sostiene que en las sociedades de la antigüedad , en Roma, Egipto y Grecia , no existió derecho del trabajo no obstante que sí existía el trabajo humano ; y no podía existir porque el trabajo era desempeñado por los esclavos ; los miembros de las citadas sociedades , así como los intelectuales , sacerdotes o patricios nunca llevaron a cabo labores que eran consideradas denigrantes.

*Para Carlos Marx , la fuerza de trabajo es una mercancía al igual que el azúcar. A aquélla se le mide con el reloj , a ésta con la balanza. El Marxismo tiene el mérito indiscutible de haber ayudado a demostrar la injusticia del liberalismo económico , que exaltaba al *homo economicus* , desligado de vínculos sociales y naturales , asignándosele al Estado el papel de un mero policía.*

⁵ TRUEBA URBINA , Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo . Teoría Integral , Tomo I , Editorial Porrúa , México 1979, Página 5.

Adicionalmente, Carlos Marx y Federico Engels se pronunciaron por la emancipación del yugo capitalista a través de la dictadura del proletariado, en la cual debe surgir un nuevo tipo del Estado oponente al Estado explotador : el Estado Socialista , que es la organización estatal de obreros y campesinos , aliados políticamente como resultado del triunfo del movimiento revolucionario del proletariado, cuya base económica es el sistema económico socialista de la propiedad de los medios de producción.

6

En el Tratado de Versalles (1919) , la Declaración de Derechos Sociales afirma que " El principio rector del derecho internacional del trabajo consiste en que el trabajo no debe ser considerado como mercancía o artículo de comercio ". En igual sentido se pronuncia la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Por último, en la Ley Federal del Trabajo en vigor , se consigna en su artículo 3º el principio que establece que " El trabajo es un derecho y un deber sociales . No es artículo de comercio , exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida , la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia ".

⁶ MARX, C. Y ENGELS F. , *Biografía del Manifiesto Comunista*, Compañía General de Ediciones S. A. México, 1967, pag. 90 .

1.2 CONCEPTO Y ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO

El jurista Juan B. Climent comparte la definición que señala al Derecho del Trabajo como " el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones de empresarios y trabajadores , y de ambos con el Estado, a los efectos de la protección y tutela del trabajo " .

De la anterior definición podemos destacar dos aspectos peculiares del derecho laboral : en primer lugar, comprende las normas de protección al trabajo , y no a cualquier tipo de trabajo, sino al trabajo subordinado : y en segundo, las normas de protección al trabajador, lo que denota una característica tutelar y humanitaria que lo distingue de los demás campos del derecho . Por lo que podemos concluir que el Derecho del Trabajo tiene por objeto no solo el trabajo mismo - esto es, el esfuerzo humano aplicado a la producción de bienes o servicios -, sino también el sujeto del trabajo, al hombre.

El proceso de liberación del trabajo humano ha sido extremadamente difícil a lo largo de la historia, sin que ni siquiera en la época moderna pueda afirmarse que hayan desaparecido situaciones de esclavitud.

En el tránsito del Mundo Antiguo a la Edad Media, el esclavo fue sustituido paulatinamente por el siervo, al que se reconocía como persona , aunque era obligado a realizar trabajos en favor del señor feudal.

Tal malestar originó inconformismo y movimientos revolucionarios para mitigar el estado económico que aún se conserva en los países occidentales , pese a las leyes tutelares que se han dictado para la dignificación del trabajo humano.

Así pues , tenemos que para algunos autores de derecho del trabajo como el maestro José Dávalos , indica que en la ciudad de Roma se encuentra ya , aunque en forma muy superficial y abstracta disposiciones que regulan las prestaciones del trabajo; a éste se le consideró dentro del derecho civil, bajo las figuras de arrendamiento y de la compra venta y cuyo objeto eran los esclavos , las bestias y demás implementos de trabajo .

7

*Sin embargo, ya desde entonces se empezaba a vislumbrar la dispersión de estos contratos que, con anterioridad (junto a otras dos figuras semejantes : *locatio conductio rerum* y *aparceria*), conformaban una unidad.*

En la actualidad, la independencia de esos contratos es absoluta : las normas para el contrato de obra a precio alzado no se refieren para nada a la reglamentación del arrendamiento; y el contrato de trabajo no corresponde ya al código civil, sino que reclama para sí solo la extensa Ley Federal del Trabajo.

⁷ DAVALOS, José, Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A. , México, 1985 , Página 5 .

*En opinión contraria, el eminente jurista Mario de la Cueva, señala categóricamente que " en los siglos de la esclavitud no pudo surgir la idea del derecho del trabajo, porque implicaba una contradicción insalvable, ya que el esclavo era una cosa que como tal no podía ser titular de un derecho; frente a ese hecho, al Mundo Antiguo y concretamente a Roma, la bastaba el derecho civil, estatuto que regulaba la compra - venta, el arrendamiento de los esclavos y demás bestias de carga y de trabajo ."*⁸

*Cuando el aumento de la población provocó una mayor demanda de satisfactores, sin que creciera el número de los esclavos para producirlos, y se agravó a la vez la condición de los no propietarios, los hombres libres , se dieron en arrendamiento , a fin de que los arrendatarios pudieran usar su energía de trabajo . Pero la celebre **locatio conductio operarum** de los jurisconsultos romanos no era sino el viejo contrato para el arrendamiento de los animales y esclavos, que sirvió en el derecho civil del siglo XIX; como contrato de arrendamiento de servicios, para facilitar la explotación del hombre y en manera alguna para procurar su beneficio.*

En perfecta concordancia con la anterior opinión del maestro Mario De la Cueva , se encuentra la de su homólogo Baltasar Cavazos Flores , quien señala que los orígenes del derecho laboral no se deben buscar en la llamada " época antigua " , ni aún en el Derecho Romano , pues la institución de la esclavitud hacía imposible rescatar a los económicamente débiles del abandono jurídico en que se encontraban .

⁸ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A. , México, 1974, Página 5

" La existencia del hombre - cosa impedía el nacimiento del derecho laboral que es un derecho que consagra , por sobre todas las cosas , la libertad del hombre que trabaja. "9

El autor en comento señala que tampoco se pueden encontrar los orígenes del Derecho Laboral en los Collegia Opificum de Roma , toda vez que éstos no eran más que simples asociaciones de carácter religioso y mutualista que en forma alguna tienen relación con el derecho del trabajo.

A mayor abundamiento el maestro Mario de la Cueva señala que los collegia romanos " fueron instituciones que no guardaban parecido con las organizaciones sindicales de nuestros días , cuerpos éstos constituidos para el estudio , mejoramiento , defensa y lucha de los derechos que deben corresponder al trabajo en el proceso económico de la producción , en tanto los collegia pertenecen más bien al campo de la mutualidad y asistencia social " 10

" El Estado que surge como resultado del doble fenómeno de la Revolución Industrial y de la Revolución Liberal (Inglaterra y Francia) , se pone al servicio de la burguesía , clase social que agrupa a quienes poseen los bienes de producción , y participa ya en la relación laboral , pero como instrumento de opresión, en contra de los trabajadores , para impedir que estos puedan agruparse y defender mejor sus derechos . Así

⁹ CAVAZOS FLORES , Baltazar , Op. Cit. ,Página 93

¹⁰ DE LA CUEVA , Mario, Ob. Cit. ,Pag. 6

en Francia , verbigracia : se dicta la Ley Le Chapelier en 1771 , que prohíbe a los trabajadores agruparse . ”¹¹

En el Código Penal se establece el delito de coalición , que castigaba severamente y en forma ejemplar , los actos que “ a pretexto de obtener condiciones de trabajo y salarios justos ” , tuviera como efecto inmediato poner obstáculos a la marcha progresista de las fuerzas económicas . Los salarios , sostenía la ciencia económica , se determinan por la ley de la oferta y de la demanda .

Por último , el Código Civil era un ordenamiento que partía de una igualdad y libertad teóricas , una reglamentación formal de la coexistencia de las libertades , impersonal y abstracta , a la que le faltaba el hombre real , el que se consumía en las fábricas, el que moría por la acción de las máquinas , y a quien la miseria de su hogar le envolvía en las sombras de la tristeza y la desesperanza .¹²

En la creación de un ordenamiento jurídico que regulara las relaciones entre el trabajo y el capital , el derecho del trabajo tuvo que romper primeramente los postulados del liberalismo económico y del político , que prohibían cualquier intervención en los problemas de la economía , porque sería una barrera artificial para el desarrollo de las fuerzas económicas naturales, a fin de imponerse a la burguesía y a su

¹¹ DE BUEN LOZANO, Nestor , Ob. Cit. , Pág. 21

¹² DE LA CUEVA , Mario, Op. Cit. , Página 9

estado, empleó los medios que estaban a su alcance como la manifestación pública pacífica y las peticiones a la autoridad , y otros no lo eran , como la asociación sindical no autorizada y la huelga .

Sus metas fundamentales fueron , la obtención de las libertades de sindicalización , de negociación y contratación colectiva y de huelga ; un derecho individual del trabajo que propiciara un mínimo de justicia social ; y una previsión social que defendiera a los hombres contra las consecuencias de los infortunios del trabajo.

Así lo confirma el hecho de que los trabajadores podían suspender su trabajo , pero no podían paralizar las actividades de la empresa ; por otra parte , la huelga era considerada como un ilícito civil , cuya sanción consistía en la facultad otorgada al empresario para declarar rescindidos los contratos de arrendamiento de servicios en vista del incumplimiento de las obligaciones del arrendador.

El maestro Baltasar Cavazos Flores nos enseña que " no fue sino hasta el año de 1884 cuando tuvo lugar la conciliación del derecho laboral francés , con el reconocimiento del derecho de los obreros a la asociación profesional.

En Alemania , el Canciller de Hierro , Bismark , había sentado las bases de un derecho del trabajo , y en 1890 se crea una jurisdicción laboral encargada de conocer de los conflictos individuales de trabajo .

*Con el Tratado de Versalles , el Derecho del Trabajo rompió las barreras nacionales y se internacionalizó al prescribir normas de observancias obligatorias en beneficio de toda clase laborante "*¹³

Por su parte , Mario de la Cueva señala que no pueden precisarse las fechas en que surgió el reconocimiento de las instituciones y de los principios fundamentales del derecho del trabajo por la legislación ordinaria , pero es coincidente con el maestro Baltasar Cavazos , al señalar que en los primeros años , Prusia y más tarde el Imperio de 1870 , presenciaron un desarrollo considerable de la legislación laboral , gracias a la Organización de la Internacional Comunista y a la formación del Partido Obrero Social Demócrata , en donde la idea socialista cobraba fuerza día con día ; lo que propició que Bismark iniciara la llamada política social , que llevaría a una nueva actitud del poder público : el intervencionismo del estado .

La esencia de la política social consistió en la promoción del bienestar de los trabajadores , a cuyo fin se promulgó la primera ley reglamentaria de las relaciones de trabajo del siglo XIX , en el año de 1869 . De igual forma , en el año de 1881 anunció la institución de los seguros sociales.

En el año de 1884 , Francia penetró en el terreno de la legislación social al reconocer a las asociaciones sindicales la personalidad jurídica ;

¹³ CAVAZOS FLORES, Baltasar, Ob. Cit. , Pag. 94

y en 1898 se expidió la ley de accidentes de trabajo , introductora de la teoría del riesgo profesional ; se dictaron normas legislativas , entre las que destaca la reducción de la jornada de trabajo a diez horas y la aprobación de una política de apoyo a los sindicatos en su lucha por la celebración de los contratos colectivos .

1.3 CONCEPTO DE TRABAJADOR

De la definición de trabajador que nos proporciona el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo de 1970 que lo define como la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado, fácilmente podemos observar que supera a la que consignaba la Ley de 1931 en su artículo 3°, ya que establecía que " trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual, o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo " .

La Ley vigente del trabajo supera a su antecesora al consignar claramente la expresión " persona física", referida al trabajador, lo que descarta considerar como tal a una persona jurídica o moral . Además, la actual definición al suprimir el término " en virtud de un contrato de trabajo " , entra en acción la teoría de la relación de trabajo, que se manifiesta " cualquiera que sea el acto que le dé origen",

independientemente de que haya o no un contrato formal de trabajo, según lo dispone el artículo 20 de la propia Ley.

Por lo que hace a la distinción entre el servicio material e intelectual, carece de importancia jurídica modernamente, pues ambas actividades se encuentran igualmente tuteladas por la legislación laboral; pero tiene interés en orden a la clasificación de la categoría de los servicios y de las prestaciones correspondientes.

1.4 CONCEPTO DE PATRÓN.

Conforme al artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo vigente, patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores .

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos.

De la anterior definición y conforme a la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el patrón se define como el sujeto del contrato de trabajo que se beneficia directamente del servicio prestado .

*Sobre el vocablo "patrón", señala Juan B. Climent Beltrán que " ofrece una mayor precisión jurídica que otros utilizados como equivalentes, tales como "empleadores" usado por la Organización Internacional del Trabajo, o el de "empresarios", pues no todos los empleadores son verdaderos patronos, que ya pueden ser representantes o intermediarios, ni tampoco los patronos son necesariamente empresarios, ya se trate de persona física -como en el servicio doméstico, o el profesionista respecto a su personal auxiliar - , o de persona moral - asociaciones sin fin lucrativo, sindicatos, organismos de beneficencia y culturales - , que también tienen el carácter de patrón respecto de trabajadores asalariados a su servicio "*¹⁴

1.5 CONCEPTO DE CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.

De acuerdo a nuestra Ley Federal del Trabajo en vigor en su artículo 386 se contempla a esta figura como el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.

¹⁴ CLIMENT BELTRAN, Juan B., *Ley Federal del Trabajo*, 5ª ed., Editorial Esfinge, S. A. de C. V., México, 1992, Pagina 53.

Lo que podemos considerar como razón de la existencia de esta figura jurídica reside en la facultad otorgada a los grupos sociales, es decir, a los representantes de los factores de la producción (capital y trabajo), para dictar las normas que regulan sus relaciones de trabajo, con la sola limitación de no afectar las garantías o derechos mínimos a favor de los trabajadores, contenidas en el artículo 123 constitucional y en el Código Laboral .

Otra característica que presenta el contrato colectivo de trabajo es que la voluntad de las partes contratantes, esto es, del sindicato y de los patronos, no pueden modificar las normas del contrato colectivo, una vez establecidas, en perjuicio de los derechos individuales de los trabajadores, ni tampoco pueden establecer normas que lesionen los derechos irrenunciables de los trabajadores consagrados en la ley.

Adicionalmente y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 396 de la Ley Laboral en vigor, las estipulaciones contenidas en el contrato colectivo se aplican a personas que no son parte en el contrato, puesto que son obligatorias para los trabajadores que entran al servicio del patrón contratante, con posterioridad a la firma del contrato, e incluso a trabajadores que no estén representados por el sindicato que los celebra, al no pertenecer al mismo.

A mayor abundamiento, ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que el contrato debe cumplirse conforme a lo

expresamente pactado, sin que pueda ser modificado parcialmente a virtud de acciones individuales ejercitadas por quienes carecen de legitimación .

Así pues como acertadamente lo indica el autor Juan B. Climent Beltrán, el contrato colectivo de trabajo " constituye el resultado de la negociación directa entre el capital y el trabajo, reflejándose la experiencia vivida en la empresa, y en las sucesivas revisiones va evolucionando el contenido de sus cláusulas de acuerdo con el dinamismo económico y social en su complejo normativo sobre jornada, salarios, descansos y vacaciones, así como el incremento de las prestaciones derivadas de la relación laboral, concernientes a prima de antigüedad, participación de utilidades, fondo de ahorros, becas, capacitación y adiestramiento, etc., pudiendo decirse que tiende a ser la expresión de una verdadera democracia jurídica que crea las normas laborales de la empresa ".¹⁵

Por lo tanto el contrato colectivo de trabajo es el acuerdo al que llega un grupo de trabajadores representados por una organización sindical, con un patrón o grupo de patrones, con una empresa o una industria , en su carácter de unidades económicas de producción y distribución de bienes o servicios para establecer las condiciones según las cuales los primeros prestarán un servicio personal subordinado y los segundos aceptarán obligaciones de naturaleza individual y social, mediante la consignación de beneficios y compromisos recíprocos , ajustados a la índole de los servicios a desarrollar por los trabajadores.

¹⁵ CLIMENT BELTRAN, Juan B., Ob. Cit. Página 270.

De una manera más simple la doctrina define al contrato colectivo de trabajo como el pacto que fija las bases para el desarrollo de toda actividad productiva con la finalidad de elevar el nivel de vida de los trabajadores mediante la regulación de las relaciones laborales en el sentido más favorable a las necesidades del obrero.

Para el autor argentino Ernesto Krotoschin el contrato colectivo representa la mejor defensa de los trabajadores por cuanto la participación del patrono es limitada, al no poder imponer condiciones particulares de trabajo ni regular la función administrativa de la empresa, ya que ambas situaciones deben de ser ejercidas de manera conjunta entre él y la representación del personal.

Asevera Krotoschin que la convención colectiva no es sino el resultado natural de la evolución que conduce del derecho individual al derecho colectivo de trabajo, que si en su origen se contrajo a una relación entre empleado y patrono por separado, el abuso a que se llegó dio motivo a la organización, y con ésta empezó la época de la lucha por la mejoría de las condiciones de trabajo, pasándose entonces a los arreglos colectivos.

Por lo que hace a los juristas mexicanos, Mario de la Cueva considera que todo contrato colectivo de trabajo representa un esfuerzo de democratización del derecho, tanto por la circunstancia de que sean los dos miembros de la relación laboral quienes fijen las condiciones a que habrá de quedar sujeta, como por la substitución que ha hecho del contrato

individual, al conseguir para los trabajadores el antiguo principio de que la ley es igual para todos.

Los elementos que integran el contrato colectivo de trabajo son los siguientes : es inderogable, en virtud de que sólo las partes que intervienen en la celebración del mismo (sindicatos y patronos) tienen acción para modificar el contenido de sus cláusulas ; es normativo, ya que adviene a la vida jurídica por acuerdo entre las partes que lo forman , sean uno o varios los sindicatos que intervengan o una o varias las empresas que lo discutan o aprueben ; es un derecho de clase, ya que constituye un estatuto protector propio del trabajador , indispensable para la satisfacción de sus necesidades, a través de condiciones mínimas de trabajo y es extensivo ya que sus beneficios se deben extender a todas las personas que trabajen en una empresa, sean o no miembros del sindicato que lo haya celebrado , con lo que se establece el principio de igualdad.

Cabe aclarar que el contrato colectivo de trabajo al igual que el contrato individual del trabajo tampoco responde a la noción clásica de la voluntad de las partes que interviene en él , pues independientemente de encontrarse limitada dicha voluntad por disposición de la ley, ya que ni los patronos ni trabajadores ajustan las normas que lo integran a sus propios intereses sino a intereses de mayor envergadura y representatividad.

Refiriéndonos a las partes que confluyen en el contrato colectivo de trabajo , diremos que están compuestas por : a) una organización sindical o agrupación obrera; b) un patrono o empresario particular; c) varios

sindicatos que tengan asociados en una misma empresa y un grupo de patronos o un grupo de empresas o industrias. Por lo antes señalado, por disposición de ley los trabajadores libremente asociados no podrán celebrar contratos colectivos de trabajo , caso distinto en otras legislaciones.

Por lo que hace al conflicto de intereses suscitado ante una multiplicidad sindical, de conformidad con los artículos 387 y 388 de la Ley Federal del Trabajo en vigor ha resuelto que si concurren a la discusión y firma de la convención sindicatos de empresas industriales , o unos y otros, el contrato deberá celebrarse con el que tenga mayor número de trabajadores dentro de la empresa; si concurren sindicatos gremiales, es decir aquéllos integrados por trabajadores de determinados oficios o especialidades, el contrato deberá celebrarse con el conjunto de sindicatos mayoritarios que representen a las profesiones en las que exista un mayor número de trabajadores de estas profesiones , siempre que entre sí lleguen a un acuerdo sobre el particular; de no suceder eso, cada sindicato celebrará un contrato colectivo para su profesión.

Ahora bien, si concurren sindicatos gremiales, de empresa o de industria, podrán los primeros celebrar un contrato destinado a regular las actividades de su profesión, siempre que el número de sus afiliados sea mayor que el de los trabajadores de la misma profesión que formen parte del sindicato de empresa o industria.

También puede ocurrir que cualquier agrupación pierda en un momento dado la mayoría de trabajadores, perdiendo consecuentemente la titularidad del contrato colectivo de trabajo, por lo que deberá intentarse la acción correspondiente ante la junta de conciliación y arbitraje , para que sea ésta la que declare cualquier cambio y otorgue la titularidad de la contratación al sindicato que resulte mayoritario, al establecerlo así el artículo 389 del citado ordenamiento jurídico.

En cuanto al contenido de todo contrato colectivo de trabajo, podemos señalar que debe de tener : a) la duración del contrato o la indicación de ser por tiempo determinado o para la realización de una obra determinada; b) la distribución que se dé a las jornadas de trabajo, a los días de descanso y vacaciones; las jornadas pueden ser variables (diurnas, nocturnas, mixtas , por turnos, continuas o discontinuas o por menos número de horas ; los descansos semanarios pueden abarcar hasta dos días laborables y las vacaciones podrán fijarse en mayor número de días a los periodos legales.

Así también deberá contener la capacitación y el adiestramiento que deba darse a los trabajadores, a fin de evitar riesgos en el trabajo; la organización de comisiones mixtas de trabajadores y representantes del patrono, como son: las comisiones de higiene y seguridad; de antigüedad; de reglamento interior; de capacitación y adiestramiento; de admisión y escalafón. Las resoluciones adoptadas por estas comisiones mixtas pueden ponerse en ejecución si así lo acuerdan las partes; pero si se desea que tengan validez formal plena, entonces se solicitará su ejecución a las juntas

de conciliación y arbitraje, con el objeto de que dicha autoridad las declare obligatorias según lo dispone el artículo 392 de la Ley Federal del Trabajo.

1.6 CONCEPTO DE CONTRATO - LEY.

Conforme al artículo 404 del Código Laboral vigente, el Contrato - ley es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional.

Antes de referirnos al propósito jurídico del Contrato - ley, consideramos pertinente hacer algunas consideraciones que nos ayudarán a la mejor comprensión de su razón de ser . Por principio diremos que tiene carácter obligatorio ya que se dirige a la imposición de condiciones de trabajo uniformes en una determinada rama de la industria, con el objeto de extenderlas a la totalidad de los trabajadores y a las empresas dedicadas a una misma actividad o explotación productiva, mediante la convocatoria que al efecto hagan el poder público para su celebración.

Por otra parte, de acuerdo a los postulados de la legislación aprobada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) , el Contrato - ley es el convenio que conduce a la universalización del contrato

colectivo de trabajo destinado a unificar criterios y situaciones laborales que interesan no solamente en lo nacional sino en lo internacional, dada la naturaleza de las relaciones entre trabajadores y empleadores de un determinado sector de la actividad económica .

Esta figura jurídica se encontraba reglamentada desde la anterior Ley Federal del Trabajo que en su artículo 58 consignaba que : " cuando el contrato colectivo haya sido celebrado por las dos terceras partes de los patronos y trabajadores sindicalizados de determinada rama de la industria y en determinada región , será obligatorio para todos los patronos y trabajadores de la misma rama de la industria en la región indicada, si así se establece por decreto que al efecto expida el Ejecutivo Federal . Cuando el contrato afecte solamente a trabajos que se desempeñen en una entidad federativa, el Ejecutivo Federal resolverá de acuerdo con el Ejecutivo Local lo correspondiente " .¹⁶

Ahora bien, por lo que hace al propósito jurídico del contrato - ley lo encontramos en la intervención del Estado, ya que al poder público es a quien más le interesa el aseguramiento de mejores condiciones de trabajo para la generalidad de los obreros, meta de toda convención colectiva, así como el ejercicio cabal de los derechos colectivos .

" En la actualidad a todos los países importa establecer un conjunto de requisitos de fondo y forma de carácter obligatorio, de idéntico orden, naturaleza y contenido, destinados a impedir, por medio de reglamentos legislativos, se impongan limitaciones laborales derivadas de

¹⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo A - CH. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4ª Ed., Editorial Porrúa S. A. U.N.A.M., México 1991, Pagina 721.

inexactas interpretaciones de soberanía territorial, cuando se halle en juego el interés general ".¹⁷

A continuación nos ocuparemos de la distinción teórico - técnica entre contrato- ley y contrato colectivo de trabajo, conforme al criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual afirma que " los contratos colectivos de trabajo y los contratos - ley tiene de semejanza la concurrencia de uno o varios sindicatos o de uno o varios patronos para su otorgamiento; pero el contrato - ley se distingue fundamentalmente en cuanto a que en su elaboración se requiere que concurren las dos terceras partes de los patronos y trabajadores sindicalizados y que éstos y aquéllos pertenezcan a cierta rama industrial que exista en determinada región."

Continúa señalando en la exposición de su tesis nuestro órgano supremo de impartición de justicia, que " por tal motivo los contratos colectivos y los contratos - ley son distintos; no pueden tener sus efectos la misma fecha de aplicabilidad, ya que en los primeros es suficiente su simple depósito en la Junta de Conciliación y Arbitraje, para que entren en vigor en tanto que los segundos están supeditados a la satisfacción de varios requisitos, entre ellos, el acuerdo de voluntades en las relaciones de trabajo, el tiempo de su duración y obligatoriedad por todo ese lapso, mediante el decreto respectivo del Ejecutivo Federal; de tal manera que, establecida la obligatoriedad de un contrato - ley, en tanto no se prorrogue su vigencia al fenecer el plazo, o se celebre uno nuevo, con la asistencia de

¹⁷ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, *Ibidem*.

los patronos y sindicatos de la misma industria y sea sancionado por el Ejecutivo, continúa teniendo aplicación el contrato colectivo .”

1.7 CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

El trabajador que presta servicios al Estado se le ha llamado en los últimos tiempos como burócrata, en tanto que cuando se hace alusión al conjunto de trabajadores que prestan sus servicios a dicha entidad se les denomina burocracia.

Etimológicamente burocracia proviene del francés bureaucratie y éste de bureau , oficina, escritorio, y del griego Kratos , poder; se entiende, pues, la burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos , entendiéndose a éstos como las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública , de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás relaciones de trabajo, puesto que en ésta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

A grandes rasgos podemos señalar que los antecedentes nacionales de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores , los encontramos a partir de la época colonial ; en las leyes de Indias , existen innumerables ordenanzas reales que hablaban al respecto . En el México independiente se aludía a la citada relación en varios artículos del Derecho Constitucional por la Libertad de la América Mexicana , de 22 de octubre de 1814.

Otros momentos importantes en la historia de nuestro país que se ocupó de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores , los encontramos en la Constitución de 1824 , las bases constitucionales de 1857 que contenían disposiciones relativas a la facultad del Ejecutivo para designar y remover a determinados funcionarios, en tanto que en nuestra vigente Constitución Política no fueron reguladas estas relaciones.

No fue sino hasta el año de 1929 en que el Presidente Emilio Portes Gil presentó un " Proyecto de Código Federal del Trabajo ", en el que apenas se esbozó el interés de reglamentar las relaciones laborales de la federación, estados y municipios , al igual que ocurrió con la ambigüedad de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que ni siquiera determinó qué órgano era el competente para expedir las leyes a que aludía su artículo 2º, hasta que el 12 de abril de 1934 el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, mismo que fue tachado de inconstitucional.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del régimen legal que les es aplicable a la generalidad de servidores públicos; quedan regulados en sus relaciones de trabajo por los reglamentos especiales que les corresponden .

Los trabajadores que prestan sus servicios a organismos internacionales como la O.N.U. , U.N.E.S.C.O., O.E.A. , O.I.T., y otros, rigen sus relaciones laborales en reglamentos especiales que se procura cada uno de los mismos organismos .

Los trabajadores al servicio del estado poseen características particulares , mismas que los hacen diferentes a las que posee la mayoría de los trabajadores en general pudiendo citar como ejemplos que en el área de derechos individuales tienen dos días de descanso por cada cinco de trabajo , vacaciones de 20 días hábiles anuales a partir del sexto mes de haber ingresado al servicio; pago de sobresueldos para equilibrar el diverso costo medio de vida de las distintas zonas económicas, quinquenios , que es una prima por concepto de complemento al salario , etcétera, derechos que no ha logrado conquistar la mayoría de los trabajadores en general mediante la contratación colectiva .

En contrapartida, los servidores públicos tienen una serie de restricciones tales como la limitación de constituir solamente un sindicato por dependencia ; el derecho de formar parte del sindicato sin poder dejar de pertenecer a él salvo por expulsión ; la posibilidad única de los sindicatos de adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al

Servicio del Estado (FSTSE) , única central reconocido por el Estado , salvo excepciones de hecho, la sola facultad del sindicato de expresar su opinión con respecto al establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo, entre otras.

1.8 CONCEPTO DE CONFLICTO DE TRABAJO

Según el artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos derivados de las relaciones de trabajo o de hechos intimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600 , fracción IV.

Ahora bien, para entender de una mejor manera lo que es un conflicto de trabajo , diremos en primer lugar que en sentido lato son conflictos de trabajo , controversias que pueden presentarse en las relaciones laborales; en tanto que en sentido estricto , podemos considerarlo como las diferencias que pueden suscitarse entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, como consecuencia o con motivo del nacimiento , modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo.

Conforme a nuestra Ley laboral vigente, en la Exposición de Motivos se estableció que los conflictos de trabajo de acuerdo al interés en

juego, se dividen en individuales, entendidos como aquéllos que afectan únicamente los intereses de orden particular, independientemente del número de personas que pudieran tener intervención, como por ejemplo el despido de un trabajador y colectivos, considerados como aquéllos que trascienden al interés profesional, también con independencia del número de participantes que intervengan, como es el caso de la reclamación del sindicato por el incumplimiento de las estipulaciones del contrato colectivo, como la entrega de cuotas retenidas.

Atendiendo a los conflictos de trabajo, según su naturaleza, se han dividido en conflictos de orden jurídico y de orden económico, aunque la doctrina ha indicado que resulta más adecuado referirse a los conflictos laborales de naturaleza preponderantemente económica o jurídica, entendidos aquéllos como las controversias relacionadas con la formación, modificación o terminación de las condiciones de trabajo, en tanto que éstos, los entenderíamos como aquellas controversias referentes a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes o de los contratos de trabajo. En ambos casos este tipo de conflictos pueden revestir naturaleza individual o colectiva.

En estricta interpretación del citado artículo, podemos entender que la clasificación a que alude en relación a los conflictos de trabajo se circunscribe a conflictos obrero patronales; conflictos interobreros y conflictos interpatronales.

1.9 CONCEPTO DE CONFLICTO SINDICAL O INTERSINDICAL

Esta figura constituye una categoría de los conflictos de trabajo y se presenta en tanto exista controversia sobre la tutela de un interés frente a otro y se oponga un argumento válido para la defensa de ese interés .

El maestro Mario de la Cueva prefiere llamar al conflicto sindical como conflictos intersindicales en virtud de que son dos agrupaciones profesionales las que se enfrentan, debido a que dentro del régimen sindical que sustentan se colocan en situaciones de lucha respecto de controversias que se susciten, ya sea en la aplicación de sus principios sociales o con motivo de la pretensión de un derecho que estiman preferente y en beneficio de su organización.

La Organización Internacional del Trabajo ha clasificado los conflictos sindicales en conflictos colectivos entendidos como aquellos que se dan entre sindicatos de profesiones semejantes que tratan de ganarse mutuamente su clientela; los conflictos que se presentan entre agrupaciones obreras que luchan por obtener la titularidad del contrato colectivo, se dan como conflictos permanentes entre dos categorías de obreros y pueden ser de la misma empresa o de la misma profesión, sean que formen parte de la misma empresa o de la misma profesión, sean que formen parte del mismo sindicato o de sindicatos diferentes, cuando estiman que los intereses de unos no pueden ser satisfechos sin sacrificar

los de los otros y por consiguiente tratan de ser los redactores de la convención colectiva, de parte de los obreros.

La citada Organización Internacional del Trabajo refiere que los conflictos sindicales no colectivos son los que se presentan cuando los intereses de un sindicato como entidad orgánica y con funciones de organización, disciplina, patrimonio, etc., chocan con los intereses del gremio o de una categoría de trabajadores y pueden alterar las relaciones de orden contractual o las bases del trabajo, sin afectar intereses de la empresa.

1.10 CONCEPTO DE SINDICATO.

El artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo define al sindicato como la asociación de trabajadores y patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.¹⁸

Entrando al desglose de la citada definición, enunciaremos que el concepto de asociación se encuentra definido en el artículo 2670 del Código Civil como : " Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la Ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituye una asociación ".

¹⁸ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, Edición 4ª, Editorial Porrúa S. A., México 1991, Página 3211.

A la vez el derecho genérico de asociación está consagrado en el artículo 9º constitucional, que en su parte conducente dice : " No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito ...".

Por su parte la fracción XVI del artículo 123 constitucional contiene la garantía específica del derecho de asociación sindical, al decir : " Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos , asociaciones profesionales , etc. ".

Ahora bien, el artículo 355 de la multireferida Ley nos indica que la coalición es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patronos para la defensa de sus intereses comunes .

De las anteriores definiciones se puede concluir que la coalición es la forma primaria del asociacionismo profesional. En confrontación con el sindicato, la coalición constituye el género próximo, en tanto que aquél representa la diferencia específica, de tal suerte que, para los efectos de la huelga, el legislador considera al sindicato de trabajadores como una coalición de carácter permanente, según lo consigna el artículo 441 de la Ley Federal del Trabajo, en oposición a la coalición, que aunque constituye también una agrupación de trabajadores o patronos para la defensa de intereses comunes, pero se trata de una agrupación transitoria, por lo que una vez realizado su objetivo esporádico, queda disuelta.

Dentro del sistema del ordenamiento mexicano se reconoce el principio de libertad sindical en sus aspectos positivo y negativo, al establecer el derecho de los patrones para formar sindicatos sin previa autorización, según lo establecen los artículos 123 constitucional, apartado A, fracción XIV y 357 de la Ley Federal del Trabajo, así como el de afiliarse o no, o en su caso separarse, de determinado sindicato, según lo consigna el artículo 358 de la multicitada ley. De igual forma el siguiente artículo (359) establece la libertad colectiva sindical de las agrupaciones profesionales para redactar sus reglamentos y estatutos, elegir a sus representante, organizar su administración y actividades y formular su programa de acción.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO BUROCRÁTICO

2.1 ANTECEDENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.

Durante el período colonial empiezan a surgir pequeñas organizaciones que únicamente se ocupaban de cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de 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 establecen pensiones y retiros para empleados de la federación y se regulan algunas otras pequeñas ventajas para las viudas de estos.

Ya en la etapa de la Reforma aparecen algunas organizaciones cuyo objetivo está más encaminado al bienestar del servidor público y su familia, pero no en la relación con su condición de empleado, es decir, con su estabilidad en el desempeño de sus funciones de servidor público.

En el año de 1875 se constituye la primera mutualidad de empleados públicos, pero en realidad esta mutualidad no tiene los alcances de las instituciones formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a regular a favor de los empleados únicamente la protección social, sin acción e ingerencia política alguna.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz se crea la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, esto en el año de 1896. En esta Ley se señala el derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como pensión, se reconocen además derechos como beneficiarios, en caso de deceso del trabajador, a la viuda y a las hijas hasta que se casen o mueran y a los hijos hasta los 21 años de edad.

"En realidad existe en la Historia del Derecho Laboral en México un largo lapso en el que no existió ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado, ya que está se consideraba regida por el derecho administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo en las que interviniera el Estado estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho, las cuales se normaban o regulaban por órdenes, memorandas, acuerdos y otras disposiciones similares, a las que por sí solas se le reconocía cierta obligatoriedad, pero no de tipo formal, como si se tratara de disposiciones legales.

La relación de trabajo entre el Estado y sus servidores era regulada antiguamente por leyes administrativas , para garantía del empleado y para el mejor funcionamiento del poder público. En un principio este servicio tuvo carácter civil , de donde proviene la denominación de leyes del servicio civil.

En tal razón y no obstante que la declaración de derechos sociales formulada por el original artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fue promulgada el 5 de febrero de

1917 y que entró en vigor el 1º de mayo del mismo año , comprende a los obreros, jornaleros, empleados particulares y públicos, domésticos y artesanos, y a todos los trabajadores en general, tanto en el campo de la producción económica como en cualquier actividad, privada o pública, en que una persona presta sus servicios a otra , se discriminó a los empleados públicos, olvidando que el empleado particular como el que está al servicio del Estado, son sujetos de derecho del Trabajo.

2.2 LEY DEL SERVICIO CIVIL

Así pués, tanto en la exposición de motivos y el proyecto del Código Federal del Trabajo para los Estado Unidos Mexicanos que remitió el Presidente provisional de la República, Emilio Portes Gil, al Congreso de la Unión, en 1929, se excluyó como sujetos del Derecho del Trabajo a los servidores del Estado, para los que recomendaba, la expedición de una Ley del Servicio Civil, en la que se establecerían los derechos del trabajador al servicio del Estado y que deberá comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta, y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc.

Más tarde, la Ley Federal del Trabajo del 18 de Agosto de 1931, consignó nuevamente la terminología inadecuada del servicio civil y soslayando las disposiciones respectivas del artículo 123 Constitucional, en virtud de que el artículo segundo disponía que las relaciones entre el

Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran, se adoptaron principios administrativos que habían quedado atrás y que eran inaplicables dentro de nuestra estructura constitucional, político-social.

En acatamiento de la anterior doctrina administrativa contenida en la Ley del Trabajo, el Presidente de la República, General Abelardo H Rodríguez expidió el acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de Abril de 1934 y con vigencia hasta el 30 de Noviembre del mismo año en que terminaba su mandato gubernativo.

Sobre el referido acuerdo el Maestro Cantón Moller se expresa en forma favorable respecto al gesto del entonces Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez " a quien lo caracterizó el siempre manifiesto interés por la situación de los empleados públicos ".¹⁹

El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más como inquietud para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo , así lo demuestra el hecho de que se adhirieran o sumaran al movimiento de los obreros en la lucha por el mejoramiento de las condiciones de la clase trabajadora, tomando parte en la formación de la Confederación de Trabajadores de México, de la que resulta Secretario General un brillante mexicano, destacado luchador y universitario distinguido, el Licenciado Vicente Lombardo Toledano, pero los

¹⁹ CANTON MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial Pac, México, 1988, Pag. 72

trabajadores del Estado no consolidaban todavía sus sindicatos y no pudieron actuar verdaderamente dentro de la C. T. M. como en un principio lo pretendieron.

Los promotores de la organización sindical burocrática logran la celebración del Congreso Unidad del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936 y se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado”.

2.3 ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1938 Y 1941.

La lucha política continúa y por fin con la simpatía del presidente de la República, que entonces era el general Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público. ²⁰

Las anteriores disposiciones abrieron “paso a un nuevo derecho estatutario concordante con el artículo 123 constitucional, que identifica a la llamada “ función pública ” como una relación de trabajo de carácter social entre el Estado y sus servidores .” ²¹

²⁰ CANTON MOLLER, MIGUEL *Idem*, Pag 73

²¹ TRUEBA URBINA, ALBERTO, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral*, Sexta Edición, Porrúa, México, México 1982, pags. 518 y 519.

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue promulgado por el Presidente Cárdenas, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938. Los trabajadores al servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales , con lo que "las relaciones sociales entre el Estado y sus servidores quedaron segregadas definitivamente de la función pública y dejaron de formar parte del derecho administrativo en general, para integrar una materia del derecho del trabajo ".²²

Esté Estatuto Jurídico que sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel constitucional, al crearse el apartado " B" del artículo 123 constitucional.

El aludido estatuto jurídico creó a la vez órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre, los trabajadores y el Estado, denominados Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje .

Este ordenamiento jurídico fue la primera legislación reglamentaria del trabajo burocrático más avanzado del mundo y punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático.

²² TRUEBA URBINA, ALBERTO, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo*, Ob. Cit., pag. 132.

El Estatuto Jurídico estuvo en vigor, tal y como lo expidió el presidente Lázaro Cárdenas sin sufrir modificaciones, hasta el año de 1941. En este año el presidente de la República que ya lo era el general Ávila Camacho, promulgó un nuevo estatuto, pero podemos decir que en realidad se trató únicamente de una reforma intrascendental al que estaba vigente.

" En efecto, el contenido general, la orientación política y social, y el contenido jurídico del llamado nuevo estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos 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".²³

El " renovado " Estatuto Jurídico siguió conservando el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción más definida y precisa para conocer de los diversos conflictos entre el Estado y sus servidores. Asimismo se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga, con la misma amplitud consagrada en el estatuto cardenista DE 1938.²⁴

El 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del entonces Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, en la que haciendo especial señalamiento y

²³ CANTON MOLLER, MIGUEL Ob. Cit., Pag. 76 y 77

²⁴ TRUEBA URBINA, ALBERTO, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Teoría Integral, Op. Cit., pag. 519.

relevancia a la política de pretender mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

En los considerandos o exposición de motivos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública. No obstante esa diferencia, su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estima necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123 constitucional.

En la iniciativa para reformar la constitución, en realidad se recogen las protecciones estaables en el Estatuto Jurídico que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, aunque se dice asimismo que en el caso de los servidores del Poder Judicial Federal, será el pleno de la Suprema Corte de Justicia, el que debe de intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro, como órgano máximo de la justicia en el país.

Gracias a la presión de los trabajadores al servicio del Estado se logró la incorporación detallada de sus derechos, del órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos y el derecho de seguridad social, en la constitución. Tal es el origen de la adición constitucional

publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960, que comprende el apartado B) del artículo 123, como culminación del desarrollo del derecho sustantivo y procesal del trabajo burocrático, en normas fundamentales.

2.4 ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

ANTECEDENTES .

La Revolución nuestra, de la que se ha dicho en voz de prominentes estudiosos del derecho que es la Primera Revolución Social del Siglo XX, fue el producto de una fuerza incontrolable de las clases campesina y trabajadora, más de aquella que de está, que despertaron del largo sueño que padecieron durante los años del Porfiriato.

De ahí nació primeramente la que también hemos llamado todos los mexicanos en otro número incontable de veces, la Primera Declaración de Derechos Sociales de la historia, plasmada en los artículos 27 y 123 de nuestra Carta Magna.

El derecho sustantivo y procesal del trabajo nacieron simultáneamente con el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917, en el preciso momento en que la revolución estableció socialmente, como normas exclusivas, tutelares y reivindicatorias, de los obreros, jornaleros, empleados particulares, y del Estado, domésticos, artesanos y de los

trabajadores en general, en la producción económica o en cualquier prestación de servicios, y para su aplicación en el proceso como instrumentos, a fin de hacer efectiva la tutela y reivindicación de los proletarios ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 123 protege no solo el trabajo económico, el que se realiza en el campo de la producción económica, sino el trabajo en general, el de los empleados, comerciantes, 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 personal y subordinado a favor de otra persona, o viven de su trabajo; consigna derechos sociales para la reivindicación de la clase trabajadora que al ser ejercidos por esta no solo transformarán las estructuras económicas, socializando los bienes de la producción, sino que impondrán las bases para hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres al amparo del humanismo proletario que se deriva del mencionado precepto social.

*“Los nuevos estatutos sociales transformaron el Estado moderno partiéndolo en dos: El Estado propiamente político, con funciones públicas y sociales inherentes al estado burgués, y el estado de derecho social, con atribuciones exclusivamente sociales, provenientes del poder social del artículo 123 ”.*²⁵

²⁵ TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho del trabajo. Actualización del Artículo 123.*, Tercera Edición Corregida y Aumentada, Editorial Porrúa, México, 1975, Página 108

Las normas del artículo 123 constituyen los siguientes principios conforme a la teoría integral del derecho del trabajo y de la seguridad social desarrollada por el maestro Alberto Trueba Urbina , y que enseguida se enuncian :

1.- El trabajo no es mercancía ni artículo de comercio, es actividad humana protegida y tutelada por el poder social y por el poder político, constitutivos de la doble personalidad del Estado 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 integran por leyes proteccionistas y reivindicatorias de los trabajadores y de la clase obrera; consiguientemente es un derecho derivado de la lucha de clases.

3.- Los trabajadores y los empresarios o patronos son desiguales en la vida por el acaparamiento de la riqueza, 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 el Reparto de Utilidades y Junta de Conciliación y Arbitraje, están obligados a materializar la protección y la reivindicación de los derechos 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, deben 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 política.*

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

7.- *El Estado burgués en ejercicio de sus atribuciones sociales crea en unión de las clases sociales, trabajo y capital, 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 empresas es reivindicatorio en cuanto obtienen un mínimo insignificante de la plusvalía.*

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

Tales son las fuentes ideológicas y jurídicas de la teoría integral de derecho del trabajo y de la seguridad social.

El artículo 123 es eminentemente revolucionario y constituye la primera carta constitucional del trabajo en el mundo y única con contenido reivindicatorio.

El jurista Alberto Trueba Urbina señala: " La revolución en el artículo 123 de la Constitución es derecho inmanente en la propia Constitución 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 consagrada en el artículo 27 al entregarse las tierras a los campesinos, faltando solamente que el Estado burgués proporcione los elementos necesarios para su producción eficaz con aportaciones económicas que el estado deberá otorgarle a los propios campesinos, y no mediante créditos redimibles." ²⁶

²⁶ TRUEBA URBINA, ALBERTO, *Nuevo Derecho del Trabajo, Actualización del Artículo 123*, Ob. Cit. pags. 109 y 110.

2.5 REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS E. U. M. (CREACION DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL)

El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la Cámara de Diputados, que como Cámara revisora en su sesión llevada a cabo el día 27 de septiembre de 1960, declaró reformado el Artículo 123 Constitucional, con la adición del Apartado B ya mencionado y se turnó al Ejecutivo Federal para su promulgación, habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

Sin desconocer los grandes avances que significó para los trabajadores públicos el estatuto para los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, en virtud de que con ello se había resuelto parcialmente el problema de la función pública, misma que fue regulada como relación de trabajo, dichos trabajadores se encontraban en condiciones de inferioridad respecto del derecho general del trabajo.

En efecto, la Ley Federal del Trabajo de 1931 era una ley constitucional, puesto que derivaba materialmente de las normas contenidas en la Declaración de derechos sociales y desde un punto de vista formal derivada del artículo 73, fracción X de la Carta Magna, que autoriza al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo.

En ese contexto, en 1959 el presidente Adolfo López Mateos envió al poder legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado "B", que contendría la Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos, mismo que fue aprobado en 1960.

Al haberse adicionado el artículo 123 constitucional con un apartado "B", se consagró al igual que como ocurrió con la primera Declaración constitucional de los derechos sociales del siglo XX consignada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la primera Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores del estado. En diciembre de 1963 se aprobó la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Con la entrada en vigor de la "ley burocrática", a grosso modo los aspectos del derecho individual siguieron los lineamientos generales de sus antecesoras, en tanto que en lo relativo al derecho colectivo del trabajo encontramos las siguientes observaciones que nos parece importante resaltar :

La fracción X del apartado "B" del artículo 123 constitucional consignó la libertad sindical, al decir que "los trabajadores tendrían el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes", lo que

evidentemente se contrapone con el contenido de los artículo 68 y 69 de la "ley burocrática", ya que el primero de los artículos citados establece que "En cada dependencia sólo abra un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario".

Por su parte el artículo 69 prescribe que "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados", lo que a todas luces nos parece inconstitucional porque constituyen una violación grave de las libertades humanas.

Por otra parte, la fracción IV del apartado "B" del multicitado artículo 123 constitucional dice que "los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, pero en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general, lo que limita por una parte al poder legislativo y la discusión de cuestiones económicas. Por último el derecho de huelga resulta utópico en razón de que la misma fracción X previene que los trabajadores públicos podrán ejercerlo en una o varias dependencias de los poderes públicos "cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra".

Por lo que hace a los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de las autoridades municipales de México, permanecieron

durante mucho tiempo sin gozar de la protección de la "ley burocrática", o disfrutaban parcialmente de sus disposiciones por lo que hubo la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución, publicadas dichas reformas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, que estableció lo siguiente: "IX Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expiden 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".

Con la anterior ampliación o cobertura de los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de las autoridades municipales de México, se cumple con el principio que reza que todos los trabajadores son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe.

No obstante el avance que significó que se elevaran a nivel constitucional los derechos de los servidores públicos, el maestro Trueba Urbina se muestra inconforme ya que en su opinión, la reforma constitucional de 1960 no repro- tujo todos los derechos sociales contenidos en la declaración del original artículo 123, sino solo algunos de estos; en consecuencia, no completó la obra del constituyente en lo que se refiere a la burocracia, sino la restringió.

La declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado y de los municipios, eran mas amplios en su estado original, pues comprendían todos los que se consignaban en las 30 fracciones del artículo 123 constitucional; sin embargo, en la nueva declaración de derechos sociales contenida en el apartado B) del propio artículo 123, son inferiores como se contempla a simple vista comparando ambos textos.

" El gobierno federal ha sido uno de los más importantes empleadores, la actividad gubernamental y los servicios públicos mantienen una permanente demanda de trabajadores, de todos los niveles y especialidades. Y como en cualquier país, en el nuestro ha sido pretensión de la burocracia lograr una situación estable y obtener la seguridad y permanencia en su trabajo, alejada de los naturales cambios administrativos y políticos de todo género. El servicio de " carrera ", el servicio "civil " separado de los vaivenes circunstanciales ".²⁷

En el Artículo 123 se omitieron señalar los derechos de otros trabajadores, cuyo número es cada vez mayor en relación con las necesidades administrativas del país en crecimiento; como son los trabajadores al servicio del gobierno, los burócratas.

²⁷ CAVAZOS FLORES, Baltasar, El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica, Editorial Jus. S. A. , México 1976, Páginas 225 y 226

Estos trabajadores también subordinados y asalariados carecían de las garantías de estabilidad en el empleo, de seguridad social, de posibilidad de negociación colectiva, de derecho a la huelga.

La omisión es explicable en razón de la época y las condiciones existentes en México, que afortunadamente han sido paulatinamente corregidas.

Es claro que las disposiciones que rigen las relaciones de trabajo entre el Estado mexicano y sus servidores no son iguales a las que rigen las actividades privadas, pues en ese caso no hubiera sido necesario crear el apartado B).

De esta manera encontramos que no obstante que el original artículo 123 constitucional , apartado B, establecía que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo , las cuales regirán : B. Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores , debemos observar que en la actualidad el inciso B del 123 constitucional sólo regula las relaciones de los servidores del Estado y los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal , toda vez que ya no existen territorios federales.

A pesar de tal aclaración, debido a la trascendencia de la elevación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado a nivel

constitucional, a continuación reproducimos el texto original del apartado B del artículo 123 constitucional :

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

B: Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del distrito y los Territorios Federales y sus trabajadores :

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

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

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de 20 días al año;

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo.

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

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

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

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

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

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

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

XIV.- Las ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Ahora bien, ante la incertidumbre de determinar porque ley se deben regir las relaciones de los trabajadores de los estados y municipios, el maestro Baltasar Cavazos Flores sostiene que ha falta de disposición expresa, les debe ser aplicado el inciso A del artículo 123 constitucional, a pesar de que sería conveniente que el inciso B se ampliara a estos trabajadores estatales y municipales .

Opinión contraria sostiene el maestro Alberto Trueba Urbina, quien señala que los estatutos jurídicos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de los Estados , como los expedidos por los Estados de Tlaxcala en 1957, Durango en 1967 y en el Estado de México en 1939, incluyendo a los Municipios, son inconstitucionales, porque sólo el Congreso federal tiene facultades para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

En efecto, Trueba Urbina argumenta que “ las legislaturas locales a partir de la reforma constitucional de 1929, que otorgó la atribución de legislar en materias de trabajo al Congreso de la Unión, no tiene facultades para dictar leyes de trabajo , debiendo los trabajadores de los Estados y de los Municipios ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje ”.²⁸

²⁸ TRUEBA URBINA , ALBERTO , *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral*, Op. Cit., Pag. 523.

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia, en el acuerdo del Tribunal Pleno del 4 de marzo de 1966, sostuvo que en relación con la facultad que tiene el Congreso de la Unión de dictar las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional , éste precepto distingue dos tipos o clases de relaciones : la relación laboral existente entre los obreros en general con sus patrones, por virtud del contrato de trabajo, en donde el Congreso Federal no ve restringida su facultad a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia ordinariamente en toda la República .

En cuanto a la relación de servicio público existente entre el Estado y sus empleados públicos, argumenta la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de la Unión sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la Federación, Distrito y Territorios Federales por una parte, y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existentes entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados .

Abunda la Suprema Corte de Justicia, acotando que el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobierno Federal y sus empleados , más no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos, de manera que al carecer de facultades

en este último punto, debe entenderse que conforme el artículo 124 constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los Congresos Locales dentro de sus respectivos límites territoriales.

Salvo a lo que se refiere a los trabajadores de confianza que en todo caso deben ser determinados por las leyes, los trabajadores al servicio del Estado son considerados de base y en consecuencia solamente pueden ser removidos del empleo con justas causas previamente determinadas por la ley. Pero los de confianza, sí gozan de las garantías a su salario y de la seguridad social.

En el apartado B) y en la Ley Federal reglamentaria se señalan días de descanso y jornada de trabajo similares a las de los trabajadores privados; una creación tiene en la Fracción III: se menciona el derecho a las vacaciones pagadas, fijando un término mínimo. Decimos creación porque en el apartado A no se menciona tal derecho para los trabajadores, aunque la Ley Federal del Trabajo y la costumbre la crearon.

" Repetidamente hemos sostenido que sería conveniente establecer un inciso C que se refiere al trabajo de los empleados bancarios o trabajadores de las instituciones de crédito y substituya al impopular reglamento en vigor, en donde se podrían transcribir las disposiciones de dicho reglamento que en dicha forma quedaría subsanado." ²⁹

²⁹ *Ibidem*, Página 63

2.6 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

La ley que en este apartado ocupa nuestra atención, comunmente se la ha simplificado su nombre y también se le reconoce como " ley burocrática ", cuyo calificativo es una expresión peyorativa con la cual se indica al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la sociedad, realizando los fines de éste. En su consideración negativa su predominio es ingrato , ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas.

Como también acertadamente lo señala el maestro universitario Lucio Mendieta y Nuñez, la burocracia debería ser la más genuina expresión de la bondades sociales y sin embargo, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable .

Como quiera que sea, es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del Estado, porque independientemente de la función que ejercen, constituyen además , un grupo humano muy importante para fines de política electoral. Ya sea que por efecto de la crisis o por virtud de la evolución social. , se ha reconocido ya la dignidad de la persona humana del burócrata, como sujeto de derecho laboral.

En efecto, en la actualidad se ha vigorizado en la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias el derecho del trabajo de los asalariados, de todos los trabajos en general, así como de los empleados públicos . Así pues, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963 y sigue los lineamientos del primer estatuto mejorándolo en su técnica legislativa.

En cuanto al contenido de la referida ley, es de destacarse que la Suprema Corte de Justicia ha establecido diversas tesis, distinguiendo entre trabajadores de base y de confianza, a efecto de que la ley burocrática sólo se aplique a los primeros; en relación con los cambios de adscripción de los empleados públicos , los titulares de las unidades burocráticas están facultados para cambiar de adscripción a sus subordinados sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, por razones de buen servicio , y siempre que en el nombramiento no se haya precisado el lugar en que prestará aquéllos el trabajador del Estado.

La citada ley, en interpretación que de la misma ha hecho la Suprema Corte de Justicia, establece que cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador, el tribunal de arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese o porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.

Respecto a las compensaciones que reciben los empleados públicos, cuando se les otorge en forma permanente constituyen parte del salario percibido; así mismo existen otras tesis jurisprudenciales sobre faltas de asistencia, incumplimiento del contrato de trabajo, inmovilidad de los trabajadores, que son de singular importancia por cuanto que tiene por objeto reafirmar la relación laboral social que existe entre los empleados públicos y el Estado.

Por lo que hace a la doctrina jurisprudencial procesal, se ha precisado la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para determinar las diversas situaciones jurídicas entre los trabajadores y el Estado, esto es, si son de base o de confianza; en caso de ser de base, la competencia se ha basado en las disposiciones expresas de la ley, así mismo en los juicios laborales sólo se han considerado en partes el empleado público y al Estado, aun cuando en el motivo del conflicto aparecieren personas extrañas.

En materia de prueba, se han considerado en general los documentos como pruebas testimoniales escritas, por lo que se requiere que el signatario de un documento sea presentado ante el tribunal y ratificado el mismo a efecto de que la parte contraria pueda repreguntarlo; en cuanto a la prueba de confesión de los titulares, se ha adoptado el sistema de llevarla a cabo por medio de oficio dirigido a los mismos; en cuanto a los laudos, se ha mantenido firme la tesis de la congruencia de éstos, así como la apreciación en conciencia de las pruebas.

A pesar de estos notables avances de la legislación para proteger al trabajador al servicio del Estado, consideramos que la presente ley, como toda obra humana, es sujeta de perfeccionarla, ya que dicha medida redundaría tanto para el bien de los empleados como para el mejoramiento de los servicios públicos que prestan.

Recientemente, por decreto publicado en el diario oficial de la federación de 10 de noviembre de 1972, se reformó y adicionó el apartado B del Artículo 123 Constitucional en las fracciones XI, inciso f), y XIII, en las que se consigne el derecho de los trabajadores para obtener habitaciones y la obligación del estado de hacer aportaciones a un fondo nacional de vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de los burócratas y establecer sistemas de financiamiento que les permita realmente adquirir casa - habitación, mediante préstamos que se les otorguen no mayor del 4 % anual.

2.7 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EL ESTADO.

A partir de nuestra Constitución de Querétaro, en la función administrativa, quedó comprendida la facultad reglamentaria de las leyes del trabajo, conforme a su espíritu y textos de naturaleza social, así nació una nueva actividad administrativa contemplada en el texto del artículo 123, constituyéndose el Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo que correspondió a la nueva función social laboral que se encomienda al

Estado Moderno, en su reciente actividad social aún cuando se vincula íntimamente con una actividad que emana del derecho público administrativo cuya función principal consiste en la ejecución de leyes de carácter social, conforme a los principios y texto del artículo 123, en su contenido revolucionario, protector, reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera.

Así pues el Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo es considerado como una norma independiente del Derecho Público pese a que su ejercicio corresponde no solo a las autoridades sociales, sino a la autoridad política, a la administración pública, por lo que el derecho administrativo del trabajo es rama del derecho del trabajo consignada en el artículo 123 constitucional, en sus leyes reglamentarias, y en diversos estatutos jurídicos y sindicales.

La aplicación práctica del Derecho Administrativo del Trabajo y de la previsión social corresponde a las autoridades políticas y sociales dentro de sus respectivas jurisdicciones y ámbito territorial.

“ La administración pública y concretamente el Poder Ejecutivo Federal, realizaba actividades con sujeción a las funciones públicas que le encomendaba la Constitución de 1817 y las leyes administrativas derivadas de la misma, de manera que estos actos quedaban comprendidos dentro del derecho público administrativo, a partir del primero de mayo de 1917 en que entró en vigor la Constitución, la Administración Pública independientemente de sus funciones políticas comenzó a ejercer

actividades de carácter social con tendencias proteccionistas para los obreros y campesinos y en general para los económicamente débiles " ³⁰

Con la Constitución surgió un nuevo derecho administrativo de carácter social, cuyo ejercicio se atribuye a órganos administrativos públicos y también sociales como fueron las Comisiones Agrarias Mixtas, las Comisiones encargadas de fijar los salarios mínimos y el porcentaje de participación de utilidades en favor de los trabajadores, de manera que la legislación y las actividades de estos nuevos órganos administrativos del estado de derecho social, originaron el nacimiento de un nuevo derecho administrativo del trabajo, frente a las normas de otros órganos administrativos del estado político y también de los órganos jurisdiccionales del trabajo.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 hasta que estalló la Revolución Mexicana de 1910 los poderes públicos del estado mexicano en sus relaciones con los particulares y sus propios empleados, en nada se apartaron de las funciones públicas del estado burgués, y por lo que se refiere a las relaciones entre el estado mexicano y sus servidores ni siquiera se imitaron las funciones de otros estados en las que se regularon las relaciones entre los poderes públicos y sus servidores por medio de leyes del servicio civil, por lo que desde la declaración de derechos sociales contenida en el Artículo 123, las relaciones entre el estado y sus servidores o trabajadores, quedaron sujetas a los principios y normas del

³⁰ TRUEBA URBINA, ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Ob. Cit., Página 130, 131.

mencionado precepto, dejando de tener el carácter de públicas y convirtiéndose en relaciones sociales.

" Los nuevos estatutos sociales transformaron el estado moderno partiéndolo en dos: el estado propiamente político, con funciones públicas y sociales inherentes al estado burgués, y el estado de derecho social, con atribuciones exclusivamente sociales, provenientes del poder social del Artículo 123 "31

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 2do. dispuso equivocadamente que las relaciones entre el estado y sus servidores deberían regirse por las leyes del servicio civil, adoptando principios administrativistas que habían quedado atras y que eran inaplicables dentro de nuestra estructura constitucional político - social.

Por otra parte el jurista Alberto Trueba Urbina señala " Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del estado, porque independientemente de la función que ejercen, constituyen además un grupo humano muy importante para fines de la política electoral; es verdad también que la libertad sindical y política del burócrata es relativa puesto que no puede apartarse de la norma que señala su Jefe; sin embargo, los líderes luchan por sus compañeros y la masa goza de tutela asistencial y médica, así como de pensiones, descansos y otros beneficios de sus labores y de cierta estabilidad en sus empleos; todo lo cual está

³¹ ALBERTO TRUEBA URBINA., Nuevo derecho del trabajo. Ob. Cit. Página 108.

incluido en el ordenamiento jurídico, en vía de superación práctica. Y que sea para bien de los empleados y para el mejoramiento de los servicios públicos.”³²

³² ALBERTO TRUEBA URBINA., Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Ob. Cit., Página 526, 527.

CAPITULO III

RESEÑA DEL SINDICALISMO EN MÉXICO

3.1. PRIMERAS AGRUPACIONES DE TRABAJADORES

(1850 - 1905)

Las primeras agrupaciones de trabajadores que surgen en México son las mutualistas, que son en realidad estructuras organizativas propias del artesano urbano, inicialmente adoptadas por el entonces naciente proletariado industrial que se encontraba cercado por un ámbito jurídico- político que prohibía la coalición sindical, carente totalmente de tradiciones culturales propias y circunscrito a algunas ramas de la actividad económica, cuyos orígenes se presentaron entre los años de 1850 y 1905.

Los juristas Juan Felipe Leal y José Woldenberg en su obra denominada " del Estado Liberal a los Inicios de la dictadura porfirista " señalan : " a pesar de que la composición de las sociedades de ayuda mutua es bastante heterogénea, estas tienden a reunir a varias decenas de operarios, comúnmente residentes en una misma población, o en un mismo barrio, y que se dedicaban a la misma profesión u oficio.

Como su nombre lo indica las sociedades de socorro mutuo se fundan con el propósito de proporcionar ayuda a sus socios en caso de adversidad.

Por medio de las cuotas que estos cubren a la agrupación se forma una caja de socorros, que es administrada por su mesa directiva.

La estructura y las funciones de estas asociaciones son simples y primarias, por lo que reflejan una escasa división del trabajo en su interior.

Normalmente están constituidas por una asamblea general en la que participan todos los socios y por una mesa directiva que representa a la agrupación, trabaja por comisiones y rinde cuentas a la asamblea.

" La escala reducida de la organización, aunada a la estructura elemental, posibilitan una estrecha vinculación entre los asociados y sus representantes, quienes ocupan cargos honoríficos y continúan desempeñándose en sus habituales profesiones " ³³ .

Estas agrupaciones fueron denominadas como mutualidades o sociedades de ayuda mutua o socorros mutuos.

³³ LEAL, Juan Felipe y WOLDENBERG, José, Del Estado Liberal a los inicios de la Dictadura Porfirista " en la Clase obrera en la Historia de México, Editorial Siglo XXI, México 1980, Página 71.

La primera y más antigua sociedad de tipo mutualista se llamó " Sociedad Particular de Socorros Mutuos " fundada en 1853, la sociedad funcionaba de manera elemental, cada uno de los asociados debía pagar una cuota de cincuenta centavos diarios y en caso de enfermedad tenía derecho a recibir un peso diario de sueldo durante los primeros cuarenta días que durase su enfermedad y después recibía veinticinco centavos.

La sociedad se encargaba de proporcionar médico, medicinas y gastos de entierro, en caso de fallecimiento. Estas sociedades fueron formadas por artesanos y subsistieron hasta el año de 1864.

Durante el período comprendido de 1853 a 1864 se establecieron sociedades similares en México, Puebla, Oaxaca y Zacatecas.

El autor Juan Felipe Leal en su obra Agrupaciones y Burocracias Sindicales en México, muestra el organigrama de la Sociedad de Socorros Mutuos e Impresores.

Las sociedades cooperativas tuvieron menos efecto que las mutualistas, y una vida más efímera.

Las sociedades cooperativas dieron origen a algunas organizaciones de cooperativa , en sus variantes de producción y consumo.

El autor Juan Felipe Leal cita la ponencia presentada en el tercer Coloquio Regional de Historia Obrera , en el Centro de Estudios

*Históricos del Movimiento Obrero Mexicano en la Ciudad de Colima ,
precisando :*

“ El período que va de 1853 a 1880 , marca , entre otras cosas :

- a).- La aparición de la primera sociedad mutualista ;*
- b).- El influjo de la Constitución de 1857, que garantiza la libertad de trabajo y el derecho de asociación ;*
- c).- La conformación de pequeños grupos de estudio y difusión acerca de la situación que guardan los artesanos, los obreros y los jornaleros agrícolas ;*
- d).- La eclosión de las mutualidades , las cooperativas y la prensa artesana ; y*
- e).- El acercamiento entre los gobiernos liberales y el movimiento asociacionista de los trabajadores .*

En cambio en el intervalo del tiempo que corre de 1880 a 1905 se significa por :

- a) .- Las pugnas entre las posiciones artesanas y las proletarias en el seno del movimiento mutualista, que llevan a la disolución del Gran Círculo de Obreros de México;*

- b).-Las consecuencias de las divisiones en las que cae el llamado "partido liberal" y la instauración de la dictadura Porfirista;
- c).- El incremento de las inversiones extranjeras, el boom ferrocarrilero, la integración de los mercados, las exportaciones, la abolición de las alcabalas;
- d).- El consiguiente desarrollo capitalista de ciertas ramas de la actividad económica, transporte, minería, sectores de la industria de transformación y de la agricultura de exportación;
- e).- La declinación del artesano urbano y el ascenso del proletariado industrial, y
- f).- La creciente monetarización de la economía y la agudización de las contradicciones sociales y económicas.³⁴

Durante estos cinco lustros nos percatamos de la importancia que marcaría en nuestros tiempos el que grupos de obreros mexicanos pugnaran por garantizar en la Carta Magna de 1857 la libertad de trabajo y el derecho de asociación estableciendo el primer peldaño de la estructura sindical de la que actualmente disfrutan y son parte muchos obreros , trabajadores mexicanos.

Encontrando también la presencia de factores determinantes, como fueron la identificación de necesidades, la unificación de fines u objetivos, la comunicación y difusión , que permitieron el nacimiento y

³⁴ LEAL, Juan Felipe y WOLDENBERG, José , Op. Cit., Página 45

creación de las mutualidades ; entendiéndose por mutualidad a las agrupaciones o asociaciones de trabajadores, obreros, cuyo objetivo principal consistía en perseguir un beneficio, que favoreciera las condiciones en las que prestaban sus servicios, pugnando por lugares salubres, jornadas justas y humanas, y principalmente se pretendía establecer un frente unico contra las injusticias y excesos de los patrones , terratenientes, contra sus empleados, obreros.

Gracias a estos movimientos se ha logrado el Derecho de Asociación de todos los mexicanos y trabajadores , que contempla actualmente nuestra Constitución Política y que puede ser ejercido libremente .

No obstante es importante reconocer la reelevancia de las figuras como sociedades cooperativas que antecedieron a las mutualidades y aún cuando estas tuvieron una existencia corta y efímera marcaron un precedente importante en el movimiento obrero

La mayoría de las mutualidades que se crearon en el período comprendido del año de 1853-1880 se encuentran integradas por artesanos proletarizados. En el intervalo comprendido de 1880 a 1905 están integradas por obreros industriales, este tipo de agrupación persigue como objetivo principal la ayuda mutua entre sus propios miembros y trabajadores, evitando los enfrentamientos entre estos últimos y los patrones.

Posteriormente, el cambio de objetivo y de ideales llevaría a la transformación de estas mutualidades a los sindicatos.

En estos años la principal preocupación del gobierno y del pueblo en general era por cuestiones políticas, no existiendo por lo tanto mejoras o aportaciones a las condiciones generales de trabajo.

La jurista y escritora Rivera Marin, autora de la obra "El Movimiento Obrero en México", menciona: ".....hacia 1823 nos encontramos con jornadas de trabajo de 18 horas laboradas y salarios de dos reales y medio; para la mujer obrera y los niños, se destinaba un real semanario. Pero más grave aun, treinta y un años mas tarde, en 1854, los obreros percibían salarios de tres reales diarios sin que la jornada hubiera disminuido en más de una hora, lo que significa que en treinta y un años el aumento de los salarios fue de seis centavos."³⁵

A pesar de que estos grupos se apoyaban entre sí, existía el fantasma del patrón y capitalismo, evitando que los trabajadores lograran progresar en las condiciones generales de trabajo y bajo las cuales prestaban sus servicios.

Uno de los rasgos característicos del período de organización mutualista de los trabajadores es la ausencia casi total de profesionales de dichas agrupaciones, esto es, de socios que hayan abandonado por completo el ejercicio de sus anteriores oficios, para especializarse en el cumplimiento de los deberes inherentes a los cargos de representación que ocupan en las mutualidades.

³⁵ RIVERA MARIN, Guadalupe, *El Movimiento Obrero en México, 50 Años de Revolución* . . Tomo II, La Vida Social, México 1961, Página 262

3.2. LAS SOCIEDADES DE RESISTENCIA, 1906-1910.

A partir de 1905 las sociedades de ayuda mutua se van transformando en una mampara que encubre y disfraza a sociedades de resistencia al capital, empeñadas en una práctica proto-sindical. Estas características son reconocibles con facilidad en las agrupaciones de los proletariados de las ramas de punta de la economía nacional como los ferrocarrileros, textileros, mineros y menos notables en las asociaciones de los artesanos urbanos proletarizados, o de los obreros medianos y pequeños establecimientos industriales.

Se inician los movimientos de huelga espontáneos y escasamente organizados, haciéndose cada vez más frecuentes y teniendo estos movimientos la conducción de sociedades de resistencia que cuentan con una vida permanente y relativamente estable.

Surgen por ejemplo en 1906 la huelga de Cananea y en 1907 la de Río Blanco.

La huelga de Cananea fue un movimiento que respondió a la condición y situación que vivían en esa época los obreros en Cananea en el Estado de Sonora, a una influencia de gentes preparadas para la lucha como fueron : Flores Magon, Manuel M. Diéguez, Francisco M. Ibarra y

Esteban Baca Calderón, principalmente, mediante un proceso de politización; sin una formación sindical previa.

La falta de organización y de formación y principios sindicales hicieron que dicho movimiento obrero por lo menos en su momento acarreará el fracaso y la muerte de muchos dirigentes, viéndose frustradas las aspiraciones de la clase obrera de lograr una igualdad social.

Este movimiento obrero constituye una gran aportación y ejemplo para nuestra legislación laboral mexicana, criterio que sostiene el ilustre doctor en derecho Nestor de Buen, en su obra, afirmando: "Claro está que en este caso y en la mayoría de los procesos sociales las consecuencias se producen a la larga.

*En este aspecto la huelga de Cananea ha constituido un hermoso ejemplo que dio a nuestras leyes laborales un contenido real y no teórico, al consagrar la jornada de ocho horas, el principio de igualdad de trato y la exigencia de que se mantenga una proporción del noventa por ciento de trabajadores mexicanos respecto de los que laboren en determinada empresa".*³⁶

Desde el punto de vista político, se considera este movimiento como una de los mayores enfrentamientos que sufrió el Gobierno del general Porfirio Díaz, descubriéndose todos los malos manejos y trampas políticas del secretario de Gobernación de la época, Ramón Corral.

³⁶ DE BUEN, Nestor, Derecho del Trabajo... Ob. Cit., Página 291

Huelga de Río Blanco, considerada como un acto obrero, una protesta social, la cronología de los sucesos de esta Huelga son:

-Fundación de el gran círculo de obreros libres de Río Blanco, con la intervención de José Neira.

-En el año de 1906 y a consecuencia de varios sucesos, se disuelve el gran círculo de obreros libres de Río Blanco.

-Constitución, creada por la Unión de Propietarios del "Centro Industrial Mexicano", organismo de defensa patronal, septiembre de 1906.

-Elaboración de un reglamento patronal, rechazado por todos los obreros textiles de Tlaxcala y Puebla, que contenía cláusulas garrafales como: prohibía a los obreros leer libros, periódicos, recibir visitas en su casa, horario de labores de las 6:00 de la mañana a las 20:00 horas, con tres cuartos de hora para tomar alimentos.

-Después de fracasar las pláticas conciliatorias en 30 fábricas de la misma zona, se declara la huelga general el día 4 de diciembre de 1906.

-Se somete el conflicto al arbitraje del Presidente de la República General Porfirio Díaz.

-Paro patronal, sugerido por José Yves Limantour, Ministro de Hacienda, para contrarrestar la solidaridad y unión obrera.

-El día 4 de enero de 1907, el general Porfirio Díaz emite laudo favoreciendo el interés patronal y ordenando regresar a los obreros al trabajo el 7 de enero del mismo año.

-Rechazo del laudo emitido por el presidente de la República, por todos los obreros.

-Negativa de los obreros de Río Blanco a regresar a su trabajo, el 7 de enero.

-Mitin enfrente de la fábrica, ataque al almacén y demás tiendas de raya las cuales son saqueadas y quemadas, así como la casa de José Morales.

- Represión bestial a cargo del ejército y sufrida por la clase obrera.

El autor Manuel González Ramírez, en su obra La Revolución Social de México opina:

"El día 9 de mayo, los obreros humillados, vencidos, fueron volviendo a las fábricas, menos los trabajadores de Río Blanco, después de este análisis de los sucesos del movimiento obrero y

la "Huelga de Río Blanco", existen razones para no considerar dicho movimiento como una huelga formalmente, con peticiones concretas, sino, que puede considerarse como una negativa por parte de los obreros a regresar a su trabajo por rechazó y repudio al laudo presidencial, sumándose a éstos una serie de actos de violencia en contra de las tiendas de raya, porque éstas simbolizan lo que más duele a los trabajadores, porque su salario se constituye en una parte por vales para el almacén del hacendado o dueño de la fábrica, y por otro lado porque poseían todo lo que los obreros necesitaban.

*Por esta razón, el movimiento obrero de Río Blanco se constituye en el máximo fundamento para que el Régimen Revolucionario prohíba las tiendas de raya".*³⁷

El contingente mejor conformado del proletariado industrial de estos años fue el ferrocarrilero, con gran índice de combatividad en sus miembros trabajadores, ocupa esta empresa un lugar importante en la economía nacional, que les permite eventualmente paralizar o entorpecer complejos económicos bastos.

Las condiciones históricas que precedieron la construcción de los Ferrocarriles de México, determinaron, el empleo de trabajadores extranjeros en las tareas que exigían una mayor calificación y

³⁷ GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel, *La Revolución Social en México*, Tmo I, Las Ideas, La Violencia, Editorial Fondo de Cultura Económica, Página 74

especialización, en tanto que los operarios mexicanos desempeñaban categorías menos especializadas, existiendo una competencia entre estos grupos.

Los operarios extranjeros gozaban de una serie de prerrogativas en relación con los nacionales, aún cuando desempeñaran trabajos iguales, pero las empresas alimentaban y aprovechaban esta división entre los obreros, con cierta frecuencia los trabajadores mexicanos se prestaron a actos de esquirolaje en detrimento de movimientos reivindicatorios emprendidos por los empleados y obreros extranjeros; pues los primeros contingentes ferrocarrileros que utilizaron la huelga eran extranjeros, influyendo indirecta o directamente en la organización general de los trabajadores de la rama.

Las empresas norteamericanas instalaron sucursales en México, la política de estas empresas eran excluir a los trabajadores mexicanos, posteriormente fueron abriendo sus puertas a los trabajadores mexicanos para evitar que estos se prestaran a las labores de esquirolaje, la competencia entre extranjeros y mexicanos origino que estos últimos crearan sus propias organizaciones.

Los ferrocarrileros mexicanos sujetos a influencias de experiencias organizativas de los trabajadores norteamericanos empezaron a estructurar asociaciones gremiales, erigidas por oficio o especialidad con independencia de la empresa en la que prestan sus servicios.

Las primeras asociaciones aparecieron entre los empleados de oficinas y los obreros de los talleres de reparación y mantenimiento, la primera fue "La Orden Suprema de Empleados Ferrocarrileros Mexicanos", que se constituye en San Luis Potosí en 1890, con un mensajero, dos jefes de estación, dos garroteros, un médico, un comerciante y un cajero, se trataba de una agrupación de empleados de oficina, llevando una vida precaria y disolviéndose a finales de 1894.

Posteriormente se crearon las siguientes agrupaciones:

-Unión de Mecánicos Mexicanos, primera agrupación de los talleres de reparación y mantenimiento, creada en Puebla en el año de 1900, manteniéndose activa por casi 20 años.

-Unión de Fogoneros del Ferrocarril Nacional Mexicano y la Unión de Maquinistas del Ferrocarril Internacional Mexicano, ambas de corte mutual-gremial, creadas en 1902.

-Sociedad de Hermanos Caldereros Mexicanos, creada en la Ciudad de México en 1903, de tipo mutual-gremial.

-La gran liga de empleados de ferrocarril, de tipo organizativo mutual-plurigremial, surgió en 1905.

-Alianza de Ferrocarrileros Mexicanos de tipo mutual-plurigremial y la Unión de Carpinteros y similares de orden estrictamente gremial, se crearon en el año de 1907.

-En 1909 se constituyó la Sociedad mutualista de Telegrafistas Ferrocarrileros Mexicanos, de carácter gremial. En ese mismo año se integró la Asociación de Conductores y Maquinistas Mexicanos, de Corte Mutual gremial.

El 24 de octubre de 1909 a iniciativa de la Asociación de Conductores y Maquinistas Mexicanos, se llevó a cabo en Monterrey una reunión para discutir el proyecto de Constitución de la Confederación de Gremios Ferrocarrileros, conduciendo únicamente a celebrarse varios pactos de solidaridad entre distintas agrupaciones obreras de la rama.

El 23 de febrero de 1910, se publicó un manifiesto dirigido a todos los trabajadores del riel, por medio del que se les invitaba a fundar la Confederación de Sociedades Ferrocarrileras, firmaban la convocatoria: la Asociación de Conductores y Maquinistas Mexicanos, la Alianza de Ferrocarrileros Mexicanos, la Sociedad Mutualista de Telegrafistas Ferrocarrileros Mexicanos, la Unión de Mecánicos Mexicanos, y la Sucursal Número 5 de la Gran Liga de Empleados de Ferrocarril. (38)

Los trabajadores organizados empiezan ya a rebasar la idea de un mero vínculo individual de trabajo, sustituyéndola por la concepción de la contratación colectiva.

De 1906 a 1910 la estructura organizativa de las sociedades de resistencia fueron alcanzando cierto grado de complejidad, al menos en lo que corresponde a las agrupaciones de las ramas de punta de la economía nacional.

3.3. SINDICATOS GREMIALES, DE OFICIOS VARIOS Y POR EMPRESAS, 1911-1916.

Con la experiencia de las luchas que intermitentemente se suceden desde 1905, los trabajadores aprovechan la situación creada por la caída de la dictadura de Porfirio Díaz y el ascenso al gobierno de Francisco I. Madero para imponer a los patrones y al Estado un marco de dolencia a la acción propiamente sindical.

Por esta situación tan especial surgen en 1911 los primeros sindicatos, posteriormente y bajo el impulso de los centros promotores del sindicalismo surgen de manera simultánea, los sindicatos gremiales, los sindicatos de oficios varios y los sindicatos por empresa.³⁸

En su pugna por ser reconocidas por las empresas para pactar las condiciones de trabajo, los salarios y otras prestaciones, las nuevas

³⁸ LEAL, JUAN Felipe, WOLDENBERG, JOSÉ, *Del Estado Liberal a los inicios de la Dictadura Porfirista*, Págs. 49 a 51

agrupaciones tienden a unificarse en federaciones regionales e industriales.

El número de huelgas aumenta desorbitadamente en el lapso comprendido de 1911 a 1912. Tan sólo en el primer semestre de este último año estallan 28 huelgas, entre las que destacan por la fuerza y trascendencia del movimiento la de los obreros metalúrgicos y mineros de Nuevo León, la de los mineros de Chihuahua y Baja California, la de los petroleros de Tamaulipas, la de los estibadores de Veracruz y la de los textiles de Orizaba.

En el mes de Julio de 1912 hay más de 40,000 trabajadores en huelga.

3.4 SURGIMIENTO DE LAS AGRUPACIONES BURÓCRATAS.

Respecto de la situación laboral en que se encuentran los servidores públicos, definición mas acorde a derecho, aunque el Maestro Mario de la Cueva, prefiere denominarlos trabajadores públicos, conviene preguntarnos si las disposiciones jurídicas vigentes satisfacen la idea del derecho del trabajo y del de la Seguridad Social consistente en asegurar a todo ser humano, cualquiera que sea la forma de su actividad, una

existencia decorosa y libre, que le ponga al abrigo de la necesidad y le permite disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

A través de la historia nos percatamos que no en todo momento se ha reconocido la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, derivado en primer término de que los partidarios de concebir al estado como un ser omnipotente, son los que se oponen a la implementación de cualquier ordenamiento que no provenga de su voluntad soberana; en cambio, los partidarios del derecho del trabajo propugnan porque este se aplique a todas las relaciones jurídicas laborales, independientemente de la situación de la persona que recibe la fuerza de trabajo y de la finalidad a que la destina.

En efecto, la función pública principió a desenvolverse en la Edad Media, acompañando los orígenes del estado moderno, pues, "en la medida que el poder real se extendía sobre los señores feudales, tuvo el rey que crear sus propios servicios,"³⁹

Lo que a su vez requería de personas físicas que los desempeñaran, surgiendo la figura de los oficios, que era una función permanente, delegada por el rey a una persona, que proporcionaba un ingreso más o menos importante según la categoría del oficio, y las comisiones, que era una misión especial y temporal, también confiada por el rey a una determinada persona, misma que concluía con el cumplimiento del encargo.

³⁹ DE LA CUEVA, Mario, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit, Página 69

Es con la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, derivada de la Revolución Francesa de 1789, en que se puso fin al sistema medieval de los oficios y comisiones y se abrieron las puertas a la reestructuración de la función pública ya que en su artículo sexto se decretó que : "todos los Ciudadanos, siendo iguales ante la ley, eran igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos, y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que las de sus virtudes y talentos"

Por su parte, Napoleon ideó la creación de un tercer cuerpo, paralelo a la milicia y a la Iglesia y cuya misión sería la administración de la cosa pública. A tal propósito, tomó del ejército y de la Iglesia el principio jerárquico, lo que dio por resultado, en oposición a cualquier idea democrática, el sometimiento de la función pública a un régimen autoritario, y de la iglesia adoptó, además, la regla de la devoción al servicio

3.5 CONCEPCIÓN DEL ESTADO EN EL SIGLO XIX.

La idea de la existencia del Estado, entendida como un ente social o jurídico, titular de la potestad de dictar el derecho, al que los hombres debiéramos obediencia y del cual, el gobierno fuera simplemente el órgano de expresión y ejecución de su voluntad, surgió a partir del pensador revolucionario Juan Jacobo Rousseau.

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XIX, la burguesía francesa no podía declararse heredera de los reyes y de la nobleza, y consecuentemente, titular por derecho propio, del poder público, ya que propugnaba por la igualdad de todos los ciudadanos, con lo que chocaría con los postulados de la referida Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. En tal virtud surgió la idea del Estado como un organismo o cuerpo social, una persona jurídica, real o fingida, colocada por encima de los hombres y de las clases, que actuaría imparcialmente, y cuya misión sería mantener la paz social, es decir, sería la supresión de la voluntad humana como la fuente omnipotente del orden jurídico y la aparición de un cuerpo político representante de la nación, cuya función única sería cuidar la vigencia del derecho.

De la anterior concepción del Estado, surgió la nueva teoría de la función pública, apoyada en los principios siguientes:

Jellinek precisó los dos criterios de la diferenciación entre el derecho público y el privado, a través del cual en aquél se dan relaciones de subordinación o de supraordenación y en éste se dan relaciones de igualdad o de coordinación y por otro lado estableció las distintas cualidades con las que intervienen los sujetos de las relaciones jurídicas, bien como titulares del poder público, ya como particulares.

A estas relaciones la doctrina las consideró que caían dentro del ámbito del derecho administrativo, razón por la cual el Estado continuó

aplicando los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional, a los que debían sacrificarse las necesidades y aún el bienestar personal.

3.6 TEORÍAS DEL DERECHO PUBLICO (SIGLO XIX Y XX)

La escuela alemana : a inicios del siglo pasado se aceptaba que las relaciones estado-trabajadores públicos se rigirán por el derecho privado.

Posteriormente, se postuló la tesis de que era un deber de los súbditos, de tal suerte que el Estado tenía la potestad de llamar a los ciudadanos al servicio, postura que posteriormente afinó Otto Mayer, diciendo que en la aludida relación existe un acto unilateral del Estado, es decir, un súbdito está forzado a prestar al estado, con abnegación personal, cierta especie de actividad.

Por ultimo, esta escuela aceptó que el ingreso al servicio público requería la conformidad del trabajador, no obstante lo cual el acto jurídico continuaba siendo puramente unilateral.

La escuela francesa: La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, consagró la teoría de la soberanía del pueblo y la doctrina de la igualdad de libertad de todos los seres humanos, por lo que

algunos autores franceses de fines del siglo pasado, veían a la función pública como una relación contractual, un arrendamiento de servicios, un mandato o un contrato público.-

A inicios de este siglo, Duguit llegó a la conclusión de que la idea del estado como una persona jurídica, dotada de una voluntad de calidad superior a la de los hombres, era pantalla con la que se quería ocultar el hecho real de la división social entre gobernante y gobernados.

Para explicar la naturaleza de la relación estado-trabajadores públicos, el maestro de la Universidad de Burdeos clasificó los actos jurídicos en unilaterales o plurilaterales, según provengan de una sola o varias voluntades; en tanto que conforme a su naturaleza y efectos, los clasificó : en acto-regla, definido como el acto creador de normas jurídicas generales, tal es el caso de la ley y el contrato colectivo de trabajo; acto-condición que determina la aplicación de una norma jurídica objetiva a una persona a la que antes no le era aplicable, y de cuya aplicación nace un estatus, tal es el caso del ingreso a la función pública y el acto-subjetivo, por el cual se crea una obligación especial, concreta e individual a cargo de una persona como ocurre en el contrato.

Conforme a la citada clasificación, en opinión de Duguit el nombramiento, por designación o elección, de una persona que ingresa a la función pública, es siempre un acto-condición, porque el ingreso al servicio determina la aplicación de la ley o reglamento, ajeno a la voluntad del interesado, que rige la función de que se trate y la naturaleza unilateral o

bilateral del acto dependerá del derecho positivo de cada época y cada país.

No obstante los valiosos aportes que realizó la escuela francesa, sobre las relaciones, estado-trabajadores públicos, el problema permaneció sin solución, porque era la autoridad, consecuentemente el estado, quien imponía unilateralmente las condiciones de prestación de los servicios.

En tal virtud, se tuvo que organizar el sindicalismo de los trabajadores públicos y gracias a la idea que caracteriza al derecho del trabajo en el sentido de su expansión, motivo por el cual se admite o concibe que el trabajo humano es idéntico en todos sus matices, por lo que exige una reglamentación uniforme.

3.7 EXTENSIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO A LOS TRABAJADORES PÚBLICOS.

La aplicación del derecho del trabajo a los trabajadores públicos, o mejor llamados servidores públicos o trabajadores al servicio del estado, no fue un elemento cosubstancial en los orígenes del estatuto laboral, sino un efecto posterior, como consecuencia de dos de los caracteres del derecho del trabajo, a saber: su fuerza expansiva y su sentido de universalidad.

A grosso modo señalaremos que el nacimiento del derecho del trabajo surgió a finales del siglo XVIII y a lo largo del XIX; como consecuencia de la Revolución Francesa y la revolución industrial, por otra parte, debido a que al transformarse el trabajo personal en la congregación en un gran establecimiento industrial de cientos de miles de hombres, engendrando la mas espantosa miseria, motivó que esas innumerables cantidades de hombres se convirtieron en una fuerza de inconformidad permanente que desembocó en el movimiento sindical y su posterior reconocimiento como derecho del trabajo.

Otro acontecimiento que propició el reconocimiento del derecho del trabajo lo constituyó la publicación del libro "El Capital" y el "Manifiesto Comunista", ambos de Karl Marx y la Revolución Francesa de 1848, hechos que propiciaron que a finales del siglo XIX Inglaterra, Italia y Francia legislaran sobre accidentes de trabajo en las fábricas.

A inicios de este siglo XX se dieron también dos documentos que facilitaron la labor del movimiento obrero, que entró en lucha con el derecho civil y mercantil hasta arrancarles la casi totalidad de las prestaciones de servicios: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, conocida también como Declaración Mexicana de derechos sociales, primera de la historia universal, y la Constitución de Weimar de 1919, que elevaron los principios del derecho del trabajo a la condición de los nuevos derechos de la persona humana.

Los anteriores logros obtenidos por el movimiento obrero organizado, cabe destacar que no fueron extendidos a los trabajadores públicos, dado que en el pasado era harto frecuente el reclutamiento de las personas para que desempeñaran obligatoriamente el cargo que les fuera encomendado.

Y no fue sino hasta este siglo que los empleados, agentes y funcionarios públicos obtuvieron la libertad sindical como arranque del mejoramiento de sus condiciones generales de trabajo, a través de la Organización Internacional del Trabajo, auspiciada por los trabajadores de los Estados Unidos de Norteamérica, de Francia y de Inglaterra, la cual nació derivada del Tratado de Versalles de 1919 que puso fin a la primera guerra mundial.

Con la creación de la aludida O. I. T. también se creó el derecho internacional del trabajo, creador de un nuevo tipo de derecho, ya no como estatuto regulador de relaciones entre Estados, sino un conjunto de normas dirigidas a la protección de los trabajadores, esto es, como derecho internacional que se hace derecho interno para regir las relaciones entre particulares.

Destacando de entre sus principios y finalidades el relativo a que "el principio rector del derecho internacional consiste en que el trabajo no debe ser considerado simplemente como una mercancía", y el que "el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, es de particular importancia y de ejecución urgente".⁴⁰

⁴⁰ DE LA CUEVA, Mario, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ob. Cit., Págs. 26

Por otra parte, la Carta de las Naciones Unidas, de 1945, en su artículo 55 señala que las Naciones Unidas promoverán "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social".

A la vez, la Declaración universal de los derechos del hombre, expedida por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, consigna el "derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses" con lo que dichos documentos, contribuyeron considerablemente a la consolidación de un derecho del trabajo para la clase trabajadora, pero estamos de acuerdo con muchos autores en el sentido de que el documento definitivo lo es el Convenio 87 de la O.I.T. de 1948.

En efecto, el aludido convenio dispone en su artículo segundo que "los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen conveniente, así como el de afiliarse a estas organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de las mismas", por lo que con la amplitud del referido artículo, el campo de aplicación de la convención, es indudable que los funcionarios públicos pueden acogerse a ella..

Conforme el citado Convenio 87 de la O.I.T. es conveniente precisar que el mismo se aplica a todos los trabajadores y a todos los empleados, sin ninguna distinción. Sin embargo, existe una reserva, y es la

relativa a que en el artículo noveno de la multicitada convención se deja a la legislación nacional la facultad de decidir si las garantías previstas por ella se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía.

3.8 SURGIMIENTO DE AGRUPACIONES DE TRABAJADORES PÚBLICOS EN MÉXICO

Como ya lo hemos señalado con anterioridad, nuestro país resolvió el problema de los trabajadores públicos después de que ya lo había hecho la Conferencia de la O.I.T. de 1948, las constituciones francesas de 1946 y 1958 y otros países de Europa.

Sin embargo, consideramos que es conveniente que nos reframos a las vicisitudes evolutivas a las que se tuvieron que enfrentar, para que ya definitivamente se les reconociera como trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, en un principio, y posteriormente como trabajadores al servicio del Estado, según la terminología que emplea la legislación vigente:

A inicios del siglo pasado el movimiento obrero no guardaba relaciones con los trabajadores públicos, ya que el estado los miraba, en opinión del maestro Mario de la Cueva, como "servidores de un Estado que era el instrumento de opresión sobre las clases trabajadora y

campesina, por lo que la Declaración de derechos sociales de 1917, no contemplo la regulación de los trabajadores públicos”.

De igual forma, la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 14 de enero de 1918, considerada en su tiempo como un texto avanzado y antecedente de la ley federal del trabajo de 1931, tácitamente en su artículo octavo prescribió que “no eran objeto de la ley los contratos que se refirieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado ”, mismo texto que incorporaron diversas leyes de otras entidades federativas.

A raíz de que en el año de 1929 se reformó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el Congreso Federal expidiera una ley única en materia de trabajo en toda la República, en lugar de la pluralidad de leyes que en esta materia tenía cada entidad federativa, se elaboraron varios proyectos, teniéndose especial cuidado en que en esa época se estaba operando una transformación en las actividades del Estado, al pasar éste de ser un mero espectador del comportamiento de la economía, derivado del liberalismo económico que impuso la fórmula fisiográfica de dejar hacer y dejar pasar, a una intervención y participación estatales más intensas.

Por ese motivo, los redactores de los proyectos distinguieron entre las funciones propias del Estado como titular del poder público y las actividades que aún desempeñadas por el estado, eran de la misma naturaleza que las que realizaban los particulares.

Con dichas consideraciones se estimaba que el problema relativo a que se reconocieron los derechos laborales de los trabajadores públicos por parte del estado mexicano, se encontraba resuelto, lo cual no ocurrió de esta manera en virtud de que la Cámara de Diputados que redactó la Ley Federal del Trabajo de 1931 estableció en su artículo segundo que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran"

Razón por la cual nuevamente quedaban en suspenso los derechos de los servidores públicos (burocracia) que continuó viviendo con incertidumbre y angustia, pues en cada cambio de régimen de gobierno, de secretario de Estado o un jefe superior de los ministerios, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que las nuevas autoridades pudieran designar a sus amistades.

No obstante la disposición relativa a que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran, éstas nunca llegaron a expedirse, motivo por el cual el 9 de abril de 1934 el presidente Abelardo L. Rodríguez dictó un Acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, mismo que contenía algunas normas para el nombramiento de los trabajadores del poder ejecutivo.

Particularmente sobresale el hecho de que se determinó que la separación de un trabajador solo podría llevarse al cabo con causa

justificada. Desafortunadamente, la vigencia del referido acuerdo fue muy limitada, ya que rigió hasta el 30 de noviembre de ese año.

A instancias del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos durante el primer período sexenal comprendido de 1934 a 1940, general Lázaro Cárdenas, éste inició ante el Congreso de la Unión la expedición de un Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue aprobado por el poder Legislativo Federal el 5 de noviembre de 1938, con lo que se provocó la derogación del artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo de 1931, por lo que en adelante, la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, sería regulado como una relación de trabajo por lo que el problema salía del marco del derecho administrativo.

Es oportuno resaltar que el mencionado estatuto aprobado por el poder legislativo fue promulgado el 4 de abril de 1941, por el entonces presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, destacándose que tuvo la particularidad de que se aplicaría exclusivamente a los trabajadores de la Federación, en razón de que nuestro sistema federal no permite que los poderes centrales intervengan en la estructuración de los locales.

De entre las principales características que incluyó el multicitado estatuto destacan: las relaciones entre el Estado y sus trabajadores serían relaciones de trabajo; se reconoció el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, sujetos a dos limitaciones: la sindicalización única en favor del grupo mayoritario y libertad de ingreso,

pero una vez efectuado éste, "ya no podría dejar de formar parte del sindicato, salvo expulsión", según lo estipulaba el artículo 47.

Igualmente contempla que la fijación de las condiciones generales de trabajo se haría por el titular de la unidad burocrática, aunque los trabajadores podían acudir en revisión al Tribunal Federal del Arbitraje, que con este ordenamiento jurídico se creó :

Asimismo, señalaba que la fijación de los montos de los salarios no estarían sujetos a debate ya que su determinación competía al poder legislativo, el estatuto se declaró en favor de la estabilidad en el trabajo y se reconoció el derecho de huelga sólo para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de los salarios, descartándose la posibilidad de decretar la huelga para la fijación de los salarios.

Harold J. Laski, en relación a la naturaleza o al servicio del estado, lo divide en dos grandes grupos: la concepción idealista y realista, cuyos dos extremos eran el alemán Federico Hegel y por el otro Marx, Engels y Lenin.

En opinión de aquél, su concepción del Estado es la negación radical del pensamiento democrático, crea la doctrina de la soberanía del Estado, que hace de éste una persona y una voluntad de calidades superiores a las de los hombres.

De esta doctrina nació la teoría general del Estado que tuvo como máximo exponente a Jellinck, quien consideraba que el Estado presupone tres elementos: el pueblo o nación, que sería la realidad y la unidad social, es un territorio que sería la casa del pueblo, y un gobierno, que sería la estructuración del poder público.

La concepción realista vista a través del conjunto de las ideas democráticas, parte del principio de que el Estado es un proceso social, como otros muchos que obedece a uno o varios factores. Para la doctrina democrática la potestad de determinar la manera de ser de la organización política corresponde al pueblo.

El pueblo, "en ejercicio de su soberanía, por procedimientos diversos, producto de la evolución histórica, convertido en su totalidad en una asamblea constituyente o mediante un congreso representativo, cuyo proyecto puede o no someterse a la decisión de los ciudadanos, crea o expide su constitución, y en ella, como una de sus partes estructura su poder público, que es a lo quedamos el título de Estado"⁴¹.

Así pues, una constitución está conformada por un conjunto de elementos orgánicos, y por una suma de elementos substanciales, que contienen los principios fundamentales del derecho que regirán la vida de la comunidad humana, es decir, en el Estado de derecho los poderes

⁴¹ DELA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Ob. Cit., Pag. 640.

públicos están sometidos al orden jurídico y tienen que actuar de acuerdo con él.

Conforme a las anteriores ideas tendremos que concluir que la situación de los trabajadores públicos depende de una decisión del pueblo y consecuentemente con ello, nada impide que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, determine el principio rector de la relación Estado-derecho del trabajo.

El derecho del trabajo tiene como una de sus características velar por la persona humana y por la realización integral del hombre en sociedad, consecuentemente, la determinación de los beneficios obreros no depende de los propósitos del empleador que recibe la energía de trabajo, pues la necesidad es la misma, cualquiera que sea el particular, empresa o institución que utilice el trabajo.

Por lo que es común escuchar que los trabajadores de los servicios públicos, educación, seguridad social, etcétera, no deben disfrutar de los beneficios del derecho colectivo, pasando por alto que la ley debe ser igual para todos y la necesidad es la misma, independientemente de la persona a la que se presente el trabajo.

Así pues, a manera de ejemplo, el Estado no puede exigir prestaciones de servicios en condiciones diferentes de las que el pueblo quiere para todos sus miembros, como pudiera ser el establecer una jornada de trabajo por encima de la jornada máxima, desconocer el salario

mínimo, destruir la regla de la estabilidad en el empleo, sobre todo si existe una declaración constitucional de los derechos mínimos del trabajo.

3. 9. SURGIMIENTO DE LAS PRIMERAS CONFEDERACIONES NACIONALES, 1917-1928

A raíz de que con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, se reconoce el derecho que asiste a los trabajadores para asociarse sindicalmente, se produce una formalización de las agrupaciones sindicales de los trabajadores, que supone la existencia de una representación de orden permanente y de un aparato funcional.

Se observa un incremento, proporcionalmente mayor, de los sindicatos por empresa; despunta la asociación centralizada de los trabajadores en federaciones por regiones o por rama industrial; surgen las primeras confederaciones nacionales y se establece, por vez primera, la distinción entre la acción económica y la acción política y la distinción entre el sindicato y el partido político.

En efecto, en el proceso de organización de los trabajadores en el período 1917-1928, se vislumbra la preocupación patronal y estatal por instaurar mecanismos de regulación y legalización de los cada vez más frecuentes y violentos movimientos reivindicativos de los obreros, ya que en

los 10 años anteriores a la Revolución de 1910, se dictaron algunas leyes como la de Sobre Accidentes de Trabajo del estado de Nuevo León, en donde se hacía énfasis en los derechos y las obligaciones de las partes contratantes, a semejanza de los convenios mercantiles.

*Sin embargo es importante resaltar que "el poder público, particularmente el gobierno federal, va abandonando paulatinamente su tradicional concepción liberal del contrato de trabajo, y que interviene, cada vez más a menudo, en los principales conflictos obrero-patronales".*⁴²

Así pues, con la expedición del artículo 123 Constitucional se hace un reconocimiento expreso de los trabajadores asalariados como integrantes de una clase social y no como meros instrumentos de producción, ya que en el referido artículo se consigna ya un planteamiento sobre el derecho de coalición de huelga, en donde se establecen los mecanismos que aseguran la intervención del Estado (Intervencionismo estatal) en los conflictos obrero-patronales, con lo cual el Estado garantizaría el apego a las leyes e, incluso, la cooperación de los contendientes, con miras a un fin superior: el desarrollo nacional.

Para el cumplimiento de tal cometido el Estado cuenta con los siguientes mecanismos: el registro de las asociaciones sindicales, tanto obreras como patronales; una legislación que califica los conflictos y las huelgas; comisiones mixtas, obrero-patronales y Junta de Conciliación y Arbitraje.

⁴² Ob. Cit, LEAL, Juan Felipe, Página 82

Así, la ampliación de los aparatos burocráticos de las agrupaciones sindicales y de dos funciones, obedece ya en este período, tanto a las necesidades de las propias organizaciones cuanto a los intereses de la burocracia sindical; aunque ello, en combinaciones muy diversas. Lo cierto es que el fenómeno del burocratismo empieza a hacerse presente.

De esta manera, en la evolución de las agrupaciones sindicales destaca el hecho de la pérdida de la importancia relativa de los sindicatos, por empresa, en virtud de que ya no tiene como propósito sólo el defender los intereses de una u otra categoría profesional, sino de agrupar a todos los trabajadores de una empresa, desde el más calificado a especializados hasta el no calificado. Es pues, la organización "natural de los asalariados concentrados en un mismo establecimiento".

No está por demás comentar que a las primitivas federaciones erigidas sobre la base de criterios geográficos que agrupan sindicatos de distintas ramas de actividad económica en un plano local, regional o estatal se integran poderosas federaciones por rama industrial, a mediados de los años veinte, las cuales representan, sin duda, las formas más avanzadas de asociación de los trabajadores.

Este surgimiento de las federaciones de industria, son impulsadas, aunque no siempre, por las grandes confederaciones o centrales nacionales, tal es el caso de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), y de la Confederación General de Trabajadores (CGT).

Entre las principales federaciones que surgen dentro de este período, cabe mencionar a la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal (FSODF), fundada en 1916 que se incorpora a la CROM en 1918, constituyéndose en la fuente primaria de reclutamiento de los dirigentes del Comité Ejecutivo Central de la CROM.

La citada federación inicia su trabajo organizativo por medio de sindicatos de oficios varios, a los que denomina "sindicatos escuela". Se trata de formar núcleos sindicales en aquellas ramas y establecimientos en las que no existen, o bien, donde la CROM carece de implantación e influencia.

Una vez adiestrados y consolidados, estos núcleos, dan origen a sindicatos por empresa, que pasan a engrosar las filas de las federaciones o de las uniones cronistas.

La referida federación logra establece su poderío entre los trabajadores de la industria alimenticia, del vestido, de la construcción, de las artes gráficas, de la cinematográfica, de la textil y de la ferrocarrilera.

Asimismo, impulsa la organización de los trabajadores y empleados del transporte urbano, del comercio y de la enseñanza. Además fomenta la asociación de los inquilinos y de los colonos.

Otras de las federaciones de industria de la época fueron: la Federación Nacional Obrera Textil; la Federación Nacional

Ferrocarrilera, la Federación Nacional de Trabajadores de Puertos de Mar y Tierra, la Federación Nacional de Maestros y la Federación Nacional de las Industrias Azucarera, Alcohólica y Similares.

Al inicio del periodo que abarcamos en este apartado (1917) es cuando surgen las primeras confederaciones nacionales, siendo la primera la Confederación Regional Obrera Mexicana, cuya constitución legal se da en el mes de mayo de 1918, con la presencia de 115 delegados, que representan a 113 agrupaciones y cerca de 7000 trabajadores.

Importa destacar que en la misma incluyen asociaciones de los proletarios industriales de las ramas de punta de la economía nacional como las mineras, ferrocarrileras, textiles y la Casa del Obrero Mundial. Además, en su conformación de la CROM detectamos el predominio de las agrupaciones sindicales sobre cualquier otro tipo de asociación obrera: mutualidades, cooperativas, sociedad de resistencia, centros promotores de nuevas organizaciones, etcétera.

Por último, muestra el peso específico que tienen en ese momento los sindicatos gremiales, de oficios varios y por empresa; pudiéndose observar la creciente importancia que van adquiriendo estos últimos.

En la etapa de madurez de la CROM, la cual ocurre en el año de 1924, se caracteriza por el alto grado de organización de sus instancias y funciones, así como por la centralización de las últimas en los órganos de dirección de la Confederación; esto es: Comité Ejecutivo Central,

Secretario General; Consejo federal de Federaciones Locales, y Cuerpo Técnico Consultivo, compuesto por las Secretarías y Departamentos de Industria y Campesinos.

De esta estructura organizativa surge una cerrada burocracia sindical, que cubre los puestos de elección y adscripción en los principales niveles de la Confederación, y que, paralelamente, impulsa a un cuerpo político adherente: El Partido Laborista Mexicano (PLM), conocida como Grupo Acción.

Por lo que hace a la otra gran confederación, la Confederación General de Trabajadores (CGT), surge de la Convención Nacional Roja, que tiene lugar a partir del 15 de febrero de 1921, organizada por agrupaciones y corrientes sindicales inconformes con los principios, la estrategia y la táctica de la CROM.

Además de las agrupaciones sindicales disidentes de la CROM, la CGT se forma con las sucursales sobrevivientes de la Casa del Obrero Mundial; la sección juvenil del Partido Comunista Mexicano y algunos grupos culturales con inquietudes, sociales.

Lo que unifica a estas fuerzas sociales tan distintas, son entre otras razones; el repudio a la alianza entre el Partido Laborista Mexicano brazo político de la CROM y el gobierno presidido por Alvaro Obregón; el rechazo a la política sindical internacional de la CROM y la impugnación

del chambismo burocrático de las altas jerarcas cromistas, todos ellos pertenecientes al Grupo Acción.

Así pues, las organizaciones que se integraron a la CGT en su origen, se autodefinieron en un 50% como sindicalistas revolucionarios, estos es anarcosindicalistas; en un 23% como comunistas; en un 15% como anarquistas puros y en un 12% como simplemente sindicalistas.

Conviene destacar que la columna vertebral de la CGT la constituyó desde su nacimiento la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Hilados y Tejidos del Distrito Federal, Estado de México y Anexos, con 9000 miembros.

3. 10 AGRUPACIONES SINDICALES OBRERAS DE MÉXICO 1929-1933

Durante el período de 1929 y hasta finales de 1933, las dos grandes confederaciones nacionales de trabajadores, la CROM y la CGT, viven un proceso de descomposición y pierden identidad histórica, en parte, por los siguientes aspectos: la crisis política de 1928, conformada por el asesinato del presidente electo, el general Alvaro Obregón, que había llevado al desmembramiento de la CROM y, con ello, a la desintegración del sistema organizativo prevaleciente; la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, que en cuanto partido del Estado altera

cualitativamente las relaciones hasta entonces existentes entre los sindicatos y los partidos políticos.

Aspecto trascendente también lo es la gran recesión económica internacional de 1929, que provocó entre los años de 1931 y 1933 la caída de la producción, al alza de los precios, el abatimiento de los salarios reales, la reducción de los turnos y de los días de trabajo, y el desempleo abierto; la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y la pérdida de fuerza, económica y política, de las agrupaciones de los trabajadores en general.

En efecto, a partir de 1931 las agrupaciones sindicales obreras se desenvuelven sobre un nuevo marco jurídico, que es el que a continuación enunciamos:

En lo que va del lapso de la promulgación de la Constitución de 1917 hasta 1931, se crearon las bases para que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados, legislaran sobre cuestiones laborales, lo que originó una gran confusión e inseguridad en las relaciones jurídicas entre el capital y el trabajo, motivado por la ausencia de criterios generales y uniformes para regularlas.

La diversidad de leyes y reglamentos que en materia laboral se produjeron desde el Congreso Constituyente de 1916-1917 hasta 1925, sumaban más de 25, de ahí que la solución de los conflictos obrero-patronales dependiera más de la correlación de fuerzas- favorable o

desfavorable para una u otra de las partes-, que de la simple aplicación de las disposiciones legales.

Ante este panorama desolador, el presidente Alvaro Obregón intentó a través del Proyecto de Ley sobre Indemnizaciones, Jubilación y Seguro de Vida, de diciembre de 1921 y el proyecto de Reformas al Artículo 123, federalizar la legislación del trabajo, para establecer la uniformidad de los derechos y las obligaciones de los patronos y las obreros en toda la República y poner fin a los estancos jurídicos que, hasta entonces, representaban las leyes estatales.

Conviene recordar que con la creación del Departamento del Trabajo, como dependencia inicial de la Secretaría de Gobernación, que en diciembre de 1911 pasa a formar parte de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, se constituyó en la primera institución gubernamental encargada de conocer de las cuestiones labores y en particular le recayeron muchas de las funciones correspondientes a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Así pues hasta 1931, la principal función que desempeñó el Departamento del Trabajo, fue la de mediar en los conflictos obrero-patronales, no obstante la existencia de legislaciones estatales del trabajo, por lo que en la práctica se convirtió en el creador de un derecho consuetudinario, que sentó precedentes de jurisprudencia con relación a la interpretación del artículo 123 Constitucional, que dieron la pauta para la ulterior elaboración de la Ley Federal del Trabajo.

En la práctica el citado Departamento tuvo injerencia en las cuestiones laborales que constitucionalmente no le correspondía fortaleciendo la posición del titular del Poder Ejecutivo Federal, como se constató al decretarse en los años de 1926 y 1927 de exclusiva jurisdicción federal todo lo relativo a las industrias de ferrocarriles, minas y petróleo, incluyendo los conflictos de trabajo.

Se aducía en el decreto concerniente a las empresas ferrocarrileras (28 de abril de 1926) que dichos conflictos "revisten un interés general y sus consecuencias pueden trascender al orden y a la seguridad pública ". De esta forma las funciones del Ejecutivo deberían orientarse a "allanar por medios prudentes y justos, todas las dificultades que se opongan al libre desenvolvimiento de las industrias del país y a la protección debida a los trabajadores que de ellas dependen".

En tal razón, la participación presidencial se impuso asiduamente, a través de mecanismos extra-reglamentarios, como fueron las convenciones obrero-patronales, en las que se solían acordar procedimientos de conciliación y arbitraje en las que los dictámenes de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo tenían carácter de obligatoriedad.

Todo ello derivó en que por decreto de 22 de septiembre de 1927 se creara el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje y se instituyeron las Juntas Federales de Conciliación; cuyos fallos en los conflictos de la

industria minera, petrolera y ferrocarrilera debían considerarse como definitivos e inapelables.

De esta manera, la excesiva intervención presidencial; la anarquía que reinaba en las coaliciones obrero-patronales, la indefensión de la jurisdicción de los distintos organismos encargados de atender estos asuntos; la inacabada discusión entre el derecho civil y el derecho público; revelaba la urgencia que enfrentaba el gobierno federal por establecer un código federal del trabajo, que reglamentara uniformemente el artículo 123 constitucional, por que desde el año de 1925 se debatió en el Congreso de la Unión un "Proyecto de Ley Reglamentaria del Trabajo obstaculizado y aplazado por la Cámara de Senadores.

La urgencia del gobierno federal por expedir la citada ley estribaba en que la crisis política de 1928 había debilitado la unidad de la "familia revolucionaria", pero sobre todo, había llevado al desmembramiento de la CROM, por lo que se debía llenar el vacío creado por estos acontecimientos y reemplazar a la otrora poderosa confederación en muchas de las funciones que extralegalmente cumplía mediante un nuevo instrumento de fiscalización de las luchas obreras.

Con tal propósito se convocó a una convención obrero-patronal, que se abocó a estudiar y modificar el proyecto legislativo elaborado por el entonces secretario de Gobernación, Emilio Portes Gil, y tras serias objeciones, tanto de parte del movimiento obrero organizado, como de

parte de los patrones, el 18 de agosto de 1931 se aprobó y promulgó la Ley Federal del Trabajo.

3.11. AGRUPACIONES SINDICALES OBRERA DE MÉXICO 1933-1936.

En este período surgen los grandes sindicatos nacionales de industria, cuyos antecedentes se encuentran en las federaciones que en los años veinte buscaban agrupar a todos los trabajadores de una misma rama de actividad económica. Su diferencia estribaba en que aquellos conformaban un solo sindicato, dividido en varias secciones, en tanto que éstas agrupaban a sindicatos que al unificarse conservaban su integridad orgánica.

Así, los sindicatos nacionales de industria más importantes durante el período que nos ocupa, son el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM), el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SITMMSRM) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

El surgimiento de los referidos sindicatos nacionales de industria, más el conformado por los electricistas, textiles, cinematográficos, telefonistas y otros, dan pie al proceso de unificación de

las agrupaciones sindicales, que deriva en la Constitución de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en febrero de 1936.

Ahora bien, por lo que respecta al funcionamiento de estos grandes sindicatos, queremos destacar que la célula de los mismos son las secciones, que puede formarse en base a un criterio de centro de trabajo, caso del sindicato minero metalúrgico, o por región, caso del sindicato petrolero y electricista, por lo que sus órganos de gobierno son electos por los componentes de dichas secciones, integrándose de esta manera un comité ejecutivo local, mismo que goza de cierta autonomía para resolver los problemas organizativos y laborales que les competen en primera instancia.

Por otro lado, el órgano máximo de gobierno de estos sindicatos lo constituye el congreso a la convención general, que se integra con representantes de las distintas secciones. Dicha entidad es a la que le corresponde elegir al Comité Ejecutivo Nacional o General y a la Comisión o Consejo Nacional de Vigilancia.

Con mucho, los sindicatos nacionales de industria representan la forma organizativa más avanzada, desde 1933, a la fecha, ya que integran y cohesionan a todos los trabajadores de una misma rama de actividad económica, lo que les permite diseñar programas de acción que no se circunscriben a una sola empresa, o región geográfica. Adicionalmente estos sindicatos ofrecen a los trabajadores de toda una rama la ventaja de

hacer un frente común ante distintos patrones, tal es el caso de los sindicatos minero-metalúrgico y textil.

Con la descomposición que en el año de 1933 experimentan la CROM y la CGT, surge la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCCM) que se integra con la "CROM Depurada," surgida en 1931 del rompimiento de una gran cantidad de organizaciones cromistas con la corriente dirigida por Luis N. Morones, misma que se propone sustentarse en federaciones nacionales, que engloben a los trabajadores de una misma rama industrial.

De esta manera, al año siguiente cuenta ya con una federación de trabajadores de la industria azucarera, alcoholera y similares, formada por 65 agrupaciones regionales; con otra, en la industria textil, que agrupa a 129 sindicatos locales; con otra más, de trabajadores electricistas, con 29 filiales distribuidas a lo largo y ancho del país, y por último, con una federación cinematográfica, compuesta por 14 agrupaciones especializadas⁴³

A esta estructura funcional se agregan las tradicionales federaciones regionales de obreros y campesinos, entre las que destacan las de Veracruz con 221, y el Distrito Federal, con 127 agrupaciones. Por último, en su integración se encuentran las federaciones locales, como la de Celaya y la de Ciudad Guzmán. En total, son 989 las agrupaciones sindicales que dieron origen a la CGOCCM.

⁴³ Ob. Cit. , LEAL, Juan Felipe , Página 114

Dado el tono amenazador de las declaraciones del ex-presidente Plutarco Elías Calles, de fecha 11 de junio de 1935, en torno a la actividad obrera de la época, que desemboca en la ruptura entre el grupo callista y el encabezado por el presidente Lázaro Cárdenas, se forma el 15 del referido mes y año el Comité Nacional de Defensa proletaria, que pretende la unificación de las agrupaciones sindicales obreras, de donde surge en febrero de 1936 la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Caracterizada por una declaración de principios de indole anticapitalista y común programa de organización y de acción verdaderamente avanzada sustentada su fuerza laboral primordialmente en los sindicatos de industria y nacionales de industria, que conforme a la legislación vigente, se entendían por los primeros, aquellos formados por trabajadores que desempeñan sus servicios en dos o más empresas de una rama industrial, en tanto que los segundos, están conformados por trabajadores que laboran en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más entidades federativas.

De esta manera, la CTM sienta sus reales principalmente en el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, con aproximadamente 100 mil miembros; 58 mil del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros; 9 mil miembros del Sindicato de Empleados de Comercio, Banca, Industria y Oficinas Particulares, 3 mil miembros del Sindicato Mexicano de Electricistas y otro tanto del Sindicato de Trabajadores de la Industria Papelera, y otros.

Importándonos destacar que en el transcurso del año de 1936 se termina de constituir el sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que ingresa a esta Central con sus 30 mil miembros, lo que en números generales arroja medio millón de trabajadores que participan en el primer año de vida de la CTM, lo que constituye una de sus más importantes victorias de su historia, pero de la misma forma, en pocos años perdería su anterior combatividad y quedaría cautiva dentro de los aparatos de dominación del Estado.

Le sigue en orden de importancia las federaciones por rama industrial, entre las que sobresalen la Confederación de Trabajadores de la Enseñanza y la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, con 68 mil y 65 mil miembros, respectivamente. Por último, continúan las federaciones regionales, que en conjunto suman a más de 200 mil trabajadores.

No escapa a nuestra atención que durante el primer año de vida de la CTM, el medio millón de trabajadores que la conformaban pertenecían a tipos muy disimiles de agrupaciones, a saber: comunidades agrarias, sindicatos campesinos, sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, sindicatos gremiales, sindicatos por empresa, federaciones regionales, federaciones industriales, sindicatos industriales y nacionales de industria.

La razón por la cual pudo funcionar la CTM teniendo la referida heterogeneidad se debió a que la misma estaba constituida con sindicatos

de fábrica y, al mismo tiempo, por sindicatos industriales de jurisdicción en todo el país, que corresponden a las industrias más desarrolladas de acuerdo con la técnica contemporánea.

El gobierno de la CTM se basa en la democracia sindical, consistentes en las resoluciones de las mayorías que integran las Asambleas de las Organizaciones y de sus Congresos. El Congreso Nacional es la autoridad suprema.

Durante los años 1937-1938 ocurren dos acontecimientos de suma importancia para la CTM: a) la división de la central unitaria nacional, ocurrida a raíz del IV Consejo Nacional de la CTM, a principios de 1937; y b) la incorporación de la CTM en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en marzo de 1938.

El primero de ellos ocurre en virtud de que confluyen tres importantes facciones a saber: la corriente sindicalista radical, con implantación en los grandes sindicatos nacionales de industria (sujeta a la influencia del Partido Comunista Mexicano); la corriente sindicalista reformista, con implantación en algunas federaciones industriales, encabezada por Vicente Lombardo Toledano y la corriente sindicalista conciliadora, con implantación en las federaciones regionales, particularmente en la del Distrito Federal, Jefaturada por Fidel Velázquez.

El segundo de los acontecimientos deriva del intento iniciado en 1935 por formar un frente popular, que formalizara la unión de las

agrupaciones profesionales de los trabajadores de la ciudad y del campo con los partidos políticos progresistas y de izquierda, lo que en realidad no ocurrió, por que la política del frente nacional pierde su identidad de origen y deriva en la integración de un partido corporativo del Estado.

En virtud del primero de los acontecimientos aludidos, se crean por parte del impuesto Secretario de Organización y Propaganda, nuevas federaciones regionales unitarias en las distintas entidades federativas, lo que suscita una serie de violaciones a la más elemental democracia sindical, por lo que los trabajadores de la CTM agrupadas en los sindicatos nacionales de industria; mineros, ferrocarrileros, electricistas y otros, optan por abandonar la Confederación, quedándose ésta con apenas 290 mil agremiados, en tanto que se retiran de ella 366 mil trabajadores.

No obstante este descalabro, a la corriente sindical conciliadora le abren la puerta al control de la CTM, con base en la Federación de Trabajadores del Distrito Federal y en las más de las restantes federaciones regionales, hecho que congela el propósito de establecer un nuevo tipo de central nacional y se impone un estancamiento organizativo que se prolonga hasta nuestros días.

Por otra parte, la incorporación de la CTM en el PRM (antes Partido Nacional Revolucionario) supone por parte de la primera la validación del esquema corporativista estatal y la entrega de sus comunidades agrarias y sindicatos campesinos a la CNC, de sus

agrupaciones magisteriales y de trabajadores al servicio del Estado a la CNOP, así como la aceptación de la aplicación de estatutos especiales.

Se ha argumentado que tanto el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 1938 y 1941, eran anticonstitucionales, derivados de que la propia constitución en su artículo 89 fracciones II, III, IV y V, facultó al presidente de la República para nombrar y remover libremente a determinados empleados y funcionarios públicos, y a todos aquellos cuyo nombramiento no estuviera reservado por otra ley a una autoridad distinta.

Así es que, en opinión de quienes consideraban anticonstitucional los citados estatutos, aducían que el ejecutivo era incompetente para dictarlos ya que constitucionalmente estaba facultado para nombrar y remover libremente a todos los empleados civiles, por lo que no debía haber expedido los citados ordenamientos al ya estar regulada la situación laboral a nivel constitucional.

*Dicha inconstitucionalidad en opinión del maestro Emilio Chuayffet Chemor, " sólo desapareció hasta 1960, cuando fue adicionado el artículo 123 constitucional con un apartado B, destinado a regir las relaciones entre los poderes de la unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Tres años más tarde, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. "*⁴⁴

⁴⁴ CHUAFFET CHEMOR, Emilio, en *Introducción al Derecho Mexicano*, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981, Pag. 297.

Con el ya tantas veces señalado apartado B del artículo 123 constitucional, pretendemos dejar constancia de una manera enunciativa los logros que alcanzó la burocracia de nuestro país, a pesar de que algunos autores del derecho administrativo niegan que puedan asimilarse al marco general de las relaciones laborales los actos que se generan derivados de la figura de considerar el Estado como empleador no obstante que produzca bienes y preste servicios.

Así pues, podemos señalar como garantías en favor de los burócratas : la jornada laboral máxima de ocho y siete horas para el trabajo diurno y nocturno, respectivamente; el descanso hebdomadario; vacaciones anuales por un mínimo de veinte días ; salarios que no podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general y cuya cuantía no podrá ser disminuida durante la vigencia del presupuesto respectivo; igualdad de salarios para igualdad de trabajos; prohibición de retenciones , descuentos, deducciones y embargos no previstos en la ley; organización de escuelas de administración pública; aplicación del escalafón a fin de otorgar ascensos ; suspensiones o ceses solo por causa justificada; derecho de asociación y de huelga; seguridad social y derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje , para que éste resuelva sus controversias laborales con el Estado.

Aquí cabe señalar que compartimos la opinión del maestro Chuaffet, relativa a que hay diferencias sustanciales entre la función pública y el derecho laboral aplicable a todos los trabajadores , ya que “ la inexistencia de la contratación colectiva y del derecho a la participación

en las utilidades, y las limitaciones en materia de sindicación y de huelgas burocráticas son algunas de las modalidades que privan en la relación entre el Estado y sus trabajadores . ”⁴⁵

Tal es el caso del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, contrario al espíritu y a la letra del artículo 123 Constitucional, al igual que a los empleados bancarios y de seguros, lo que deriva en una fragmentación de la unidad organizativa de los trabajadores; una división entre los obreros y los campesinos, entre los obreros y los trabajadores al servicio del Estado, entre los obreros y ciertos empleados de los servicios.

Todo ello, en beneficio del titular del Poder Ejecutivo Federal, quien es, a la vez, la cabeza informal del partido del Estado. El referido panorama nos muestra que la burocracia sindical de la CTM y las demás centrales nacionales insertas en el sector obrero del PRM, como es el caso de la CROM y la CGT, sufren una mutación radical, pues por una parte, conservan su naturaleza de burocracias sindicales, que las remite a sus respectivos aparatos y representados sindicales, y por otra parte desarrollan una dimensión de burocracia política pública, que las remite al aparato del Estado y a sus representantes políticos.

De la intersección de estos dos planos surge la especificidad histórica de la burocracia sindical mexicana contemporánea que el

⁴⁵ *Ibidem.*, Págs. 297, 298.

movimiento obrero nacional se ha limitado a calificar con el término de "oficial".

CAPITULO IV
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS
CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO REGULADAS
EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO
BUROCRÁTICO Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO .

4.1 DEFINICIÓN DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

La principal diferencia entre el derecho laboral del apartado " A " y las disposiciones del derecho laboral del apartado " B " o derecho burocrático, en cuanto a las regulación de las condiciones bajo las cuales prestaran sus servicios los empleados, estriba en que en este último no existe la figura del contrato colectivo de trabajo, y por lo tanto están normadas por las condiciones generales de trabajo que se establecen para cada dependencia o unidades burocráticas

Como afirma el jurista Cantón Moller : " Las condiciones de trabajo deben contener las disposiciones relativas a la calidad e intensidad del trabajo , las medidas para prevenir los riesgos profesionales , las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas , las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos, tanto los previos al ingreso como los que periódicamente deben de hacerseles , deben así mismo, señalar cuales son en esa dependencia las

*labores peligrosas e insalubres, impedidas a los menores de edad, así como las protecciones para las trabajadoras embarazadas y además todas las reglas que se estimen convenientes o necesarias para obtener tanto la mayor seguridad como la mayor eficiencia en el trabajo "*⁴⁶

Por otra parte las citadas condiciones de trabajo se encuentran " en los contratos colectivos de trabajo y los reglamentos interiores de trabajo que regulan las condiciones laborales de los trabajadores del apartado " A " , los cuales son elaborados con la intervención directa de los representantes del patrón y los representantes de los trabajadores (sindicatos) constituyéndose un ordenamiento jurídico obligatorio, extendiéndose a todas aquellas personas que presten sus servicios a la empresa, sean o no miembros del sindicato .

En la celebración del contrato colectivo de trabajo existe la posibilidad de la negociación de las condiciones generales de trabajo , la cual podría considerarse desde un punto de vista favorable para el interés de los trabajadores , ya que su sindicato en representación de estos, podría negociar condiciones favorables en su beneficio, pero también cabe la posibilidad de que se tratase de un sindicato que disimulara el beneficio de las condiciones generales de trabajo pactadas por un interés propio o personal.

Como lo contempla la Ley Federal del Trabajo, las revisiones a las condiciones generales de trabajo se realizarán cada dos años .

⁴⁶ CANTÓN MOLLER , MIGUEL, Ob. Cit., página 170

Por otra parte, en las condiciones generales de trabajo que se establecen para los trabajadores burocráticos, es el titular de la dependencia el que las establece. Actualmente el titular tiene la obligación únicamente de tomar en cuenta la opinión del sindicato , pero como propiamente se señala, en el carácter de opinión, y no como una negociación o imposición .

En tal virtud por condiciones generales de trabajo, puede entenderse las situaciones específicas bajo las cuales se presta un servicio personal y subordinado, las cuales principalmente serían : el salario, la jornada, escalafón, reparto de utilidades , días de descanso, categorías, entre otras.

4.2 JORNADA DE TRABAJO.

La palabra jornada deriva del francés JOURNAL , que significa día o se aplicaba a la distancia posible de ser recorrida durante un día .

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 58 define a la Jornada Laboral como : “ es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo ”

Esta definición tiene un significado laboral que se sustenta en el principio de que la relación de trabajo se basa en una subordinación personal al patrón , por lo tanto el tiempo en el que el empleado se

encuentra a disposición del empleador o patrón debe considerarse como jornada , aún, cuando en ese tiempo no realice una función concreta .

Un ejemplo de esta situación se encuentra en los trabajadores que desempeñan las funciones de chofer particular, cuya función principal es conducir el automóvil del patrón y cuando aquél lo conduce a un lugar y le pide el patrón que espere a que salga de un lugar determinado , el empleado, en este caso el chofer, no puede utilizar ese tiempo para ir o hacer otra cosa, ya que debe estar esperando y sujeto a que el patrón le dé una nueva instrucción de conducirlo a otro lado, por lo tanto todo este tiempo forma parte de su jornada de trabajo .

La Enciclopedia Jurídica OMEBA establece : " Jornada de Trabajo es el espacio de tiempo que es necesario o se emplea para realizar un trabajo , sea o no subordinado " .

Jornada Legal de Trabajo es el espacio de tiempo cuya duración es permitida por la ley para la realización de una tarea por cuenta ajena en relación a la dependencia laboral, cuyos elementos son :

a).- Duración fijada por la ley

b).- Trabajo o tarea subordinada por cuenta de terceros " 47

⁴⁷ *Enciclopedia Jurídica OMEBA .. Tomo XVII Jact- Lega, Editorial Driehill S. A., Buenos Aires 1978, Pag. 29 y 30*

En este orden de ideas es importante distinguir entre Jornada de Trabajo , como el tiempo en el que el trabajador está a disposición del patrón y el tiempo de servicios computable o efectivo que se deben de tomar en cuenta para generar una serie de derechos , este último, comprende no solo jornadas de trabajo, sino aquellos días en que se equiparen a días laborales, y estén reguladas como prestaciones legales o contractuales, ejemplo de esto serian los días domingos que forman parte de una semana laboral , aún cuando sean días de descanso .

Por su parte el jurista Baltasar Cavazos Flores afirma :” La definición de Jornada Laboral que establece el artículo 58 de la Ley Federal del Trabajo es incorrecta , ya que en realidad la Jornada de Trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador presta sus servicios al patrón o los deja de prestar por causas imputables a él ” .⁴⁸

La Ley Federal del Trabajo Burocrático es omisa en cuanto a establecer una definición de lo que es la Jornada de Trabajo .

Existe Jurisprudencia sobre el presente tema la cual a la letra establece : JORNADA . COMO DEBE DE ENTENDERSE : Por Jornada debe entenderse la que fija la Constitución y la Ley Federal del Trabajo , en su limite máximo de ocho horas para la jornada diurna, de siete para la nocturna y de siete y media para la mixta o bien , la que con duración menor para una de ellas , hayan convenido las partes en el contrato individual o colectivo de trabajo .

⁴⁸ CAVAZOS FLORES, BALTASAR, Ob. Cit., Pag 141

La Ley Federal del Trabajo en sus artículo del 59 al 64 establece la duración máxima de la jornada , los diferentes tipos de jornadas, y el tiempo que cada uno de estos tipos de jornada comprenden , estableciendo expresamente :

Artículo 59 .- El trabajador y el patrón fijaran la duración de la jornada de trabajo, sin que pueda exceder de los máximos legales .

Los trabajadores y patrones podrán repartir las horas de trabajo , a fin de permitir a los primeros el reposo del sábado en la tarde o cualquier modalidad equivalente .

De este artículo se desprende que la ley Federal del Trabajo regula la posibilidad de la negociación entre los factores del capital , trabajadores y patrones para establecer las condiciones generales trabajo y en este caso especifico de establecer mediante la negociación y las conveniencias de ambas partes la duración de la jornada laboral y la distribución de las horas laborales, claro siempre haciendo hincapié de que se deben de respetar los limites máximos establecidos en la ley , situación que no se contempla en esta forma en la Ley Federal del Trabajo Burocrático .

La Ley Federal del Trabajo, las regula como :

Artículo 60.- La jornada diurna es la comprendida entre las seis y las veinte horas.

Jornada nocturna es la comprendida entre las veinte y las seis horas.

Jornada mixta es la que comprende periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna , siempre que el periodo nocturno sea menor de tres horas y media, pues si comprende tres y media horas o más, se refutará jornada nocturna.

Artículo 61.- La duración máxima de la jornada será : ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta.

Artículo 63 .- Durante la jornada continúa de trabajo se concederá al trabajador un descanso de media hora por lo menos .

Artículo 64 .- Cuando el trabajador no pueda salir del lugar donde presta sus servicios durante las horas de reposo o de comidas , el tiempo correspondiente le será computado como tiempo efectivo de la jornada de trabajo .

Como se desprende de la transcripción de estos preceptos legales, existe el derecho del trabajador de interrumpir su jornada laboral para tomar alimentos o descansar, situaciones que también serán convenidas con el patrón atendiendo a los tiempos necesarios para no parar en su totalidad una producción , o la prestación de un servicio, pudiéndose pactar estos descansos en forma escalonada, según convenga a ambas partes.

Se considera que sería conveniente que el artículo 64 precisara la posibilidad de conmutar el tiempo de descanso por la reducción de la jornada, solo en los casos en que conviniese a ambas partes .

Así mismo, la Ley Federal del Trabajo Burocrático establece en sus artículos del 21 al 27 la duración de las jornadas, los diferentes tipos de jornadas, y casos en que se pueden reducir las jornadas , en los siguientes términos :

Artículo 21.- Se considera trabajo diurno el comprendido entre las seis y las veinte horas , y nocturno el comprendido entre las veinte y las seis horas .

Artículo 22.- La duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas.

Artículo 23 .- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas .

Artículo 24 .- Es jornada mixta la que comprende períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el período nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario , se refutará como jornada nocturna, La duración máxima de la jornada mixta será de siete horas y media .

Artículo 25.- Cuando la naturaleza del trabajo así lo exigía, la jornada máxima se reducirá teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto en su salud.

Artículo 26.- Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

En la realidad o aplicación diaria, la jornada que normalmente laboran los empleados al servicio de dependencias gubernamentales es de seis horas diarias, durante cinco días a la semana.

Como lo contemplan expresamente los artículo 25 y 26, sólo por circunstancias especiales de trabajo se pueden ampliar o reducir las jornadas, pero atendiendo a las necesidades del servicio, entendiéndose que será el titular de la dependencia el que establezca estas situaciones especiales y por lo tanto emita la orden correspondiente, sin contemplar la Ley Federal del Trabajo Burocrático la posibilidad de una negociación entre los trabajadores y patrones, sino únicamente contempla la posibilidad de modificación de la jornada atendiendo únicamente al interés de las dependencias gubernamentales.

Así mismo, se denota que el máximo a trabajar como tiempo extraordinario es de nueve horas semanales.

Dentro de la Jornada laboral deberá contemplarse los días de descanso obligatorios , así como las vacaciones a las que tienen derecho los trabajadores por el desempeño de sus funciones.

4.3 DÍAS DE DESCANSO OBLIGATORIOS .

El artículo 27 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático establece que por cada seis días de trabajo, se disfrutara de un día de descanso, resulta incomprensible porque hasta la actualidad este artículo no se ha modificado ya que por acuerdo presidencial de fecha 28 de diciembre de 1972, se estableció que los trabajadores al servicio del estado disfrutarían de dos días de descanso , sábados y domingos de cada semana , por cinco días de trabajo, con el disfrute de su salario integró, y desde esa fecha se aplica a todas las dependencias de gobierno.

Los burócratas disfrutan también del descanso de todos aquellos días que señala el calendario oficial, incluyendo en estos los que contempla el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo , aquellos en que se realicen conmemoraciones cívicas, y los que contempla el artículo 29 de la Ley Burocrática, como son los días que determinen las leyes federales y locales electorales, en caso de elecciones ordinarias, y jornadas electorales .

Como se puede establecer son más los días de descanso obligatorios que disfrutan los trabajadores regidos por el apartado " B "

que los trabajadores del apartado " A " , ya que estos últimos solo descansan los días establecidos oficialmente en la ley de la materia, y solo un día semanal por seis de trabajo .

El artículo 75 de la Ley Federal del Trabajo contempla la posibilidad de que los trabajadores y el patrón convengan en qué términos y quiénes laborarán esos días en caso de ser necesario por la producción o tipo de servicio que presten.

Ambas leyes, la Federal del Trabajo y la del Trabajo Burocrático establecen que todos los días de descanso se disfrutarán con el pago íntegro del sueldo .

4.4 VACACIONES .

La Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 76 que los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas , que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables, , y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios.

Después del cuarto año , el periodo de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios.

De la transcripción de este precepto legal, se desprende que los trabajadores del apartado " A " disfrutarán de un máximo de doce días al cubrir cuatro años de antigüedad y después se incrementarán hasta dos días por cada cinco años de servicios o antigüedad .

AÑOS DE SERVICIOS	DÍAS DE VACACIONES
<i>1</i>	<i>6</i>
<i>2</i>	<i>8</i>
<i>3</i>	<i>10</i>
<i>4</i>	<i>12</i>
<i>5</i>	<i>12</i>
<i>6</i>	<i>12</i>
<i>7</i>	<i>12</i>
<i>8</i>	<i>12</i>
<i>9</i>	<i>14</i>
<i>10 a 13</i>	<i>14</i>
<i>14 o más</i>	<i>16</i>

El artículo 30 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático establece : Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones , de diez días laborables cada uno , en las fechas que señalen al efecto ;

A diferencia de los trabajadores de la iniciativa privada que tienen un corto plazo vacacional como ya se estableció, los trabajadores burócratas tienen derecho a veinte días de vacaciones por año.

El derecho a gozar de vacaciones de los trabajadores de la iniciativa privada, nace después de un año de haber prestado sus servicios y se incrementa conforme va generando antigüedad, en cambio para los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado, ese derecho nace después de los primeros seis meses de trabajo continuo.

Las vacaciones al igual que en la Ley Federal del trabajo, para los burócratas también son autorizadas en forma escalonada, para no suspender el servicio, dejándose guardias en los periodos prolongados como son diciembre, a efecto de realizar los trámites más urgentes.

4.5 SALARIO

El término salario deriva del Latín Salarium, y este término a su vez del vocablo Sal, porque fue costumbre antigua dar en pago una cantidad fija de sal a los sirvientes domésticos.

La mayoría de los juristas coinciden en que el salario constituye la retribución del trabajo prestado por cuenta ajena.

El Diccionario Jurídico OMEBA establece, en cuanto al salario entre varias acepciones y definiciones las siguientes :
" Consideración Jurídica .- para el enfoque jurídico, el salario es la contraprestación del trabajo subordinado . Desde el punto de vista del trabajador (consideración económica) es un ingreso o rédito " ⁴⁹

La Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 82 que el salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo .

Por su parte el artículo 32 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático hace alusión tanto al sueldo como al salario como la retribución que deberá pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

El Maestro Mario de la Cueva define al salario como : " La retribución por el trabajo prestado, el cual se manifiesta en tres grados : Salario Mínimo, Salario Remunerador y Salario Justo, en esos tres aspectos , como la totalidad de las prestaciones que lo integran , se propone realizar la finalidad suprema del derecho del trabajo , que es asegurar al hombre una existencia decorosa " . ⁵⁰

Encontramos que en este punto la Ley Federal del Trabajo Burocrático no realiza ninguna distinción entre sueldo y salario, existe un criterio adoptado tanto por las autoridades laborales como por los

⁴⁹ Enciclopedia Jurídica OMEBA... Ob. Cit., Pags. 131 y 132

⁵⁰ DE LA CUEVA, MARIO, Ob. Cit., Pág. 326

abogados litigantes, en el sentido de interpretar en forma distinta los conceptos de sueldo y de salario.

Salario.- consiste en la retribución base que invariablemente percibe un trabajador por el desempeño de sus funciones .

Sueldo .- es la prestación fija que percibe un trabajador por el desempeño de sus funciones, más todas y cada una de las prestaciones que otorgue el patrón , por ejemplo vales de despensa, estímulos de asistencia o puntualidad y que algunos se encuentran sujetos a una condición.

Por lo tanto el artículo 32 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado establece : El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto , constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, esto sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas.

Los niveles de sueldo del tabulador que consignan sueldos equivalentes al salario mínimo, deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente este .

La terminología utilizada en cuanto a precisar que los trabajadores al servicio del Estado perciben un sueldo podría derivar de el hecho de que estos regularmente desempeñaban funciones como militares, prestando sus servicios al rey o señor feudal y recibían como pago una “

soldada " y de esta denominación derivó el término de Sueldo que actualmente se utiliza.

Este mismo artículo contempla la posibilidad de que : La Secretaría de Programación y Presupuesto , tomando en cuenta la opinión de la Federación del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado fijará las normas, lineamientos y políticas que permitan establecer las diferencias en las remuneraciones asignadas para los casos de alcances en los niveles de tabulador que se originen con motivo de los incrementos de los porcentajes al salario mínimo .

Conviene destacar que por reformas realizadas recientemente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, actualmente no existe la Secretaría de Programación y Presupuesto , sino que las funciones que tenía asignadas fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Relacionando este último párrafo del artículo 32 con lo que expresamente señala el artículo 33 que establece : El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales , quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos.

De donde se desprende el ánimo de los legisladores de establecer una igualdad salarial para todas las mismas categorías de

trabajadores al servicio del Estado independientemente de la dependencia gubernamental para la que preste sus servicios.

El artículo 34 establece : La cuantía del salario uniforme fijado en los términos del artículo anterior no podrá ser disminuida durante la vigencia del Presupuesto de Egresos a que corresponda .

Por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima por antigüedad como complemento del salario.

En los Presupuestos de Egresos correspondientes , se fijará oportunamente el monto o proporción de dicha prima.

Esta prima es conocida entre los empleados al servicio del estado como quinquenio y es válida hasta los 25 años de servicios y posteriormente a los 30 años ya comienza su derecho a la jubilación por años de servicios .

Se da la situación de que el gobierno federal tiene oficinas en toda la República y el costo de la vida no es igual en todo el país , resultaría por lo tanto que algunos trabajadores , recibiendo el mismo pago que los que tienen su misma categoría se encontrarán en una situación desventajosa, porque prestaran sus servicios en una zona considerada como de alto costo de vida, situación que es contemplada por el artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático que plantea la creación de

tabuladores regionales tomando en consideración los distintos costos y medios de la vida en las diversas zonas económicas de la República .

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en coordinación con la FTSE , apoyándose en estudios técnicos apropiados, fijan las compensaciones para vida cara , las cuales son presentadas para su aprobación a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público .

Esta situación está contemplada en la Ley Burocrática ya que el artículo 36 regula la autorización de partidas presupuestales destinadas al pago de compensaciones adicionales por servicios especiales .

La propia Ley regula extremos de protección al salario como son

Establece la forma como debe de pagarse el salario , donde deben pagarse, regulando también los términos bajo los cuales se autoriza al patrón a realizar algún descuento al salario del trabajador, estableciendo que solo están permitidos los descuentos que se realicen por motivo de algún pago por anticipado del propio trabajo , de devoluciones de pagos hechos en exceso o que se pretenda compensar pérdidas comprobadas por error del trabajador, los descuentos de cuotas sindicales, de aportaciones para formar cooperativas o para cajas de ahorro, los descuentos para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los

Trabajadores del Estado (ISSSTE) o para el Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE)

Estableciendo que los descuentos o retenciones no deben de exceder en ningún caso del 30 % del salario percibido por el trabajador , salvo si se trata del pago de obligaciones del ISSSTE, FOVISSSTE o banco autorizado .

Se contempla el pago del aguinaldo, como una prestación, que ha sido ganado su derecho a través del tiempo efectivo de servicio, cubriéndose por este concepto la cantidad equivalente a cuarenta días de salario, que se paga en dos exhibiciones .

4.6 REPARTO DE UTILIDADES

El artículo 120 de la Ley Federal del Trabajo establece el concepto de lo que la materia laboral considera por utilidades en cada empresa : la renta gravable, de conformidad con las normas de la Ley del Impuesto sobre la Renta .

El profesor Baltasar Cavazos Flores retoma las definiciones utilizadas por la Oficina Internacional del Trabajo, y por autores como Bremauntz, José Galante, Eugenio Pérez Botija y emite su propia definición : " En lo general se concuerda en que la participación de utilidades

constituye una prestación adicional y distinta del salario, que por ningún motivo debe confundirse con éste , pero asimismo, se advierte que se considera que la participación de los beneficios deviene de un convenio "

51

El jurista Mario de la Cueva establece el concepto y naturaleza de la participación en las utilidades en los siguientes términos : " La participación obrera en las utilidades es el derecho de la comunidad de trabajadores de una empresa a percibir una parte de los resultados del proceso económico de producción y distribución de bienes y servicios." ⁵²

Los trabajadores participan en las utilidades de las empresas, cuando éstas tiene un fin de lucro, pero existen instituciones cuyo objetivo no es el lucro y que son los casos de las instituciones burocráticas , por tal situación no existen utilidades que puedan ser reportadas, por lo que en la Ley Federal del Trabajo Burocrático no existe regulación alguna al respecto .

Por su parte la Ley Federal del Trabajo contempla que los trabajadores participarán en el reparto de las utilidades de la empresa en términos del porcentaje que determine la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

⁵¹ CAVAZOS FLORES , BALTASAR , Ob. Cit., Pág. 179

⁵² DE LA CUEVA , MARIO, Ob. Cit., Pág. 325

El pago de las utilidades para los trabajadores los regula la Ley Federal del Trabajo para las empresas regidas por el apartado " A" estableciendo a grandes rasgos los siguientes pasos :

a.- El reparto deberá efectuarse entre los sesenta días siguientes a la fecha en que deba pagarse el impuesto anual

b.- La utilidad repartible se dividirá en dos partes iguales, de las cuales la primera se dividirá entre los trabajadores atendiendo al número efectivo de días laborados y la segunda se repartirá atendiendo la proporción de los salarios devengados durante el periodo que abarca la declaración de utilidades , para tal efecto se considerará como salario la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria .

4.7 DEL ESCALAFÓN.

La figura del escalafón es de gran importancia para los trabajadores ya que representa la posibilidad de obtener puestos de mayor categoría y salario sin perder los derechos de antigüedad en el servicio .

En la Ley Federal del Trabajo de 1931 se contemplaba el sistema de escalafón el cual era conocido con el seudónimo de Escalafón Ciego ya que se daba mucha importancia y prioridad a la antigüedad y era

el único aspecto que se tomaba en cuenta para crear el derecho al ascenso

Posteriormente en la ley de 1970 se modifica este concepto y comienza a dársele gran importancia a la aptitud para el desempeño de sus funciones en el puesto y pasando a segundo término la valoración de la antigüedad en el puesto .

El artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático establece cuales son los factores escalafonarios a considerar :

I.- Los conocimientos

II.- La aptitud

III.- La antigüedad

IV.- La disciplina y puntualidad .

Se entiende :

a).- Por conocimientos : La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

b).- Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales , la iniciativa, la laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada .

c).- Por antigüedad : El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente ley , siempre que el trabajador

haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los factores de la desconcentración administrativa , aún cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador .

La Comisión de Escalafón asigna las plazas vacantes a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten la capacidad y derecho para ello.

La ley contempla algunos factores que deberán de tomarse en cuenta en caso de existir una igualdad en los factores principales como son antigüedad , capacidad entre otros y establece que deberá en estos casos valorarse la aptitud , la cual se considera como la suma de facultades físicas y mentales , la iniciativa, la laboriosidad y eficiencia .

Otro factor que deberá tomarse en cuenta en estos casos serian los factores de carácter social, como son ser el único miembro que realice un aporte económico a la familia .

La Ley Federal del Trabajo Burocrático contempla la creación de la Comisión Mixta de Escalafón integrado en forma bipartita con igual número de miembros representantes del titular y del sindicato de la dependencia , designándose por medio de un acuerdo o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a una persona que fungirá como arbitro dando solución a las situaciones de empate .

Los titulares de cada dependencia deberán de proporcionar a la comisión los medios necesarios para sus funciones como son : espacios físicos, personal, mobiliario y papelería principalmente .

Una de las principales funciones de la comisión consiste en formar la clasificación de los trabajadores conforme al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal .

Existen casos específicos que la ley de la materia regula como son :

- Cuando se de el caso de una vacante temporal que no exceda de seis meses , no será necesario mover el escalafón , sino que la ley otorga facultades al titular de la dependencia para hacer libremente la designación de la persona que cubrirá dicha vacante.

- En caso de que la persona que dejo vacante en forma temporal una plaza regrese , esto motivará que el escalafón se mueva en forma inversa para que ocupe nuevamente su plaza .

Por otra parte, el jurista Miguel Cantón Moller en un análisis que realiza a la Ley Federal del Trabajo Burocrático detecta y concluye señalando varias lagunas que en materia de escalafón considera existen en dicha ley, estableciendo los siguientes puntos :

" - La ley establece que los titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas la existencia de la vacantes que se presenten , para lo cual dispondrá de un plazo de diez días , ya sea que se trate de una baja o bien de una plaza de nueva creación .

La disposición es imperfecta puesto que la ley no establece , que sucede si el titular no cumple con la obligación .

- La ley establece que las convocatorias señalaran los requisitos para aplicar los derechos de titularidad de una plaza, pero no nos parece esto suficiente .

También señala que deberá contener los plazos para presentar las solicitudes, pero es totalmente omisa en señalar el máximo de tiempo lo que puede permitir que las plazas estén vacantes por mayor tiempo que el conveniente a los derechos de los trabajadores.

*- Tampoco señala la ley algún plazo máximo para que la comisión evalúe y verifique las pruebas ofrecidas , es decir, comprobar si se ajustan a la verdad y posteriormente calificarlas con las medidas establecidas en el reglamento o convenio. "*³³

Otras de la lagunas que se encuentran en esta ley es que se considera únicamente con derecho a participar en un movimiento

³³ CANTÓN MOLLER , MIGUEL, Ob. Cit., Pág 121 y 122

escalafonario, a aquéllas personas que cuentan con una plaza federal, pero existen casos en que los trabajadores cuentan con años prestando sus servicios para una institución con un nombramiento interino y a estos se les niega el derecho a participar , por no tener una base .

En contra partida, la Ley Federal del Trabajo contempla estos aspectos de escalafón para los trabajadores regulados por el apartado " A " en el capítulo cuarto, Título Cuarto de la ley denominado Derechos de preferencia, antigüedad y ascenso , para la aplicación de estos derechos los patrones deberán de tomar en cuenta los siguientes requisitos :

Que sean mexicanos de preferencia, el tiempo laborado para la empresa, el que tengan a su cargo una familia y que su trabajo en dicha empresa constituya su única fuente de ingresos y que pertenezcan al sindicato con el que se tiene celebrado contrato colectivo de trabajo .

Se podrá crear una comisión, integrada por representantes de los trabajadores y del patrón para formular el cuadro de antigüedades, clasificado por categorías , las cuales se publicarán y tiene la obligación el patrón de tomar en cuenta esta clasificación, para efectos de la designación de la plaza vacante o de nueva creación .

El artículo 159 de la Ley Federal del Trabajo establece los lineamientos bajo los cuales deberán de cubrirse las plazas vacantes y de nueva creación, precisando :

Las vacantes definitivas, las provisionales con duración mayor de treinta días y los puestos de nueva creación , serán cubiertos escalafonariamente , por el trabajador de la categoría inmediata inferior , del respectivo oficio o profesión .

Si el patrón cumplió con la obligación de capacitar a todos los trabajadores de la categoría inmediata inferior a aquella en que ocurra la vacante , el ascenso corresponderá a quien haya demostrado ser apto y tenga mayor antigüedad.

En igualdad de condiciones se preferirá al trabajador que se tenga a su cargo una familia y, de subsistir la igualdad, al que previo exámen , acredite mayor aptitud.

Tratándose de puestos de nueva creación , para los cuales, por su naturaleza o especialidad, no existan en la empresa trabajadores con aptitud para desempeñarlos y no se haya establecido un procedimiento para tal efecto en el contrato colectivo , el patrón podrá cubrirlos libremente .

En los contratos colectivos y conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo se podrá establecer la forma en que deberán acreditarse la aptitud y los elementos en que se haya basado la decisión de otorgarse los ascensos .

El espíritu de la ley o motivos principales que inspiraron a la regulación de los movimientos de escalafón, consistió principalmente en regular y proteger el derecho de los trabajadores que a base de trabajo, actualización y antigüedad han adquirido para postularse a la ocupación de un puesto superior , tratándose de combatir los nombramientos por dedaso, o compadrazgos, que tanto afectan a los trabajadores y a las propias empresas, al existir poca credibilidad en los sistemas de escalafón.

CAPITULO V

LA NEGOCIACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA SEDESOL.

5.1 SURGIMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL

Al lograr nuestro país la independencia de España en el año de 1821, el gobierno ha adoptado el régimen Republicano, en donde el Poder Ejecutivo Federal se ha depositado para su ejercicio en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir del triunfo de la Revolución Mexicana de 1910, tuvieron lugar las elecciones generales extraordinarias que se habían previsto en el punto V del Plan de San Luis y en las que resultó electo Francisco I. Madero y al año siguiente se implementó su elección a través de la votación directa, misma que se estableció en la Constitución de 1917 y que hasta el momento está vigente durando su periodo de gestión seis años desde que en 1934 lo inauguro el presidente Lázaro Cárdenas del Río.

En la evolución de nuestro país, las funciones encomendadas al presidente de la República han aumentado en complejidad e importancia, razón por la cual el Titular del Ejecutivo ha necesitado del auxilio de diversas dependencias del Estado, denominadas, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, cuyos titulares son nombrados por el propio presidente (artículos 89 fracción II, 90, 92 y 93 de la Constitución) y, conforme lo ha ido requiriendo el desarrollo económico y social del país, han sido creadas diversas instituciones como las entidades paraestatales, empresas de participación estatal y fideicomisos que coadyuvan en las tareas que tiene encomendadas el Gobierno Federal.

Los diversos organismos auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, por lo que toca al sector central, reciben su nombre, funciones y competencias de los distintos ordenamientos que, con esa finalidad se han promulgado, citándose que el primero de ellos es el denominado reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 10 de enero de 1821, que en su capítulo 2º, artículo 32 señalaba: "Habrá cuatro ministros por este orden: del Interior y Relaciones Exteriores, de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, de Hacienda, de Guerra y Marina y además, un Secretario de Estampilla".

Desde el citado ordenamiento y hasta antes del Decreto de 22 de abril de 1853, titulado "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", se continuó con los cuatro referidos ministerios para el despacho de los negocios del gobierno de la

República, con algunas variantes en cuanto a su denominación o a su competencia.

Es así pues, que a partir del Decreto anteriormente citado, se eleva el número de ministerios a cinco, siendo éstos los siguientes: de Relaciones Exteriores; de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento Colonización, Industria y Comercio; de Guerra, Marina y de Hacienda y Crédito Público.

Por el Decreto de fecha 12 de mayo de 1853 se aumentó el número de ministerio, o de Secretarías a seis, siendo la de nueva creación la Secretaría de Gobernación. La Constitución de 1857 estableció que "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación,, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria".

A través del Decreto sobre la distribución de los ramos de administración pública, expedido por el Presidente Interino Constitucional de la República, Licenciado Benito Juárez, el 23 de febrero de 1861, se conserva el mismo número de Secretarías que el Decreto del 12 de mayo de 1853 pero con las siguientes denominaciones: Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; Secretaría de Fomento; Secretaría de Hacienda Crédito, Público y Comercio y Secretaría de Guerra y Marina. Conviene destacar que durante el régimen del

presidente Juárez, parte del territorio nacional se halló bajo la jurisdicción del Imperio establecido por los invasores extranjeros, por medio del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de Maximiliano, emitido en 1865.

Durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz, éste expidió el Decreto de 13 de mayo de 1891 a través del cual se conservaban las Secretarías de Estado anteriormente referidas, adicionándose la de Comunicaciones y Obras Públicas. Posteriormente por el Decreto del 9 de diciembre de 1913, expedido por Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, se ordenó la creación de ocho Secretarías adscritas a la jefatura del ejército constitucionalista: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia; de Instrucción Pública y Bellas Artes; de Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio y de Guerra y Marina

La Constitución de 1917 reproduce íntegramente lo que establecía su antecesora respecto a las diversas dependencias del Estado en que se apoyaría el Titular del Ejecutivo Federal para el despacho de los negocios que tiene encomendados. De esta manera, surgen diversos ordenamientos derivados de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacándose la ley del 13 de abril de 1917, publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor el 1º de mayo de ese mismo año, consignándose en su artículo 1º que:

"Para el despacho de los negocios de orden administrativo federal, habrán seis secretarías y tres departamentos. Las secretarías serán: la de Estado; la de Hacienda y Crédito Público; la de Guerra y Marina; la de Comunicaciones; la de Fomento, y la de Industria y Comercio. Los departamentos serán: el Judicial; el Universitario y de Bellas Artes y el de Salubridad Pública".

La Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de ese mismo mes y año, creó siete secretarías de estado y 5 departamentos, siendo aquellas las siguientes a saber: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y trabajo. A su vez los departamentos se denominaron: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares, y Contraloría. Se aumentó un departamento, el de Estadística Nacional, a través de una modificación a la ley antes citada por Decreto del 30 de noviembre de 1922.

Una segunda modificación a la citada Ley de Secretarías se efectuó por Decreto del 30 de noviembre de 1932, por medio del cual se creó el Departamento de Trabajo, se cambió la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de "Secretaría de Economía Nacional" e incorporó el Departamento de Estadística Nacional a la referida secretaría con categoría de Dirección Nacional.

Durante el régimen del presidente Abelardo L. Rodríguez se expidió la Ley de Secretarías de Estado el 22 de marzo de 1934, plasmándose en su artículo 1º que: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; de Economía Nacional; de Agricultura y Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Educación Pública y los Departamentos del Trabajo; Agrario; de Salubridad Pública; de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; del Distrito Federal; Procuraduría General de la República; Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los gobiernos de los territorios federales.

5.2 ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL .

En virtud de que sería muy prolijo enunciar las variadísimas reformas que sufrió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, nos concretaremos a enfocar nuestra atención a los antecedentes de la actual Secretaría de Desarrollo Social, resaltando que al inicio de la gestión administrativa del presidente Adolfo López Mateos, elevó a la consideración del H. Congreso de la Unión un nuevo proyecto de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en cuya exposición de motivos contemplaba la desaparición de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y creaba, la Secretaría de Obras Públicas, misma que funcionó hasta el 28 de diciembre de 1976.

Cambia nuevamente su denominación de la citada dependencia con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, estipulándose en su artículo 26 que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicas, Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; (antecedente de la Secretaría de Desarrollo Social); Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo, y de Pesca y el Departamento del Distrito Federal.

Cabe destacar que en este nuevo ordenamiento los titulares de las dependencias de la Administración Pública Centralizada adquieren responsabilidades en base al concepto de sectorización . Con ello se ocupan de planear y conducir las políticas a seguir en cada sector de actividad determinada por el presidente de la República , y están facultados para coordinar a las entidades de la Administración Pública Paraestatal que se ubiquen en el ámbito sectorial a su cargo .

Así pues, a la Secretaria de asentamientos Humanos y Obras Públicas , se le asignaron atribuciones en las materias de obras

públicas, asentamientos humanos, control de bienes inmuebles y zona federal, construcción y operación de sistemas de agua potable y alcantarillado, así como de organización y operación de parques nacionales que anteriormente correspondían a diferentes dependencias de la Administración Pública Federal.

Para el cumplimiento de tales funciones encomendadas, la SAHOP realizó diversos cambios y ajustes administrativos no solo en cuanto a la estructura y funciones de sus diversas dependencias, sino también en lo relativo a sus sistemas operativos para hacerlos más eficientes, eficaces y congruentes para el cumplimiento de sus objetivos institucionales y programáticos.

El primer esquema de organización de la SAHOP quedó oficialmente formalizado el 17 de agosto de 1977, fecha en que inició su vigencia el Reglamento Interior de esta Dependencia, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación se hizo el día anterior. En ese ordenamiento se establecieron las atribuciones de la competencia de los distintos servidores públicos que en ella laboraban.

5.3. TRANSFORMACIÓN DE LA SAHOP EN SEDUE

Según Decreto Presidencial de fecha 23 de diciembre de 1982, "Año del General Vicente Guerrero", publicado en el Diario Oficial de

la Federación el 29 del mismo mes y año, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se destaca que en su artículo 26 se tuvo que reformar, consignándose que "para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias", enlistándose 18 Secretarías de Estado y 1 Departamento del Distrito Federal, resultándonos más importante destacar que dicho Decreto entraría en vigor a partir del 1º de enero de 1983, transformándose la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tal y como se consignó en el referido artículo 26 de la ley en comento.

De esta manera al reformarse el artículo 37 de la ley antes citada, se incorporaron nuevas atribuciones a la naciente Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, destacándose que le correspondería el despacho de los siguientes asuntos, entre los que destacamos: fracción I, Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; fracción IV. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución; fracción V. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación, a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicas; fracción XVII. Determinar las normas que

aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad y la fracción XX, decretar las vedas forestales y de caza; otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza.

Como resultado del principio burocrático que garantiza la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, en el transitorio cuarto del Decreto que llama nuestra atención, se consigna que el personal de las dependencias que en virtud de lo dispuesto por el presente Decreto pase a otra dependencia, "en ninguna forma resultará afectado en los derechos que haya adquirido en virtud de su relación laboral con la Administración Pública Federal" y para el caso de que ello no ocurriera así, se señala que "se dará intervención, previamente, a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato correspondiente".

Sobra decir que resulta acertado el transitorio tercero del Decreto en cuestión, que señala que en los casos de las atribuciones de las Secretarías, pasen a otra dependencia, el traspaso deberá efectuarse incluyendo al personal a su servicio, presupuesto, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general, el equipo que las dependencias hayan utilizado para la atención de las atribuciones de que se trate.

Por último, el transitorio sexto indica que cuando en los términos del presente Decreto se dé una denominación nueva o distinta a alguna dependencia cuyas funciones estén establecidas con anterioridad, dichas atribuciones se entenderán concedidas a la dependencia que determine este Decreto y demás disposiciones relativas.

5.4 TRANSFORMACIÓN DE LA SEDUE EN SEDESOL

INICIATIVA DE LEY

Aduciendo el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, durante el sexenio 1988-1994, Carlos Salinas de Gortari, que la modernización y el desarrollo de México con miras al próximo milenio exigía cambios profundos en todos los órdenes de la vida nacional, sometió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de que " se revise la ubicación que, dentro de la administración pública, tienen actualmente las funciones de las que se derivan tanto el Programa Nacional de Solidaridad, como aquéllos cuyo impacto trasciende al ámbito municipal o de las entidades federativas y cuyos efectos han de concretarse en las diversas regiones del país o incluso a nivel nacional".

El entonces presidente de la República destacó en su iniciativa de ley que "los programas de desarrollo social en México, a los que se suma hoy el Programa Nacional de Solidaridad, han sido y seguirán

siendo una prioridad del gobierno de la República en la búsqueda de un mayor bienestar y justicia social", razón por la cual propuso una serie de fórmulas que garantizaran o favorecieran de mejor manera el cabal cumplimiento de las responsabilidades encomendadas al Estado mexicano.

Refirió Carlos Salinas de Gortari que una serie de medidas que el sector público federal adoptó, tales como la reestructuración del sector público, el fortalecimiento de entidades fundamentales, la desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias, y la consolidación de un sistema fiscal más eficaz y equitativo, permitirían destinar más recursos para la satisfacción de demandas sociales y el cumplimiento de las responsabilidades directas del Estado en la provisión de servicios básicos.

Salinas de Gortari, argumenta que la multicitada iniciativa de ley tiene el propósito de continuar realizando los ajustes indispensables que permitan precisar responsabilidades y simplificar estructuras, partiendo de avances logrados como la aprobación que realizó el Congreso de la Unión, publicándose el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1993, relativo a la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

Continuando con tal tendencia consideró necesario "realizar los ajustes que requiere la estructura de las dependencias de la

administración pública federal relacionada con la instrumentación de la política de desarrollo social para, de esta manera cumplir con el objetivo primordial del gobierno de la República de procurar, cada vez más, el bienestar de las mayorías".

En concreto propuso la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social, por lo que a las atribuciones que tenía conferidas dicha dependencia del Ejecutivo Federal, se sumarían las relativas a la planeación del desarrollo regional, que dan sustento a las acciones del Programa Nacional de Solidaridad, sin que ello implicara crecimiento de la administración pública federal, ni el aumento de recursos humanos, materiales o financieros.

Con tal propuesta de iniciativa de ley, se buscaba ubicar en una sola dependencia la responsabilidad institucional de los programas que tienden a la consolidación, ampliación e incremento de la calidad de los servicios básicos y de los relativos al desarrollo urbano, a la vivienda y a la normatividad en materia de protección ecológica. Además se encomendaría a esa misma dependencia la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad en este enfoque más amplio de atención en materia de desarrollo social, al otorgarle la facultad de proyectar y coordinar las tareas orientadas a la promoción del desarrollo regional.

Esta iniciativa de ley se sumaba a diversas reformas legales relacionadas con el desarrollo social, tales como la reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984; la Ley Federal de Vivienda, publicada en el citado órgano oficial en idéntica fecha; por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º agosto de 1987, se reformó el tercer párrafo del artículo 27 y la adición de una fracción XXIX- G al 73 de la Constitución; con lo cual quedó plasmado en la Carta Magna la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de protección al ambiente y persecución y restauración del equilibrio ecológico y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

Como una muestra de que la multireferida iniciativa de ley pretendía darle a la Secretaría de Desarrollo Social un cariz de una "supersecretaría " de Estado, si el Congreso de la Unión aprobaba la misma, lo constata el hecho de que se crearían varias innovaciones tales como la constitución de un Gabinete de Desarrollo Social que sustituiría al de Bienestar Social; dicha dependencia formaría parte del Gabinete Económico; adicionalmente se buscaría convertir a la Secretaría de Desarrollo Social en uno de los ejes fundamentales para lograr el desarrollo rural integral, objetivo previsto en la fracción XX del artículo 27 de la Carta Magna; también se preveía que la Secretaría en cuestión se integrara dentro de la Comisión Intersecretarial de Gasto

Financiamiento; un representante de la inminente naciente secretaría, formaría parte del órgano de gobierno del INFONAVIT y del IMSS, así como que se encontrara representada en la Junta Directiva y en Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE).

APROBACIÓN DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, mismo que entró en vigor el día siguiente de su publicación, el H. -Congreso de la Unión aprobó diversas reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que destacan las reformas al artículo 26 que incorporó a la Secretaría de Desarrollo Social como una dependencia más con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.

De esta manera, el artículo 32 de la ley que nos ocupa señala que a la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos de los cuales destacamos los siguientes:

"I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos,

desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología; II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las zonas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población y la fracción X.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades".

Asimismo destacan la fracción XXIII del citado artículo que a la letra dice: "Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado"; la fracción XXIV que consigna: " Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes, la fracción XXVIII que establece: "Normar el aprovechamiento nacional de la flora y fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlos y desarrollarlos, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicas y de Pesca; y la fracción XXXI, relativa a: "Evaluar las manifestaciones de impacto

ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable".

Por último, conviene destacar que en su artículo tercero transitorio se consigna que a partir de la entrada en vigor del aludido decreto, " se suprime la referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto y se sustituye la relativa a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la de Secretaría de Desarrollo Social, en los artículos 152 y 163 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado"; en su artículo cuarto transitorio se estableció que " a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Consejo Directivo del Instituto Nacional Indigenista, será presidido por el Secretario de Desarrollo Social".

De especial importancia son los artículos quinto y sexto transitorios, en virtud que el primero de ellos establece que el personal, así como los recursos financieros y materiales, incluidos mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, etcétera, que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología utilizaba para la atención de los asuntos a su cargo, pasarían a la Secretaría de Desarrollo Social, en tanto que el último de dichos artículos consigna que los derechos laborales del personal que en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley.

Por último, es pertinente destacar que las referencias que se hacen tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se entenderán hechas a la Secretaría de Desarrollo Social, al igual que las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se le confieren a la extinta dependencia del Ejecutivo Federal y a otras que con motivo de las reformas le fueron encomendadas a la naciente Secretaría de Desarrollo Social.

5.5 RECIENTES REFORMAS A LA L.O.A.P.F.

Mediante Decreto Presidencial de fecha 27 de diciembre de 1994, publicada en el Diario oficial de la Federación el día siguiente del mismo mes y año y que entro en vigor el 29 de diciembre del citado año, se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, interesándonos sobremanera el artículo 26 que delinea la nueva denominación de las dependencias del Ejecutivo Federal que integran la Administración Pública Centralizada, misma que se conforma por las siguientes Secretarías:

De Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Comunicaciones y Transportes; de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, de Educación Pública; de Salud, de Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria, de Turismo y el Departamento del Distrito Federal.

Es de observarse que en esta última reforma realizada a la ley en cita, las Secretarías de Estado que cambiaron de denominación y en consecuencia, de atribuciones o competencia, lo son la Secretaría de Pesca que se transformó en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. De igual forma, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se transformó simplemente en Secretaría de Energía en tanto que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se transformó en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la extinta Secretaría de la Contraloría General de la Federación se transformó en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos por el período de 1994-2000 Ernesto Zedillo Ponce de León y con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 9 de diciembre de 1994, mismas que en su opinión responden a la necesidad de adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal para que su estructura y acción cotidiana respondan mejor a la nueva

realidad que vive el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes.

Dicha iniciativa esbozó como objetivo contribuir a la construcción de un gobierno que actúe con la oportunidad y eficiencia requeridas, para lo cual, la Administración Pública Federal debe conducirse bajo esquemas de organización que tiendan a ordenar y agrupar funciones de una misma materia. Así será más eficaz en el cumplimiento de sus metas, pues evitará duplicaciones que diluyen responsabilidades y tiendan a paralizar la actividad pública.

La referida iniciativa destaca que para el caso de que se aprobara la misma, se sentarían las bases para que el Estado disponga de mejores instrumentos en el combate a la pobreza extrema; en el mejor aprovechamiento de sus recursos humanos y patrimoniales; en el fomento de las condiciones que incrementen la generación de energía en todas sus formas; en la promoción del desarrollo rural integral, y en el empleo adecuado de nuestros recursos naturales y el desarrollo económico sustentable, sin menoscabo de la conservación del medio ambiente.

De manera particular la multicitada iniciativa de Ley propone que en materia de Desarrollo Social se fortalezca la Secretaría que lleva ese nombre, a través de la implementación de acciones que favorezcan a los grupos indígenas, que en su gran mayoría viven en localidades que carecen de los servicios básicos de salud, educación y asistencia social.

Se trata, se esgrimió, de que la integración de las comunidades indígenas a los beneficios del avance económico y social del país, se haga siempre con plena conciencia de sus carencias y con profundo respeto de su identidad. Por dicha razón, la Secretaría de Desarrollo social absorbería, también, las atribuciones que actualmente corresponden a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial relativas a la industrialización de leche para ser distribuida a familias de escasos recursos, a la comercialización de bienes de consumo popular y al programa de subsidio a la tortilla.

Por lo que hace al rubro de contraloría y modernización administrativa el presidente Zedillo invocó que la aludida iniciativa propone que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pase a ser la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa, misma que se responsabilizaría de diseñar los lineamientos en materia administrativa, bajo un criterio unificado y de continúa modernización, que permitan mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía.

Fundamentalmente tendría como atribuciones la modernización administrativa constante de la estructura organizacional de las dependencias y entidades públicas; la promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa y la normatividad para el manejo ordenado y transparente de los recursos financieros y de los bienes muebles e inmuebles federales.

La citada dependencia del Ejecutivo Federal absorbería las atribuciones que en materia inmobiliaria corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, así como las atribuciones que en materia inmobiliaria corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, así como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de normatividad de adquisiciones, arrendamientos servicios y ejecución de obra pública, además de que participaría en la definición y modernización de las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades paraestatales, y en el desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a la materia energética, se esboza en la iniciativa de ley que se comenta, que el papel que desempeña en esa materia el Estado conforme a los artículos 25 y 28 de nuestra Carta Fundamental, debe redefinirse de acuerdo con la modernización de este sector en el contexto mundial, y con las crecientes necesidades del país en cuanto al suministro de energía y al aprovechamiento racional de los recursos. Para tal propósito se propone la creación de una Secretaría de Energía con plenas atribuciones en la planeación estratégica del sector, con funciones reguladoras que permitan establecer e instrumentar una agenda del cambio en la política y en el desarrollo energéticos, y, con autoridad y capacidad ejecutiva para hacer más eficientes y competitivas las entidades públicas dedicadas a este ramo de la producción.

Con el objeto de que el suministro de energía eléctrica llegue a más familias y coadyuve al crecimiento económico, se fomentará una

mayor participación por parte de la iniciativa privada, en los términos de ley. Igualmente se propone con esta iniciativa que la materia minera pase a formar parte de una nueva dependencia del Ejecutivo (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca).

En virtud de que el deterioro natural está afectando las condiciones productivas y la calidad de vida de la población lo que pone en riesgo a las generaciones futuras de mexicanos; los procesos de erosión y deforestación, la contaminación atmosférica y del agua, el daño a la biodiversidad y la acumulación de residuos y materiales peligrosos, hacen necesaria en la presente iniciativa la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca, como dependencia encargada de coordinar la administración y fomentar el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección al medio ambiente para un desarrollo sustentable.

Esta dependencia nace como consecuencia de la transformación o desaparición de la Secretaría de Pesca, razón por la cual la naciente Secretaría absorbería las funciones que tenía aquella, es decir, la reforma administrativa plantea promover el debido aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas, al vincular su explotación productiva con las políticas ambientales, a efecto de que la utilización de los recursos pesqueros sean aprovechados de conformidad con las exigencias de un desarrollo sustentable con la preservación del ambiente. Para tal cometido, se adujo que se promoverá en mayor

medida la formación y organización de sociedades cooperativas, así como de sociedades, asociaciones y uniones de pescadores.

A esta naciente secretaría se le contempló en la iniciativa de ley le correspondiera la atención sobre la administración y el aprovechamiento del agua, en todas sus formas mediante una planeación nacional, por lo que también sería necesario establecer la normatividad adecuada para la ejecución de proyectos de uso y control del agua; el diseño y construcción de proyectos complejos; las acciones tendientes a prevenir desastres y, en general, el reforzamiento de políticas y operación del agua. Adicionalmente se contempló en la multicitada iniciativa de ley que el cuidado de los bosques, la fauna y la flora silvestre, coordinadas hasta antes de las reformas que se comentan por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Desarrollo Social, su regulación, administración y aprovechamiento en un esquema de desarrollo sustentable y cuidado del medio ambiente, deben corresponder a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En cuanto al sector rural la iniciativa propone que la Secretaría de Agricultura y recursos Hidráulicos pase a ser la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural, implicando ello cambiar el énfasis en la relación del gobierno con los productores del campo para dar paso a una decidida acción de fomento productivo, con lo que habrá una mayor infraestructura.

La producción y comercialización estarán mejor organizadas; se impulsarán programas de investigación y capacitación, así como esquemas de crédito y capitalización suficientes y oportunos. En ese orden de ideas y para buscar promover un desarrollo rural integral, se propone en la iniciativa que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), sea sectorizada bajo la coordinación de la Secretaría citada.

Por último, en esa iniciativa se proponen ajustes menores a las atribuciones de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de dar congruencia al esquema fundamental que la propia iniciativa plantea, y con objeto de dar mayor precisión y claridad a sus contenidos.

Así pues, el 20 de diciembre de 1994 el H. Congreso de la Unión aprobó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de ese mismo mes y año y entró en vigor al día siguiente.

El aludido Decreto en términos generales se cifo a las propuestas que ya se han comentado, permitiéndonos destacar que los cambios más significativos fueron los siguientes:

Se deroga el artículo 4º relativo a que el Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se transformó en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se transformó simplemente en Secretaría de Energía; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se transformó en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y por último se deroga el artículo 43 relativo a las atribuciones de las Secretarías de Pesca y se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Debemos tomar en cuenta lo señalado en el artículo sexto transitorio del Decreto que nos ocupa y que a la letra dice: "Sexto.- Los recursos humanos, financieros y materiales con que cuentan las unidades administrativas de las dependencias cuyas funciones se transfieren, por virtud de este Decreto, a otras Secretarías de Estado, pasarán a formar parte de éstas, a fin de apoyar el cumplimiento de los programas y metas que les corresponden".

De igual forma importa destacar que no obstante que el artículo séptimo transitorio del Decreto en momento prescribe que los derechos laborales del personal que en virtud de lo dispuesto en el mismo, pase de una dependencia otra, se respetarán conforme a la ley, en apartado aparte comentamos las violaciones que se cometieron en perjuicio de trabajadores de la extinta Secretaría de Pesca. Por último, en su artículo octavo transitorio se hace referencia a que las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman por

virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente absorben tales funciones.

5.6 CONCEPTO DE SINDICATO

Definición Legal .- El artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 prescribe que: "Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses ".

Artículo 67 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático , establece " Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia , constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. "

Respecto de la definición legal de sindicato, nos resulta pertinente destacar que posee toda la amplitud que requiere el principio de la libertad sindical, que vale para la formación, vida interna y acción del mismo. La fórmula: estudio, mejoramiento y defensa, es suficientemente elástica ya que barca todos los posibles fines que se propongan realizar las organizaciones sindicales

El autor Guillermo Cabanellas señala : " El derecho sindical, el derecho de las funciones colectivas de trabajo o derecho normativo

laboral y el derecho de los conflictos colectivos , conciliación y arbitraje, en una rama del derecho laboral que se denomina derecho colectivo del trabajo , descansa en la realidad de que los trabajadores y patronos concebidos aisladamente dejan de ser sujetos de este derecho colectivo de trabajo, en el que participan exclusivamente los grupos , las asociaciones profesionales , determinadas categorías. Intereses distintos a los de los individuos , caracterizados como grupales , hacen aquí su aparición , y estos necesitan de instituciones propias, como asimismo dichas instituciones precisan de un desenvolvimiento hasta cierto punto autónomo ³⁴

El Derecho Colectivo del trabajo en México es la consecuencia de la tendencia fundamental de la clase obrera al lograr la unidad proletaria , de su exigencia para que sean reconocidas tanto sus agrupaciones de resistencia , como sus formas de lucha social , por lo que podemos decir que su finalidad se centra en tres aspectos :

- La nivelación de las fuerzas sociales mediante el reconocimiento de los organismos de representación clasista ,*
- El establecimiento de sistemas normativos adaptados a las situaciones particulares de las empresas ,*
- El reconocimiento estatal de la autodefensa proletaria.*

³⁴ CABANELLAS, GUILLERMO, *Derecho Sindical y Corporativo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1959, Pág. 15 y 16

Estos tres fines se expresan en las tres instituciones fundamentales del derecho colectivo en México : El Sindicalismo, La Contratación Colectiva, y el Derecho de Huelga .

Cabe destacar que por lo que hace a los intereses patronales están reconocidas también tres figuras que tiene como propósito compensar las desventajas en que se encontraría frente a la clase trabajadora , para con ello constituir un elemento de equilibrio y que son : El Sindicalismo Patronal , el Reglamento Interior de trabajo y el Conflicto Colectivo de carácter económico que puede traducirse en la modificación , suspensión o terminación colectiva de las relaciones de trabajo .

En opinión del maestro Alberto Trueba Urbina , " resalta que las asociaciones patronales , por su función de defensiva del derecho de propiedad de los empresarios , se rige por las leyes civiles y mercantiles y por las disposiciones de las leyes que crean las cámaras de comercio e industria . Los sindicatos de patronos , aunque se organicen de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo , su función no es social, sino patrimonial. El haberse reconocido este derecho a los empresarios, fue como consecuencia de la teoría de la lucha de clases, a efecto de enfrentarlos unos con otros . " ⁵⁵

⁵⁵ Ob. Cit. TRUEBA URBINA, ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II, Pág. 1344

" Así pues, ahondando en los fines del derecho colectivo en México , precisaremos que una vez que la burguesía trato a toda costa de que el proletariado se mantuviera separado y que no se constituyera en un poder paralelo al suyo propio, el proletariado logro que fueran reconocidos por el

Estado los derechos de asociación y de sindicalización, con lo que se produjo una nivelación de fuerzas , por lo que hace a la finalidad normativa diremos que es a través del pacto celebrado entre uno o varios sindicatos obreros y uno y varios patrones o uno o varios sindicatos de patrones , se establecen reglas generales que servirán de modelo de observancia obligatoria al constituirse las relaciones individuales de trabajo y por último, la autodefensa de los trabajadores se refiere a que la huelga opera como un instrumento de fuerza , concebido como el derecho de suspender el trabajo en una empresa o establecimiento , lo que perfila una exigencia colectiva.

" La huelga en alguno de sus principales objetos se convierte en el instrumento de presión para que el patrón cumpla con la obligación legal de otorgar o revisar el contrato colectivo de trabajo o el contrato ley ".⁵⁶

Para el jurista Baltasar Cavazos Flores las características que distinguen al Sindicato son : " El sindicato es permanente , requiere de registro ante la Secretaría del Trabajo , se constituye para el estudio;

⁵⁶ Ob. Cit., DE BUEN LOZANO, NESTOR, Pag. 551,

defensa y mejoramiento de intereses comunes y para formarse se requiere de un mínimo de 20 trabajadores o de 3 patrones por lo menos

“ 57

Aun cuando la mayoría de los actores del derecho del trabajo señalan que todas las formas asociativas relacionadas con el trabajo y que se señalan como precedentes del sindicalismo, nada o muy poco tiene que ver con el fenómeno tal como ahora se conoce , consideramos la conveniencia de referirse a la asociación profesional en virtud de que el sindicalismo solo puede entenderse a partir del fenómeno económico que lo determina, es decir, la revolución Industrial Inglesa surgida en 1777.

La fracción XVI del apartado A del artículo 123 constitucional consagra el derecho de la asociación profesional al señalar “ tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos , asociaciones profesionales, etc. ”

Podemos enunciar las características que identifican a este derecho de asociación profesional , las cuales son : El citado derecho pertenece a los trabajadores o a los patrones, para con los miembros de una misma clase social .

⁵⁷ Ob. Cit., CAVAZOS FLORES; BALTAZAR, Pág. 251

Es un derecho de clase, es un derecho general, es el derecho de una clase social frente a otra aún cuando también es derecho frente el Estado, implica una obligación de tolerar a cargo de la otra clase y por último, se señala que es un derecho de clase cuya finalidad es conseguir el mejoramiento en las condiciones de la vida de los trabajadores .

Conviene resaltar que a las anteriores características citadas, se debe de agregar que las mismas son válidas sólo cuando se ejercen por la vía sindical y que la garantía de clase consagrada en la fracción XVI del artículo 123 Constitucional es en beneficio de las clases obrera y patronal, pero no precisamente de sus miembros, de tal manera que se llega a entrar en conflicto, predominará el interés del grupo sobre el interés individual.

El nacimiento del sindicalismo, tuvo como aspiración inmediata la creación, dentro del sistema capitalista en que vivían los trabajadores de una forma nueva de democracia, origen de la idea de la democracia social, que igualaría las fuerzas del trabajo y del capital en la fijación de condiciones de prestación de los servicios que respondieran a los principios de la justicia social; y por otra parte, como finalidad mediata se esgrimió la de una sociedad nueva, una democracia social, en la que el hombre dejará de ser objeto de explotación por el capital y en el que la justicia social extendiera su manto sobre todos los hombres.

Como lo advierte el maestro Mario de la Cueva, las comunidades obreras reclamaron la supresión de los delitos de coalición, asociación y huelga, y el reconocimiento de su derecho a sindicalizarse y exigir la negociación y contratación colectivas mediante, en última instancia, por el procedimiento de huelga.⁵⁸

Así como el individualismo y liberalismo económico y político propugnaban por la libertad, los trabajadores exigieron se les reconociera la misma libertad de que disfrutaban las fuerzas económicas, es decir demandaron la universalización de la regla de no intervención del estado en las relaciones económicas, lo que equivaldría el reconocimiento de las libertades de sindicación, de negociación y de contratación colectiva y de huelga.

De esta manera el sindicalismo imponía la igualdad de trabajo y el capital ante la Ley, por lo tanto como uno de los factores de la producción actuaría libremente en defensa de sus intereses y derechos.

El sindicalismo fue así un impulso de la nueva vida, la respuesta del trabajo al capital, la postulación del principio de que el trabajo también debe contar con la estructuración de los fenómenos económicos.

⁵⁸ Ob. Cit., DE LA CUEVA, MARIO, Pág. 251

Autores como el maestro Mario de la Cueva, encuentran en el libro escrito por Marx, en 1848, el manifiesto comunista, como " La Obra de Combate, El Toque del Clarín que llamaba a la lucha y sobre todo a la Revolución" ³⁹

Y que las principales ideas que de él brotan, son entre otras, la reafirmación de los trabajadores de constituir una clase portadora del más alto valor humano, del trabajo fuente soberana de la civilización y de la cultura; el conocimiento de que había sido y era la clase explotada por los poseedores del capital y la presentación descarnada de la miseria en que vivían las familias obreras.

5.7 LA LIBERTAD SINDICAL.

Las normas e instituciones del derecho colectivo del trabajo poseen un sentido de universalidad que jurídicamente se deduce de la fracción XVI, del Artículo 123 Constitucional: " Los obreros tendrán derecho a coligarse"... la cual viene a confirmar que la norma no establece limitaciones, ni consigna excepciones.

La historia de la libertad sindical, que no obstante que posee un sentido pleno de universalidad en nuestro país, le introdujeron dos limitaciones que han frustrado o detenido su evolución, y nos referimos a

³⁹ *Ibidem.*, Pag. 255

que el artículo 237 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, señalaba que no pueden formar sindicatos las personas a quienes la Ley prohíbe asociarse o sujeto a reglamentos especiales. Tal situación violentaba la constitución, en particular la fracción XVI del artículo 123 ya que la misma consagra la igualdad de tratamiento para todos los componente de la clase trabajadora.

Otro precepto que contrariaba el sentido de universalidad de la declaración de derechos sociales, lo constituyó el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, diciendo que las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran; lo que derivó que en la burocracia quedara en total desamparo porque las anunciadas leyes del servicio civil, no llegaron a expedirse, por lo que los trabajadores públicos quedaron excluidos de la aplicación del derecho del trabajo, careciendo en consecuencia de toda la protección o defensa legal.

Cabe recordar que los primeros intentos por regular el trabajo de los empleados públicos, que en las primeras décadas de nuestro siglo se incrementó considerablemente en virtud de la intervención y participación del estado en asuntos de la economía, se dieron con el acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil del 9 de abril de 1934, expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, mismo que tiene el mérito de quien determinó que la separación de un trabajador solo podría llevarse a cabo con causa justificada.

Posteriormente el Presidente Lázaro Cárdenas entendió que la relación jurídica entre el Estado y sus Trabajadores, sería una relación de trabajo, situación que quedó plasmada con la aprobación del Congreso de la Unión del Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión con lo que acabó la vigencia del artículo segundo de la Ley de 1931.

El estatuto que promulgó Manuel Ávila Camacho el 4 de abril de 1941 confirmó la idea de su antecesor en el sentido de que las relaciones entre el estado y sus trabajadores públicos serían relaciones de trabajo, solución que implicaba que el problema salía del marco del derecho administrativo. Asimismo se reconoció al derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, sujeto a dos limitaciones: la sindicación única en favor del grupo mayoritario y la libertad de ingreso, pero una vez efectuado, el trabajador ya no podría dejar de formar parte del sindicato, salvo expulsión, según lo disponía el artículo 47.

De la misma manera el citado estatuto reconoció el derecho de huelga, pero con una fuerte limitación, en realidad, lo anulaba: como no estaría a debate la fijación de los salarios, tampoco podría ejercerse el derecho de huelga para esa finalidad. La huelga sería únicamente procedente para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de los salarios.

Por último se creó el Tribunal Federal de Arbitraje, paralelo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje con funciones semejantes.

Con la aprobación del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que constituyó la afirmación constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos, y que en su fracción X consignó en términos absolutos la libertad sindical, al decir que "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes", tuvo como limitaciones los artículos 68 y 69 de la Ley Reglamentaria del citado artículo constitucional, conocida como Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales estipulan respectivamente: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario".

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

Naturalmente que el artículo 68 de la citada ley es como lo afirma Mario de la Cueva la sindicación única es "de origen fascista y totalitaria, pues condena a los trabajadores a ingresar al sindicato único o a no poder sindicarse"⁶⁰.

⁶⁰ *Ibidem*, Pag. 272

Y que decir del artículo 69, el cual choca drásticamente con la idea de la libertad sindical, la cual consagra la posibilidad de pertenecer o no a un sindicato, al igual que los hombres pueden cambiar de nacionalidad.

La doctrina sostiene uniformemente que el derecho sindical personal consiste en la libertad para ingresar a una asociación ya existente o para constituir una nueva, en unión de otros trabajadores, lo que presupone la obligación estatal de abstenerse de todo acto que pueda obstruir la libertad personal, lo que constituye un derecho social subjetivo.

Ahora, bien dado que los sindicatos tienen la facultad de constituirse libremente, esta libertad sindical se refiere a que el sindicato puede oponerse a admitir en su seno a las personas que no gocen de la confianza de los miembros de la asociación, razón por la cual sería infructuoso que el trabajador en lo individual pretendiera exigir por la vía legal su ingreso forzoso a una determinada asociación sindical. Por ello se afirma que en nuestro orden jurídico mexicano la sindicación es un derecho de cada trabajador, más no un deber, razón por la cual no existe disposición legal en el ámbito nacional o internacional que imponga la obligación de sindicarse.

La libertad personal de sindicación podemos referirla a la facultad de ingresar a un sindicato ya formado o de concurrir a la constitución de uno nuevo, la facultad de no ingresar a un sindicato

determinado y no ingresar a ninguno y la facultad que tiene el trabajador de separarse o renunciar a formar parte de la asociación a la que hubiera ingresado o a la que hubiere contribuido a constituir.

En cuanto al segundo aspecto de las libertades citadas, diremos que el artículo 358 de la vigente Ley Federal del Trabajo consagró la denominada libertad negativa , plasmada de la siguiente manera : " A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él " .

Y por lo que hace a la tercera diremos que el artículo 235 de la ley en comento y como forma de garantizar la libertad personal de sindicación , estipuló que : " cualquiera estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el artículo 234 se tendrá por no puesta " .

5.8 UNIVERSALIDAD DE LA LIBERTAD SINDICAL

En concordancia con la opinión sustentada por el profesor Alberto Trueba Urbina, consideramos que el artículo 123 Constitucional no fue obra de juristas sino de auténticos obreros, lo que trajo como consecuencia que fuera fuente inspiradora de declaración de principios sociales, misma que quedó plasmada en el tratado de Paz de Versalles de

1919, ya que el principio de asociación o libertad sindical, se universalizó en el punto 2 del citado tratado el cual prescribe: " 2. El derecho de asociación para todos los objetos no contrarios a las leyes, lo mismo para los asalariados que para los patrones".

Esta universalización de la libertad sindical siguió el mismo rumbo de la declaración mexicana, en el sentido de que la libertad sindical para los patrones no es más que defensa del patrimonio, en tanto que para el trabajo no sólo implica la reivindicación de todos los derechos de éste al producto integro del trabajo, para combatir el régimen de explotación del hombre por el hombre, sino también para luchar por la desaparición de éstos.

La organización Internacional del Trabajo y a través de la oficina de la misma se fue creando un derecho administrativo sindical del trabajo para la aplicación en las relaciones obrero patronales, de las diversas naciones que integran la propia organización. Resulta pertinente que hagamos la observación de que la Oficina Internacional del Trabajo y ha creado un Comité de Defensa de la Libertad Sindical que se encarga de conocer las quejas en contra de las naciones que violan en la legislación y en la práctica los principios de libertad sindical.

Conforme al artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo se considera a los tratados internacionales celebrados y aprobados por el poder ejecutivo y el senado, de conformidad con el artículo 133 de la

Constitución, fuente formal supletoria del derecho del trabajo, y en virtud de que el convenio 87 de la OIT fue promulgado y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 1950, forma parte de nuestro derecho positivo. Importa destacar de este convenio el artículo tercero de la parte Y, referida a la libertad sindical, mismo que a continuación se transcribe:

"1.- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción.

2.- Las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a impedir su ejercicio legal".

El párrafo segundo del transcrito artículo tercero del convenio 87 de la OIT, revive la Tesis de los derechos públicos, igual que los viejos derechos del hombre, un deber de dejar hacer a los sindicatos.

Respecto de la libertad sindical hacemos nuestro el comentario que sobre el particular realizó el maestro Mario de la Cueva en el sentido de que no obstante que la Ley de 1931 consignaba la libertad sindical sin que hubiera necesidad de una autorización previa, de intervencionismo del estado en la formación y en la vida de los

sindicatos, "Facilitaron a un grupo reducido de líderes obreros, que cuentan con el apoyo del gobierno, la destrucción de la democracia sindical y el establecimiento de una dictadura".⁶¹

Por último y dado que son muy amplias las dimensiones de la libertad sindical, conviene resaltar que los sindicatos no son instituciones soberanas y en su actividad tampoco ejercen funciones de soberanía, razón por la cual, sobra decir que los sindicatos están sometidos al orden jurídico nacional, es decir están sometidas a las jurisdicciones civiles, penales, administrativas y sociales.

5.9 LAS LIBERTADES POLÍTICAS SINDICALES.

Como ya con anterioridad lo señalamos, la finalidad inmediata del sindicalismo se refería al mejoramiento de las condiciones de prestación de los servicios y la elevación de los niveles económicos de los trabajadores y de sus familias, en tanto que la finalidad mediata, se encuentra constituida entre otros rubros, por su participación en la actividad política, ya que es a través de esta como pretende allegarse de los medios que le permitan satisfacer las exigencias de sus miembros.

⁶¹ Ob. Cit., DE LA CUEVA, MARIO, Pág. 275

Así pues al nacer los sindicatos se tuvo la concepción de que mismos tenían como finalidad la simple defensa de los intereses económicos, industriales, comerciales y agrícolas, restringiéndoseles su participación en cuestiones políticas y religiosas, so pena de que se les impusieran sanciones y aún legitimara la disolución del sindicato.

Sin embargo, no podemos negar que los sindicatos se forjaron en la lucha de la justicia social contra el capital y su estado; el sindicato surgió como un movimiento político, con un propósito de modificación de las bases del orden jurídico; por lo que negar al sindicalismo la libertad política, es decir, la facultad de que intervenga en cuestiones políticas nacionales que tiendan a mejorar su esencia misma, sería negar la posibilidad de los hombres de aspirar a ser factores reales del poder y consecuentemente a acceder a él.

En nuestro derecho positivo mexicano encontramos que desde la Ley de Veracruz de 1918 en su artículo 142 consignó que los sindicatos tendrían como objeto exclusivo el estudio, desarrollo y defensa de sus intereses comunes, igual criterio adoptaron las leyes de los estados y los proyectos Portes Gil y de la Secretaría de Industria.

No es sino hasta la Ley Federal del Trabajo de 1931 que en su artículo 232 se suprimió la limitación a las finalidades de los sindicatos, ya que prescribía: "Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida para el estudio,

mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". Sin embargo en la fracción I del artículo 249 se plasmó la prohibición de intervenir en asuntos políticos.

No obstante esta prohibición en el año de 1938 las centrales obreras del país se adhieron al Partido de la Revolución Mexicana, antecedente del Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929, por lo que ante tan evidente violación de la Ley Federal del Trabajo, a iniciativa del Presidente Cárdenas el Congreso de la Unión aprobó el 17 de octubre de 1940 la supresión a la prohibición de que los sindicatos pudieran intervenir en asuntos políticos.

Se explica la adopción en textos legales de la participación de los sindicatos en cuestiones políticas, en virtud de que vivimos una democracia social, en cuyo seno se unen los hombres en grupos múltiples para defender sus intereses comunes.

5.10 CREACIÓN DE LOS SINDICATOS

Como ya quedó asentado en páginas precedentes, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo ha pasado a ser parte de nuestro derecho positivo mexicano y conviene recordar que en el punto número 2 del artículo tercero se ha plasmado la obligación por parte de las autoridades públicas de abstenerse de toda intervención que

tienda a limitar la libertad sindical o a impedir su ejercicio legal, de donde se concluye que cualquier intento de la autoridad en este sentido sería una violación al derecho personal de cada trabajador para la formación de un sindicato.

5.11 ORGANIZACIÓN DE LOS SINDICATOS

La organización sindical tiene que corresponder a la fuerza y a la persistencia del fin, por esto está hecha para durar el artículo 365 de la Ley exige, para el registro de los sindicatos, y para su acción en los dominios del derecho del trabajo, que se redacten los estatutos por escrito y se remita una copia autorizada a la autoridad registradora.

No obstante que los sindicatos disfrutan de la más amplia libertad para elaborar las normas reguladoras de la estructura jurídica de la institución, se encuentra indudablemente imbuida de los principios democráticos, en razón de que la organización sindical está caracterizada porque el gobierno de los miembros de la comunidad, se da a través de las leyes, estatutos orgánicos y sustanciales o normas, expedidas por la misma comunidad y porque la determinación de las finalidades del grupo obrero serán el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses y derechos del trabajo. Los sindicatos no son sociedades regidas por el derecho privado, sino comunidades humanas reales,

enclavadas en el derecho social y, consecuentemente, destinados al cumplimiento de finalidades sociales.

Tales características del sindicalismo nacen desde la Constitución de 1917, ya que la misma no es una constitución puramente política, sino a demás una social, por cuanto la finalidad suprema de la estructura política no es solamente la vigilancia de los derechos individuales del hombre, sino la realización de la justicia social en beneficio de todos.

Aún cuando no existe disposición expresa que imponga a los sindicatos el deber de organizarse democráticamente, coincidimos con el maestro Mario de la Cueva que el principio está vivo en varias disposiciones jurídicas, a saber: "El artículo 40 constitucional reconoce que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Democrática", de donde desprendemos que las asociaciones a las que la Carta Magna otorga funciones sociales y aún ejercicio de poder público los sindicatos están facultados para imponer el contrato colectivo a todos los trabajadores una empresa aun cuando no sean sus agremiados, no pueden desconocer el principio que sirve de base a la vida pública del país".⁶²

Continuando con las disposiciones en que se encuentra presente la esencia de la democracia, en los sindicatos diremos que la fracción VIII del artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo en vigor

⁶² *Ibidem*, Pág. 289

señala como contenido de los estatutos la "forma de convocar a asamblea, época de celebración de las ordinarias y quórum requerido para sesionar en tanto que en su parte final prescribe que " las resoluciones deberán adoptarse por el cincuenta y uno por ciento del total de los miembros del sindicato o de la sección , por lo menos " . Tales disposiciones no dejan lugar a dudas de que estamos frente a una expresión típica de las organizaciones democráticas .

Por último la fracción IV relacionada con la fracción I del artículo 365 de la citada ley exige que la directiva sindical sea elegida por la asamblea, y en razón de que los sindicatos deben constituirse en una asamblea, conlleva a que en la constitución de los sindicatos se manifiesta una votación mayoritaria de los miembros constituyentes .

No omitimos reiterar que conforme el multicitado artículo tercero de la convención 87 de la OIT , la autoridad registradora, ninguna otra, están facultadas para decir si los estatutos sindicales responden a principios democráticos , pues sería una violación a tal ordenamiento jurídico , ya que en todo caso la será la asamblea la que deba resolver sobre lo que sea conveniente .

5.12 VIDA INTERNA DEL SINDICATO

Una vez que el sindicato ha realizado la redacción y promoción de los estatutos que regirán su vida interna , debe procederse, de acuerdo con dichos estatutos , a la elección de la directiva , cuyos componentes llevan el nombre de secretarios, la más de las veces , aunque ello no impida que adopten otra denominación , como la relativa a presidente, vicepresidente etc.

La más alta autoridad dentro de la estructura del sindicalismo, es la referida al secretario general, situación que se encuentra prevista y regulada por el artículo 376 de la Ley en comento que prescribe que " la representación del sindicato se ejercerá por su secretario general o por la persona que designe su directiva , salvo disposición especial de los estatutos".

Dentro de la vida interna de los sindicatos destacan los actos relativos a la administración del patrimonio sindical, la preparación de cuentas a presentar a las asambleas , la solución de los conflictos entre los trabajadores y los de éstos con el sindicato ,la admisión y expulsión de miembros.

Los anteriores actos que solamente fueron señalados en forma enunciativa y no taxativamente , nos hace reflexionar que el sindicato en su vida interna puede realizar todos los actos imaginables , sin que se le

pueda marcar límite alguno , razón por la cual también puede desarrollar las tareas relativas al estudio y preparación de dictámenes y proyectos por la lucha por el mejoramiento de las condiciones de prestación de servicios , tales como acopio de datos para la celebración o reforma de los contratos colectivos, estudio de los proyectos de leyes nuevas y de las medidas administrativas que puedan afectar al trabajo , y formulación de iniciativas ante todas las autoridades para la posterior fijación de los salarios mínimos y del porcentaje obrero en las utilidades de las empresas entre muchos otros .

5.13 ACCIÓN EXTERNA DE LOS SINDICATOS

Los sindicatos no nacen por un simple vivir , pues, dada la naturaleza dinámica del derecho del trabajo, tiene una misión que cumplir , por lo tanto, son organizaciones de lucha para la justicia , para el trabajo, de ahí que el artículo 366 de la Ley, en relación con el 356 señalan que " el registro de un sindicato podrá negarse si no se propone el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses del trabajo " .

Este accionar externo del sindicato se encuentra en contacto y aún en conflicto con el estado, pues, como organizaciones clasistas que buscan condiciones justas para la prestación de los servicios, tienen la pretensión de que el poder público no se interponga en su camino , es decir, el sindicato pretende resolver la contienda, trabajo-capital sin la

intervención de los órganos estatales a los que corresponda constitucionalmente expedir el derecho y resolver los conflictos sociales.

En estas condiciones , la huelga se presenta como la acción externa suprema , la batalla contra el capital , en la que el estado debe de ser un simple espectador, o en todo caso , un conciliador o amigable componedor .

En la vida externa de los sindicatos se vislumbra claramente su actividad encaminada a la lucha directa con el capital , que culmina con la integración del derecho del trabajo de la empresa , consistente en la celebración y revisión de los contratos colectivos y de los contratos ley, y el reglamento interior de trabajo , ya sea a través de pláticas más o menos amistosas, ya sea ejerciendo el derecho de huelga o bien acudiendo ante las autoridades de trabajo.

Otro aspecto de este accionar externo del sindicato se manifiesta en la vigilancia y exigencia del cumplimiento del derecho del trabajo de la empresa , incluidos la declaración de derechos sociales, las leyes , los tratados internacionales, los contratos colectivos y contratos ley y de una manera general la totalidad de las normas que derivan de las fuentes formales del derecho laboral .

El otro campo de actividades del sindicato comprende la integración de los organismos desde los cuales operará en defensa y para el mejoramiento de las condiciones de vida de la clase trabajadora

, entre los que se pueden citar las juntas de conciliación y arbitraje, las comisiones de los salarios mínimos, el IMSS, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el INFONAVIT etc.

5.14 REGULACIÓN DE LOS SINDICATOS BUROCRÁTICOS

La Legislación Federal del Trabajo Burocrático regula los sindicatos en su título cuarto denominado De la Organización Colectiva de los Trabajadores, señalando como primer punto la definición de lo que para los burócratas consideran el Sindicato.

Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

La Enciclopedia Jurídica OMEBA define la sindicalización como " el movimiento desarrollado en los últimos cien años en el ámbito de la producción industrial caracterizado por la tendencia de los trabajadores a agruparse en asociaciones estables, distribuidas profesionalmente y dirigidas a defender los intereses, reivindicar los derechos y luchar por las aspiraciones colectivas de los mismos ".⁶³

⁶³ Ob. Cit., Enciclopedia Jurídica OMEBA, Pag 528, 529.

De este concepto se denota la puntuación que se hace en el sentido de que señala que favorecerán a los trabajadores de una misma dependencia, por lo que se estipula una marcada circunscripción de cada sindicato en cada una de las diferentes dependencias del gobierno.

El artículo 68 expresamente señala que : En cada dependencia solo habrá un sindicato . En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho , el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Este precepto legal limita las posibilidades de asociación de los trabajadores y permite que el estado contemple directamente quién es el legítimo representante de los trabajadores en la dependencia, ya que se favorece al que tenga mayor número de simpatizantes o agremiados .

Una característica importante de los sindicatos burocráticos consiste en el aspecto que se contempla en el artículo 69 que señala que todos los trabajadores pueden formar parte del sindicato correspondiente , pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él , salvo que fueran expulsados .

Por otra parte el artículo 70 de la citada ley se contrapone por lo establecido en el artículo 76 del mismo precepto legal ya que expresamente establecen :

Artículo 70 .- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos . Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza , quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales .

Artículo 76.- El estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión.

Entendiéndose a la exclusión como " acción y efecto de excluir, quitar o echar a una persona de una sociedad o reunión " ⁶⁴ , por lo tanto el artículo 70 contempla un tipo de exclusión hacia los trabajadores de confianza al impedirles por el simple hecho de ser calificados o denominados " trabajadores de confianza " pertenecer al sindicato de la institución .

Y en los casos que precisa el artículo 70 en su segundo párrafo, referente a los trabajadores de base que pasen a cubrir o a ser titulares de una plaza de confianza quedan suspendidos sus derechos sindicales, lo cual resulta ser una violación a los derechos laborales, ya que debe ser una decisión optativa para el trabajador el suspender o continuar disfrutando de sus derechos sindicales, así mismo , de que le realicen el descuento de las cuotas correspondientes , ya que finalmente ya son trabajadores de base en la institución .

Existe jurisprudencia al respecto :

⁶⁴ DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO, Pág. 449

SUSPENSIÓN DE DERECHOS SINDICALES. NULIDAD DE LA

No es procedente la suspensión de un trabajador de base en sus derechos sindicales , por el simple hecho de que el mismo realice labores propias de un empleo de confianza , toda vez que la sola función no varía la categoría del empleado . (Laudo : Exp. 471747 C: Ángel Ruiz Velázquez Vs. Sindicato Revolucionario de la Contaduría Mayor de Hacienda) .

Esta ley burocrática también contempla los requisitos que deben de cubrir los sindicatos para constituirse legalmente y ser reconocidos por la FSTSE y la institución , como titulares de las relaciones laborales y/o de las condiciones generales de trabajo.

El primero de los requisitos que se regulan consiste en contar con por lo menos veinte trabajadores o más para su constitución y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros .

El registro de los sindicatos se hará ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje , el cual deberá de solicitarse directamente a esta autoridad que autorice el registro de un sindicato anexando para tal efecto la siguiente documentación :

- *El acta de asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación ;*
- *Los estatutos que regirán la vida del sindicato ;*
- *El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquélla ,*
- *Una lista de los miembros de que se componga el sindicato , que deben de ser más de veinte , con expresión de nombres, de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador .*

Recibida la documentación el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conforme lo establece el artículo 72 de la Ley Burocrática por la vía que consideré más conveniente podrá hacer la comprobación de los extremos que contempla la ley de la materia y que consisten en : Comprobar que no existe registrado otro sindicato en la dependencia pública para la que se solicita el registro de un sindicato y que los peticionarios constituyan la mayoría de la planilla de trabajadores que tenga registrada la institución pública, a efecto de proceder a autorizar el registro del sindicato solicitado y como consecuencia de esta autorización la obtención de la personalidad jurídica del sindicato .

Aún cuando haya sido autorizado el registro del sindicato este puede ser cancelado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos en que se disuelva el sindicato o cuando solicite su registro diversa agrupación sindical y que este constituida con la mayoría de los

trabajadores de base de la institución en este último caso se ordenará que se lleve a cabo el recuento correspondiente para determinar en forma fehaciente cual de los dos sindicatos esta integrado por la mayoría de trabajadores de la institución y por lo tanto a quien le corresponde el registro.

En el primer caso que se señala en el párrafo anterior concerniente a la disolución del sindicato se considera conveniente precisar que el artículo 82 de la Ley de la materia señala los casos bajo los cuales se podrán disolver los sindicatos :

- Por el voto de las dos terceras partes de los miembros que lo integren ,

- Por que dejen de reunir el requisito de estar integrados por más de veinte trabajadores ,

- Cuando exista una agrupación que cuente con la mayoría de los trabajadores .

El autor Miguel Cantón Moller considera que : " Otra de las características de los sindicatos burocráticos consiste en la prohibición de la reelección de sus dirigentes, en la que cada vez que se cumple el plazo estatutario , que por lo general es de tres años , para la actuación de una directiva, ocurre una renovación que resulta democráticamente conveniente , pero se desaprovecha en muchas ocasiones la experiencia ,

habilidad y relaciones obtenidas por los salientes. En realidad se prohíbe la reelección inmediata, ya que se han dado casos, aceptados por la autoridad registradora, en que quien ha sido dirigente vuelve a ocupar el cargo pero en periodo posterior no inmediato " 63

Las principales obligaciones de los sindicatos son :

- Proporcionar los informes que en cumplimiento de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ;

- Comunicar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje , dentro de los diez días siguientes a cada elección , los cambios que ocurrieren en su directiva o en su Comité Ejecutivo , las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos ,

- Facilitar la labor al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje , en los conflictos que se ventilen ante el mismo , ya sea del sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le solicite,

- Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando les fuere solicitado .

⁶³ Ob. Cit., CANTON MOLLER, MIGUEL, Pág. 149

Así como regula la ley de la materia las obligaciones de los sindicatos contempla también prohibiciones para estos, las cuales principalmente consisten en :

- Hacer propaganda de carácter religioso,*
- Ejercer la función de comerciantes, con fines de lucro,*

- Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen,*
- Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades,*
- Adherirse a organizaciones, o centrales obreras, o campesinas .*

La violación a las prohibiciones que marca el artículo 79 de la multicitada ley, son susceptibles de sanción ya que de conformidad con el artículo 83 se autoriza la Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a cancelar el registro, ya sea de la directiva o en su caso de la misma organización, cuya cancelación podría darse en forma automática con la aprobación de los extremos necesarios de la violación, ya que no se menciona que la cancelación deba darse previo proceso .

Adicionalmente la cancelación puede provenir de la disolución del sindicato ya sea por el incumplimiento de reunir los requisitos señalados por el artículo 71 o por el acuerdo de sus integrantes tomado por una votación de las dos terceras partes del total de los miembros .

Aún cuando no esta establecido en la ley , lógicamente si una entidad o dependencia desaparece, se cancela o incorpora a otra, uno de los dos sindicatos desaparecerá o bien los dos para dar nacimiento a uno nuevo.

Por último el artículo 78 de la ley burocrática señala que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) la única reconocida por el Estado y a la que pueden adherirse los sindicatos y conforme al artículo 84 que prescribe que la aludida federación se registrá por sus estatutos y en el conducente por las disposiciones de esta ley, es decir, que lo estatuido por los sindicatos lo es también para su federación , por consecuencia como ya se estableció en párrafos anteriores no podrá existir la reelección de sus dirigentes , expresamente se prohíbe la expulsión de un sindicato del seno de la Federación , pero tampoco podrá renunciar a pertenecer una vez que hubiere ingresado.

5.15 CARACTERÍSTICAS DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN INSTITUCIONES ESTATALES.

REPRESENTANTES DE LAS PARTES

En primer lugar debemos resaltar el hecho de que en el establecimiento de las Condiciones Generales de Trabajo fijadas entre el Estado y la representación sindical burocrática no existen disposiciones de sindicalización para la parte patronal, ya que el Estado es único y por su propia naturaleza no requiere ni es posible que se sindicalice, en tanto que tratándose de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado tiene características que los diferencian de los sindicatos formados por los trabajadores de la iniciativa privada a saber : los sindicatos burocráticos quedan circunscriptos a solamente uno por dependencia según lo consigna el artículo 67 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y que es confirmado en el artículo 68 del mismo ordenamiento, que en su parte conducente señala que en caso de que varios grupos de trabajadores ocurran solicitando el registro, se le concederá al mayoritario.

Naturalmente conviene observar que el criterio de solamente permitir un sindicato no impide que los trabajadores soliciten el registro de otro si tienen la mayoría , lo que conlleva a la desaparición del anterior interpretando a contrario sensu el artículo 71 de la referida Ley.

5.16 REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN INSTITUCIONES ESTATALES

En el derecho burocrático no existe la figura del contrato colectivo de trabajo denominado bajo este concepto, sin embargo, el equivalente a este contrato son las Condiciones Generales de Trabajo que se establecen o rigen para cada una de las dependencias o unidades burocráticas, las cuales consignan de una manera general, más no taxativa, entre otros aspectos, las disposiciones relativas a la calidad e intensidad de trabajo, las medidas de prevenir los riesgos profesionales, entre otras, y todas las reglas que estimen convenientes o necesarias para obtener tanto la mayor seguridad como la mejor eficiencia en el trabajo.

Una diferencia fundamental entre el Contrato Colectivo de Trabajo y las Condiciones Generales de Trabajo, radica en que en éstas no intervienen en la redacción y aprobación del documento las dos partes entre las cuales se da la relación laboral, es decir, entre el Estado y el sindicato burocrático de que se trate, ya que es únicamente el titular de la dependencia gubernamental el que las fija, aun cuando conforme a la ley debe tomar en cuenta la opinión del sindicato, y la toma de opinión no implica que el titular de la dependencia las capte inmediatamente, sino que el sindicato interviene o participa en la fijación de las Condiciones Generales de Trabajo a través de una negociación

eminentemente política, lo que puede llevar a presiones, según las condiciones existentes, a alguna de las partes.

Además de las disposiciones que han quedado enunciadas y que constituyen primordialmente la esencia de las condiciones generales de trabajo , un aspecto importante lo constituyen las prestaciones económicas , que son a la vez las que le dan sentido a la revisión de las mismas ya que actualizan las prestaciones en numerario, al revisarse cuando menos cada tres años a instancia del sindicato, las cuales deberán ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público , como consecuencia de las repercusiones presupuestales que ello implica ; una vez que las negociaciones entre ambas entidades se han plasmado en forma escrita a través de documentos el mismo debe depositarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que surta sus efectos para las partes pactantes y comience a tener validez .

Adicionalmente el sindicato burocrático de que se trata esta facultado para ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a objetar los eventuales perjuicios que pudiera causarle a los trabajadores sindicalizados el documento (Condiciones Generales de Trabajo) emitido por el titular de la dependencia, detallando las causas de la objeción y será la resolución final del Tribunal la que resuelva definitivamente sobre la problemática planteada .

5.17 PARTICIPACIÓN DEL SINDICATO EN LA REVISIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO .

El último documento que regulaba las relaciones laborales entre la Secretaría de Desarrollo Social y sus empleados , es decir el último documento en el que se contemplaban las Condiciones Generales de Trabajo fueron pactadas desde el día 5 de junio de 1987 y desde esa fecha se encontraron vigentes hasta el pasado 22 de junio de 1995 que fueron sometidas a su revisión , con lo que nos podemos dar una idea de la real inactividad en la que han caído los Sindicatos que supuestamente pugnan por la defensa del interés de sus agremiados .

Las únicas situaciones que favorecen a los trabajadores que prestan sus servicios a esta secretaría de estado y que de alguna manera aventaja a los mínimos derechos establecidos en la ley son las siguientes

MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA EL SALARIO.

Por ningún motivo se harán modificaciones en el proyecto de presupuesto, que signifiquen reducciones de los salarios vigentes .

Si por alguna circunstancia la remuneración de algún trabajador está comprendida en un centro de trabajo diferente de aquel en que presta físicamente sus servicios , se le dará la facilidad necesaria dentro de las horas de trabajo , para efectuar el cobro.

Los trabajadores percibirán los salarios correspondientes a su puesto , los que no podrán modificarse por razones de edad, sexo, nacionalidad , en la inteligencia de que a igual trabajo corresponde igual salario.

Por otra parte las condiciones generales de trabajo establecen como adición al artículo 38 de la Legislación federal del Trabajo Burocrático que se podrán realizar al salario los descuentos siguientes :

Por concepto del impuesto sobre el producto del trabajo

Para la constitución de cooperativas y cajas de ahorro , siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente y de manera expresa su conformidad .

Por descuentos ordenados por Aseguradora Hidalgo S. A.

Los sueldos o salarios deberán pagarse personalmente al trabajador o a la persona que él designe como apoderado legal para que los reciba a su nombre , previa carta poder debidamente requisitada .

INTENSIDAD , CALIDAD DEL TRABAJO Y CAPACITACIÓN.

Para cumplir con los objetivos que la legislación tiene reservados a la Secretaría , esta se obliga para que dentro de las horas de labores y en coordinación con el sindicato se impartan cursos de formación personal, inducción a la secretaría y al puesto , actualización, así como los demás cursos que se requieran para la capacitación integral del trabajador , los cuales deberán ser evaluados periódicamente para comprobar los objetivos previstos por el Comité Nacional Mixto de Capacitación .

La secretaría está obligada a impartir capacitación a todos los trabajadores y estos a recibirla dentro de su horario de labores.

La secretaría preverá dentro de su presupuesto de egresos, los recursos necesarios para el desarrollo de los programas de capacitación.

La capacitación que imparta la Secretaría , deberá estar orientada a los siguientes objetivos :

Lograr la superación del trabajador mejorando sus aptitudes laborales

Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad , así como proporcionar la información necesarias para generar adelantos.

Incrementar la eficiencia del trabajador

Para otorgar a los trabajadores capacitación se integrará un Comité Nacional Mixto de Capacitación que será un organismo paritario , integrado por tres miembros de la secretaría y tres del sindicato , quienes tendrán los mismos derechos y obligaciones .

Este comité formulará anualmente los programas de capacitación , para cuyo efecto , previamente será enterado por los Comités Locales de Capacitación de los requerimientos y necesidades que en esta materia existan en las diversas unidades administrativas .

Todo aquél trabajador que concluya satisfactoriamente a un curso de capacitación, tendrá derecho a la acumulación.

JORNADA DE TRABAJO, HORARIOS Y CONTROL DE ASISTENCIA

La secretaría y el sindicato podrán determinar las funciones y servicios que considere no deban suspenderse sin menoscabo de que a los trabajadores se les pague en su caso tiempo extraordinario y sin perjuicio de que disfruten del descanso semanal.

El control de asistencia se sujetará a las siguientes reglas :

Los trabajadores disfrutarán de 15 minutos de tolerancia para registrar su entrada

Si el registro es entre los dieciséis y los treinta minutos después de la hora de entrada , se considerará retardo acumulable.

Si el registro es después de los treinta minutos a la hora de entrada, se considerará falta de asistencia , en cuyo caso el trabajador no tendrá la obligación de prestar sus servicios .

Se consideran faltas de asistencia injustificadas : La omisión de registro de entrada o salida

El registro efectuado antes de la hora correspondiente a la salida

El retiro del trabajador de su centro de trabajo durante la jornada laboral .

Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de trabajo ordinario, será considerado como tiempo extraordinario y no podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas, pagándose un 100 % más del salario asignado por las horas de jornada ordinaria .

Si hay necesidad de laborar mayor número de horas extras, la secretaria deberá obtener la conformidad expresa del trabajador, pues este puede aceptar o rechazar dicho trabajo extraordinario excedente; de trabajarse, cada hora excedente laborada se pagará al 200 %.

DESCANSOS Y VACACIONES

Cuando la secretaria requiera que el trabajador preste sus servicios durante sus días de descanso prefijados que le correspondan con motivos de la semana laboral de cinco días, estos se considerarán como días festivos trabajados y la secretaria deberá pagarle, independientemente de su salario ordinario, el importe de un salario doble.

Dentro de las obligaciones y facultades del titular contempla la de coadyuvar al enriquecimiento del acervo cultural de las bibliotecas de las 34 secciones sindicales, para lo que la secretaria, aportará una cantidad de N\$ 1 000.00 anualmente para cada una.

OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES

Además de las que contempla la Ley Federal del Trabajo Burocrático en las condiciones generales de trabajo se contemplan las siguientes:

Registrar su domicilio particular en la Unidad Administrativa correspondiente y dar aviso de cualquier cambio del mismo en un término de 10 días .

Tratar al público, a sus jefes, compañeros y subordinados con la atención y cortesías propias de sus funciones de servidores públicos , absteniéndose de toda palabra o acto que pueda relajar los principios de autoridad, disciplina, moral y de respeto a la dignidad humana.

Tratar siempre los asuntos oficiales a su cargo con su inmediato superior; esto es sin salvar conductos , excepto que el superior de ambos así lo determine.

Someter en primer término a su inmediato superior cualquier problema que, siendo de carácter personal, se relacione e interfiera con sus labores en la secretaría, sin perjuicio de recurrir al sindicato.

Trabajar tiempo extraordinario cuando se requiera , siempre que haya expresado su consentimiento.

Prestar auxilio en cualquier momento , cuando por siniestro o riesgo inminente, peligre el personal o los bienes de la secretaría.

Prestar sus servicios en el lugar de la República que corresponda, de acuerdo con sus nombramientos o designaciones .

Dar oportunamente los avisos de enfermedad a la secretaría por los conductos que este determine en el Distrito Federal en los Estados; sin perjuicio de solicitar en su caso , a la dependencia del ISSSTE que corresponda , la atención médica necesaria .

Cumplir las comisiones que por necesidades del servicio se les encomienden, en lugar distinto de aquel en que habitualmente desempeñan sus labores, previo cumplimiento de la fracción III del artículo 119 de estas condiciones, en caso contrario no esta obligado a cumplir dichas comisiones.

Comunicar a sus superiores las observaciones y medidas que estimen pertinentes, sobre desperfectos en maquinaria, instalaciones, equipo, herramienta u otros bienes, estén o no a su cargo, que tiendan a evitar daños o perjuicios a la Secretaría, a sus compañeros de trabajo y a ellos mismos.

Presentarse al lugar de nueva adscripción que les señale la Secretaría, en un plazo no mayor del que la distancia y los medios de transporte les permitan, adicionado con un período no mayor de cinco días. Este plazo se contará a partir de la fecha en que hubieren hecho entrega de las oficinas, objetos o documentos a su cargo, para tales supuestos, se observará lo dispuesto por el artículo 67 de estas condiciones.

Hacer entrega de acuerdo con las disposiciones en vigor, de los fondos, valores, bienes y documentos que estén a su cargo, antes de separarse del servicio o cambiar de adscripción, o bien cuando sean requeridos para ello.

Desocupar, en su caso, dentro de un término no mayor de un mes, las habitaciones que la Secretaría les hubiere proporcionado; dicho término se computará a partir de la fecha en que se les notifique la orden de desocupación.

Asistir a los cursos de capacitación que imparta la Secretaría para mejorar su preparación y eficiencia, dentro de las horas de trabajo.

Utilizar durante el desempeño de sus labores, el vestuario que les proporcione la Secretaría y sea necesario en el desarrollo de sus actividades.

Turnar, en su caso copia de su renuncia, a la Comisión Nacional Mixta de Escalafón.

ESTÍMULOS, RECOMPENSAS Y BENEFICIOS ESPECIALES

La Secretaría otorgará estímulos, recompensas y beneficios especiales, a los trabajadores que se distingan por su eficiencia, puntualidad, honradez, constancia y servicios relevantes en el

desempeño de sus labores, independientemente de lo establecido en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles y en los términos de las presentes condiciones.

Los estímulos consistirán en vacaciones extraordinarias y las recompensas en premios en numerario, a otorgarse en los términos de las disposiciones legales aplicables, mismos que no se eliminan entre sí y pueden conferirse simultáneamente cuando el trabajador lo amerite, a juicio de la Comisión que señala el artículo 137 de las presentes Condiciones.

La Secretaría independientemente de lo contemplado en la ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, otorgará a los trabajadores de base que se distingan por su puntualidad y asistencia, premios en numerario en la siguiente forma:

a).- 600 premios trimestrales de 5 días de salario mínimo burocrático, entendiéndose éste, como el nivel mínimo de percepciones del tabulador de sueldos aplicable en la Secretaría.

b).- 20 premios anuales de 5 días de salario mínimo burocrático, entendiéndose éste, como el nivel mínimo de percepciones del tabulador de sueldos aplicables en la Secretaría.

c).- Notas buenas

Los 600 premios serán distribuidos en la proporción siguiente: 250 para el Distrito Federal y 350 para el personal que labora en las Delegaciones Estatales.

La Secretaría otorgará, premios anuales, consistentes en 30 viajes de 3 días cada uno a los trabajadores de base que durante un año, además de haber cumplido con sus labores, se distingan por su disciplina y puntualidad.

Los beneficiados tendrán derecho a ser acompañados por 2 de sus familiares dependientes económicamente y al transporte, hospedaje y alimentación.

Para tal efecto, la Dirección General de Personal formulará un programa con apoyo en las instalaciones y vehículos de que disponga la Secretaría, a fin de que dichos viajes se realicen de preferencia los fines de semana.

La selección de los candidatos para el otorgamiento de este beneficio, se hará entre aquellos trabajadores de base que hubieren sido distinguidos con lo dispuesto por el artículo 126 inciso a) de las presentes condiciones.

Se otorgará nota buena, a los trabajadores de base que reúnan los siguientes requisitos:

a) *A los que hayan recibido algunos de los beneficios consignados en el presente capítulo de estas condiciones.*

b).- *A los que no incurran en algunas de las conductas señaladas en la fracción I del artículo 140 de estas condiciones.*

c).- *A los que no tengan retardos en un mes.*

Por cada 3 notas buenas se concederá una dotación de libros.

La Secretaría entregará a las madres trabajadoras registradas, con motivo del 10 de mayo, un beneficio cuyo importe no exceda de 8 días de salario mínimo burocrático, entendiéndose éste, como el nivel mínimo de percepciones del tabulador de sueldos aplicable en la Secretaría, el que se entregará en la primer quincena del mes de mayo.

Con motivo de la celebración del día del niño, la Secretaría otorgará a las madres trabajadoras por un sólo hijo, con edad máxima de 12 años, un beneficio cuyo importe no excederá de 5 días de salario mínimo burocrático, entendiéndose éste, como el nivel mínimo de percepciones del tabulador de sueldos aplicable en la Secretaría.

A las madres trabajadoras que no reciban atención por parte de las Estancias de Bienestar Infantil oficiales, la Secretaría le otorgará

la cantidad mensual de N\$100.00 por un sólo hijo, cuya edad no sea menor de 45 días ni mayor de 6 años.

El mismo beneficio será cubierto a los trabajadores viudos o divorciados, que comprueben tener la custodia del menor.

La Secretaría otorgará a los hijos de los trabajadores hasta el nivel de secundaria 200 becas con un importe equivalente a N\$150.00 cada una y a los de nivel medio técnico 150 becas por la cantidad equivalente a N\$200.00 cada una, por ciclo escolar.

Vistos los anteriores logros, y conscientes de que los mismos compensan en alguna medida las difíciles condiciones económicas que actualmente vive este sector de la Administración Pública Federal, nos parece inexplicable la pasividad y desinterés mostrado por el SNTSEDESOL en su participación en la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, conforme al artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que las anteriores estuvieron vigentes del 5 de junio de 1987 al 22 de junio de 1995, lo que significa haber dejado transcurrir más de 8 años para la respectiva revisión.

La nueva cultura laboral que se pretende aplicar entre los factores de la producción, debe atender criterios de eficiencia y productividad por parte de los trabajadores, en tanto que los patrones

deben considerar el pago de mejores salarios; y los sindicatos deben cumplir con su obligación de pugnar por la obtención de nuevas conquistas laborales para la clase trabajadora.

Una posible explicación de la razón por la cual el SNTSEDESOL dejó transcurrir tanto tiempo para revisar las vigentes Condiciones Generales de Trabajo, la encontraríamos en que muchos de sus dirigentes durante años han ocupado diversas carteras sindicales y hasta en algunos casos han repetido en el cargo de Secretarios Generales, con la consecuente pérdida de combatividad y tendencias vanguardistas.

Dicha situación bien se podría contrarrestar con la supresión de la figura de la reelección, propiciando con ello una revitalización del sindicalismo a través de cuadros nuevos, sin que por ello dejemos de desconocer lo valioso que es contar con gente experimentada al interior de los sindicatos.

La inquietud del personal de base y consecuentemente sindicalizado, de poner en tela de juicio la eficacia del SNTSEDESOL, no solo deriva de que conforme a su naturaleza jurídica tiene el objetivo de velar por los intereses de sus representados a través de la conquista de nuevas prestaciones, sino que moralmente se encuentra obligado en virtud del cobro de cuotas sindicales a sus representados.

En tal razón, es comprensible que al SNTSEDESOL se le demande una efectiva y transparente participación frente a los titulares de las dependencias, no solo en el caso de la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, sino ante cualquier planteamiento que les formulen sus representados, dentro del marco legal aplicable

A pesar de que México es parte integrante de la Organización Internacional del Trabajo y ha suscrito y ratificado un buen número de convenios en esa materia, no ha sido usual que los sujetos de derecho laboral invoquen la aplicación y beneficios que los mismos les conceden, ya que dichos convenios forman parte del Derecho Nacional y su aplicación es obligatoria para las oficinas administrativas y los tribunales mexicanos.

En nuestra opinión consideramos conveniente traer a colación el sonado caso de la cancelación del registro del Sindicato de la Secretaría de Pesca a través de resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, derivado de la reforma administrativa del 23 de diciembre de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mes y año citado, mediante la cual se convierte a la Secretaría de Pesca en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, decretando la supresión de aquel agrupamiento gremial.

Situación que a todas luces resulta violatoria de las garantías individuales, ya que la cancelación del registro del agrupamiento gremial conocido como Sindicato de la Secretaría de Pesca, se dio como

resultado de una decisión administrativa y legislativa que no tomó en cuenta a los respectivos trabajadores, sin que por dicha circunstancia puedan legalmente desprenderse efectos adversos en contra de sus intereses.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje canceló por un lado, la existencia del Sindicato de Pesca, algo que sólo sus agremiados podrían decidir y por otro lado avaló la posición asumida por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para darle nacimiento a una nueva organización sindical denominada Sindicato de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Inconforme con esta resolución el Sindicato de Pesca recurrió al Comité de Libertad Sindical de la OIT , y tras escuchar la justificación gubernamental en este caso , ese Comité Internacional instó al gobierno mexicano a respetar la libertad sindical , agraviada por sus resoluciones contra ese sindicato.

El Comité conforme a la organización interna de la OIT , pidió al consejo de administración de esa oficina internacional, la aprobación de las dos siguientes recomendaciones:

a).- Recordó al gobierno mexicano que los trabajadores al servicio del Estado deben también tener el derecho de constituir las organizaciones sindicales de su elección y afiliarse a ellas con la sola condición de observar los estatutos de las mismas , así como que las

autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho (artículos 2 y 3 del convenio número 87).

El citado comité pidió al gobierno mexicano que adopte las medidas necesarias para que, tanto en la legislación como en la práctica los trabajadores al servicio del Estado: 1.- Puedan constituir libremente organizaciones sindicales independientes y de su propia elección, y afiliarse a las mismas, tanto a nivel de base como a nivel federaciones y fuera de toda estructura sindical existente, y 2.- Puedan determinar el número de trabajadores necesarios para constituir un sindicato en una dependencia estatal, y la naturaleza del sindicato que deseen constituir,

y

b).- Aunque toma nota de las observaciones del gobierno sobre el cambio de nombre y de naturaleza de la Secretaría de Estado donde operaba el sindicato querellante, y de que esta organización quedó disuelta por falta del número mínimo legal de trabajadores, el Comité teniendo en cuenta los principios mencionados en la primera recomendación, subraya la necesidad de que se supriman de la manera más rápida posible todos los obstáculos legales y prácticos para que la organización querellante tenga existencia legal y realice las actividades sindicales previstas en el convenio número 87.

CONCLUSIONES

1.- La actual representación sindical de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Social (SNTSEDESOL), difícilmente cumple con los fines que le dan razón de ser, en virtud de que conforme a derecho se constituye para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de sus representados, y su participación en la fijación de las actuales Condiciones Generales de Trabajo que rigen en dicha Secretaría, denotó una gran pasividad, ya que tuvieron que transcurrir más de ocho años para la respectiva revisión.

2.- La participación del Sindicato de la SEDESOL en la negociación de la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo debería dar cabal cumplimiento a las armas legales que le son conferidas en diversas disposiciones legales, en aras de pugnar por el logro de mejores condiciones de vida para sus representados .

3.- De su acreditación como instrumento eficaz para negociar desde posiciones de fuerza nuevos logros en el aspecto económico, social, educativo y cultural, así como preservar los derechos ya obtenidos, el SNTSEDESOL, y en términos generales el sindicalismo burocrático, ha ido perdiendo paulatinamente su liderazgo, siendo rebasado por las bases, en virtud de que ya no enarbola las demandas más sentidas de sus agremiados

4.- No obstante que la representación sindical de la SEDESOL no ha actuado conforme a los intereses legítimos de sus representados, y que por ello sería factible revocarles el mandato conferido, esta tendencia difícilmente será cambiada, ya que por una parte la gran masa burocrática desconfia de la efectividad de aquélla, manifestándose tal fenómeno en una impresionante apatía a participar en la toma de decisiones, y a que aun no se experimenta una verdadera democracia al interior de este sindicato.

5.- Derivado de la inercia e inmovilismo que últimamente ha caracterizado al sindicalismo burocrático, se han lesionado derechos de trabajadores al permitir o avalar despidos disfrazados de "retiros voluntarios", disminuyendo la planta laboral del personal sindicalizado, y en contrapartida se manifiesta la contratación de personal de confianza, aún cuando estos desarrollan funciones propias de personal de base .

6.- Aun cuando la burocracia en ciertas áreas no desarrolla funciones que merezcan el calificativo de productivas, debido a la predisposición de los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal a descalificar el trabajo de los "burócratas", sin respetar los derechos escalafonarios generados por los trabajadores de base o sindicalizados, no menos cierto es el hecho de que aquéllos difícilmente asignan tareas relevantes a estos, y las mismas son encomendadas a trabajadores de confianza, a quienes se les atribuyen mayores capacidades laborales.

7.- La representación sindical de la SEDESOL pareciera actuar en detrimento de los intereses laborales de sus agremiados, citándose como ejemplos el recorte masivo de personal sindicalizado y la incorporación a programas, pactos económicos o alianzas que maniatan la eventual posibilidad de demandar, entre otros aspectos, aumentos salariales acordes al índice inflacionario y mantener logros sindicales obtenidos en el pasado reciente. Tendencia que sería susceptible contrarrestar si existiera una verdadera participación de los trabajadores exigiendo el irrestricto cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

8.- Sin desconocer que en ciertos aspectos los trabajadores al servicio del Estado gozan de mayores y mejores prestaciones que las otorgadas a quienes les son aplicables las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, el sindicalismo burocrático, y reiteramos, particularmente el de la SEDESOL, deberá ser fiel observador de las disposiciones jurídicas aplicables, para reivindicar a la clase trabajadora en la búsqueda de mejores condiciones de vida y de trabajo.

9.- Tanto trabajadores como organizaciones sindicales deben de emprender un proceso de revisión crítica y autocrítica de los objetivos, estrategias, programas de acción, medios de presión y de negociación en la consecución de conquistas laborales aplicando a tal efecto las normatividad aplicable

10.- El marco de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores debe partir del reconocimiento del carácter tutelar de las leyes laborales, dada la desigualdad entre los factores de la producción, llevando a cabo la negociación de mejores condiciones de vida y de trabajo a través de un diálogo propositivo.

BIBLIOGRAFÍA.

- I.- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Sexta Edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1984.*
- II.- ALONSO GARCIA, Manuel. *Curso de Derecho del Trabajo. Cuarta Edición. Ediciones Ariel. México, 1984*
- III.- ARAIZA, Luis. *Historia del Movimiento Obrero. Tomo IV. Capítulo LI 1 al 14. Editorial Cuahutémoc. México, 1964.*
- IV.- BRICEÑO RUIZ, Alberto. *Derecho Individual del Trabajo. Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1985.*
- V.- CABANELLAS, Guillermo. *Introducción al Derecho Laboral. Volumen I. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1946*
- VI.- CABANELLAS, Guillermo. *Derecho Sindical y Corporativo. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1959*
- VII.- CANTON MOLLER, Miguel. *Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial Pac. S. A. de C. V. México, 1988*
- VIII.- CASTORENA, Jesús J. *Tratado de Derecho Obrero. Editorial Jaris.*
- IX.- CASTORENA, Jesús J. *Procesos del Derecho Obrero. Imprenta Didot S. de R. L. México, 1971.*
- X.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. *35 Lecciones de Derecho Laboral. Cuarta Edición. Editorial Trillas S. A. México, 1985.*
- XI.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. *El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica. Editorial Jus S. A. México, 1976.*
- XII.- COLMENARES M., Ismael. GALLO T., Miguel Ángel. GONZALEZ G., Francisco. HERNANDEZ N., Luis. *Cien Años de Luchas de clases en México. Tomo I. Ediciones Quinto Sol, S. A. México, 1980.*
- XIII.- DE BUEN, L. Néstor. *Derecho del Trabajo. Tomo I. Derecho Individual. Tomo II Derecho Colectivo. Editorial Porrúa S. A. México, 1976.*
- XIV.- DE LA CERDA SILVA, Roberto. *El Movimiento Obrero en México. Primera Edición. Editorial Mexicanos Unidos S. A., México, 1972.*

XV.- DE LA CUEVA, Mario . *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomos I, II* . Editorial Porrúa S. A. México , 1974.

XVI.- ESQUIVEL OBREGON, Toribio . *Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo III* . México , 1943 .

XVII.- EUQUERIO GUERRERO . *Relaciones Laborales* . Editorial Porrúa S. A. Tercera Edición. México , 1975 .

XVIII.- FRAGA, Gabino . *Derecho Administrativo* . Editorial Porrúa S. A. Vigésimatercera Edición . México , 1984 .

XIX.- FEROCI, V. *Derecho Sindical y Corporativo* . Instituto Editorial Reus . Madrid, 1942 .

XX.- GONZALEZ RAMIREZ, Manuel . *La Revolución Social en México. Tomo I. Las Ideas - La Violencia* . Editorial Fondo de Cultura Económica .

XXI.- IGLESIAS, Severo . *Sindicalismo y Socialismo en México* . Editorial Grijalvo. México , 1970.

XXII.- KENNETH TURNER, John . *México Bárbaro. B. Casta - Amic Editor* .

XXIII.- LASKI, Harol . *Los Sindicatos en la Nueva Sociedad. Traducción Vasconcelos, Samuel de* . Tercera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México , 1975 .

XXIV.- LEAL, Juan Felipe . *Agrupaciones y Burocracias Sindicales en México , 1906 - 1938. Primera Edición* . Editorial Terranova S. A. México , 1985 .

XXV.- LOZA ALMEIDA, Calixto . *El Fuero Privativo de Trabajo y la Administración de Trabajo* . Editorial Arica S. A. Lima , Perú 1975.

XXVI.- MORA ROCHA, J. Manuel . *Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático* . Editorial Francisco Méndez Cervantes . México , 1986 .

XXVII.- OLIVERA TORO, Jorge . *Manual de Derecho Administrativo* . Vigésimotercera Edición . Editorial Porrúa S. A. México , 1972.

XXVIII.- PARRA PRADO, Marmel Germán . *Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado* . Editorial FSTSE . México , 1983 .

XXIX.- RIVERA MARIN, Guadalupe . *El Movimiento Obrero en México. 50 Años de Revolución II - La Vida Social* . México , 1961 .

XXX.- RUPRECHT, Alfred J. *Derecho Colectivo del Trabajo*. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980.

XXXI.- ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Introducción y Teoría Fundamental del Derecho y el Estado*. Tomo I. Editorial Porrúa S. A. México, 1943.

XXXII.- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Novena Edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1943.

XXXIII.- TRUEBA URBINA, Alberto. *El Nuevo Artículo 123*. Segunda Edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1964.

XXXIV.- TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1983*. Décima Segunda Edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1983.

XXXV.- TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo*. Tomo - I, *Teoría Integral*. Editorial Porrúa S. A. México, 1979.

LEGISLACIÓN

XXXVI.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría de Gobernación. Dirección General de Gobierno, México 1995.

XXXVII.- TRUEBA URBINA, Alberto. TRUEBA BARRERA, Jorge. *Comentada. Legislación Federal del Trabajo Burocrático*. México, 1981.

XXXVIII.- TRUEBA URBINA, Alberto. TRUEBA BARRERA, Jorge. *Comentada. Ley Federal del Trabajo de 1970. Reformas Procesales de 1980*. 56a. Edición Actualizada e Integrada. Editorial Porrúa S. A. México, 1986.