

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**La Aplicación de los Reglamentos en las Instituciones
Oficiales con violación del Artículo 123 Constitucional**

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
URIEL AGUILAR CORTES

1972



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi Padre

JOAQUIN AGUILAR GARCIA

A su señora Esposa

ALICIA MALDONADO HERNANDEZ

A mis Hermanas

MARIA, LUISA Y GRACIELA AGUILAR
MALDONADO.

Al Sr. Doctor en Derecho.

ALBERTO TRUEBA URBINA

**A quien debo la gafa valiosísima en el difícil campo
del Derecho del Trabajo; vaya a él, el perenne recuer
do de esta dedicatoria.**

Al Sr. Licenciado
FERNANDO MARTINEZ INGLAN

Quien en el transcurso de mi carrera me impulsó
y estimuló para terminarla; para él mi eterno -
agradecimiento.

Al Sr. Licenciado
JOSE DAVALOS MORALES

A quien debo la estructuración del presente trabajo.

RECONOCIMIENTO

Al Sr. Arturo Zama-Escalante, quien gracias a su colaboración pude culminar mis estudios.

Al Sr. Luis Meneses Heredia, por su cooperación tan sincera en la terminación de mi tesis.

Al Sr. Javier Isaias de León Romeu, por su desinteresada preocupación en que concluyera mis estudios profesionales.

A todos ellos una vez más mi sincero agradecimiento.

TESIS

LA APLICACION DE LOS REGLAMENTOS EN LAS INSTITUCIONES OFICIALES CON VIOLACION DEL ARTICULO 123. CONSTITUCIONAL.

C A P I T U L O

I

- A).- El Reglamento: Concepto.
- B).- Antecedentes de los Reglamentos en nuestro Derecho Mexicano.
- C).- Función y Finalidad.
- D).- Distintas Clases de Reglamentos: Reglamentos Autónomos.

C A P I T U L O

II

- A).- Fundamento de la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.
- B).- Facultades Discrecionales: Limitaciones.
- C).- Los Reglamentos Inconstitucionales.
- D).- La Facultad Reglamentaria en las Instituciones Descentralizadas.

C A P I T U L O

III

- A).- Naturaleza Jurídica de los Reglamentos y la Relación del Estado con los Servidores Públicos.
- B).- Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
- C).- El Régimen Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- D).- Los Reglamentos y su aplicación en Materia Laboral.

C A P I T U L O

IV

- A).- Funcionario y Empleado Público.
- B).- Los Trabajadores al Servicio del Estado.
- C).- Clasificación de los Servidores del Estado.
- D).- Derechos y Obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

C A P I T U L O

V

- A).- *Crítica de los Reglamentos a la luz de la Teoría Integral.*
- B).- *Aplicación arbitraria de los Reglamentos en las Instituciones -
Oficiales con Violación del Artículo 123. Constitucional.*
- C).- *La Reestructuración del Apartado "B" del Artículo 123. Constitu-
cional.*
- D).- *Conclusiones: El Estatuto Jurídico.*

INTRODUCCION

Históricamente se ha comprobado por el hombre que la realización individual comunitaria y familiar, no son posibles sin la asociación-política, sin la vida social organizada a base, en términos generales, de unas reglas objetivas, jurídicas, que garanticen la libertad de cada uno frente a la de los demás, y que fundamenten en atención a los fines de la comunidad, una autoridad en el grupo, que les sirva y que aplique las mencionadas reglas de conducta social, la forma actual de organización sociopolítica necesaria, en virtud de las condiciones -- presentes, es el Estado.

El Estado como cualquier otra forma objetiva de organización o de existencia social puede a veces ser un intérprete deficiente de la conciencia de las gentes respecto a los impulsos, deseos y fundamentos principales que se refieren antes, pero siendo actualmente necesario y cuando interpreta y refleja normal y fielmente la manera social del ser de un pueblo, la conciencia común de quienes le integran, su idea de justicia, de Derecho, de proyección hacia el futuro y de organización adecuada, el Estado forma parte de la conciencia social del grupo y recibe del pueblo el respeto y reconocimiento de su existencia, de su acción, de su autoridad y de sus actos; cuando tales, -- acción, leyes, justicia y administración se realizan conforme a las bases y caracteres del ser individual y colectivo en función de las condiciones materiales y culturales del grupo.

Es pues la Ley Constitucional en la que el Estado se fundamenta para crear un sistema socio-jurídico-político, en beneficio del pueblo, por ende, requiere que su organización administrativa preserve un buen funcionamiento, para ello es imprescindible que el órgano público haga prevalecer los principios consagrados en la Constitución y para una mejor adecuación en el desarrollo de la vida social, son los reglamentos los que vienen a complementar la ejecución de las leyes.

El Órgano Público justifica su carácter jurídico, fundada su motivación en preceptos constitucionales, de ello se derivan las directrices como se ha de conducir, así como el alcance y sus limitaciones

de las partes que le integran. Son las Leyes de nuestra Carta Fundamental, las que además de dar los lineamientos para la creación de organismos públicos, dirigen su actuación a través de una serie de reglamentaciones.

Es en uso de las facultades que otorga la Constitución al Ejecutivo de la Unión quien expide los reglamentos necesarios que pueden resolver los problemas que aquejan a la sociedad, contribuyendo a la idea de que el estatismo de un anárquico Estado, trae aparejada como consecuencia, instituciones caducas y obsoletas que no van acordes con el devenir histórico de un pueblo; es imprescindible que con sujeción a cánones emanados de principios consagrados institucionalmente, se conformen preceptos que se ajusten a la evolución y cambios de una realidad social; de ahí que quien ejerce la máxima jerarquía se precupe por dar mayor dinamismo a su actividad, velando porque las leyes sean cumplidas en todas sus formalidades y cuando éstas no cumplen con los objetivos de su misión, éste se encarga de expedir reglamentos que hagan más elástica y más justas las leyes en beneficio de la nación, en el enfoque directo de sus relaciones constantes, ora estableciendo nuevas estructuras jurídicas ya reformando las establecidas, por lo que se refiere no solo a la relación del Estado y la sociedad, sino también a su fuero interno en lo concerniente a sus trabajadores, motor que conduce la actividad misma de su existencia, así pues, dos características que se originan de un sólo núcleo, la Constitución: Una de las cuales se refiere a la creación, organización, funcionamiento y fines de las Instituciones Oficiales, como esencia de las necesidades colectivas y otro factor es el que estatuye el sistema como han de desempeñar sus funciones, los servidores públicos, sujetándose a reglamentaciones y jerarquías encausadas en llevar a cabo el desempeño de sus actividades para beneficio de los gobernados.

En el gobierno mexicano, una de las tareas más arduas se encuentra encomendada al Ejecutivo Federal, por cuanto que se encuentra a su cargo la estabilización del país, a través de una serie de programas dirigidos al desarrollo económico, social y político, tiene para la disposición de estos fines un grupo de pilares auxiliares, como lo son

órganos públicos, cuya esfera de competencia se encuentra delineada para satisfacer las necesidades a las cuales fueron destinadas.

Las Instituciones Oficiales constituyen el eje en que gira la actividad social de la nación, en torno al cual se manifiestan las demás formas de expresión y realización del ser humano, entendido básicamente en su manifestación conjunta. El poder Federal se encuentra investido de facultades que, por su importancia, le son otorgadas constitucionalmente.

La constitución es norma fundamental de los gobernantes revolucionarios, que deben actuar para poner los medios materiales y las condiciones de la libertad y del mejoramiento social, la idea y el sistema de vida político y social que encuentra su expresión concreta en la -- norma fundamental, considera que tanto el poder político como quienes posean hombres o grupos, poder económico, y capacidad cultural y técnica, están al servicio del pueblo y particularmente de los más necesitados, la educación para el pueblo, la función social de la propiedad, -- el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, la división del Poder Público y el amparo, son algunos de los medios para garantizar -- libertades reales y el desarrollo social, la comunicación y el respaldo mutuo de lo económico y de lo cultural con el pueblo, son la base -- de la definición de la democracia, contenida en nuestra Constitución.

La Revolución Mexicana, que hizo surgir nuestra Carta Magna, tuvo y tiene su fuente en realidades populares, en impulsos del pueblo mexicano, precisamente para que con respeto de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, el gobierno atienda, de manera especial, a quienes por su condición económica o manera de vivir, están colocados en -- situación de desprotección con riesgo de su dignidad y libertad personales, así nuestra constitución protege a los campesinos y obreros. En la manera de ser de cada obrero, de cada empleado, de cada campesino, -- existe una profunda vocación para continuar gozando de los derechos -- personales y proyectar hacia el futuro el respeto por la dignidad humana, así como la convicción del gobierno, es de ser, servidor del pueblo, y protector de los grupos económicamente débiles, así como en el-

respecto a sus derechos, dándonos cuenta de esta tarea tan importante - que tiene el Estado, tarea difícil que desarrolla su administración, - esta para la mayor perfección y que pueda cumplir con los postulados - emanados de principios revolucionarios debe acogerse a los dictámenes - que emanan de un orden jurídico, ya que la responsabilidad que se adquiere al asumir funciones públicas no debe crear poderes despóticos - sino justos.

CAPITULO I

- A).- El Reglamento; Concepto.
- B).- Antecedentes de los Reglamentos en nuestro Derecho Mexicano.
- C).- Función y Finalidad.
- D).- Distintas Clases de Reglamentos; Reglamentos Autónomos.

CAPITULO I

A).- El Reglamento; Concepto.

B).- Antecedentes de los Reglamentos en nuestro Derecho Mexicano.

C).- Función y Finalidad.

D).- Distintas Clases de Reglamentos; Reglamentos Autónomos.

A.- EL REGLAMENTO.

Concepto.- Una de las fuentes más importantes de la Administración Pública es el reglamento, que viene a ser una de las partes fundamentales del orden jurídico, en el cual se desenvuelve la actividad administrativa, así bien, podremos definir el reglamento administrativo como: "Un conjunto de normas obligatorias generales e impersonales, expedidas unilateralmente y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de las facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución" (1); realizando un breve análisis de este concepto diremos que "Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo, por cuanto que emanan del Poder Ejecutivo Federal, que es la Suprema Autoridad administrativa, el reglamento, cae por tanto, en el ejercicio del poder de la Administración" (2), "Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expide el Congreso de la Unión, pero estas normas no pueden asumir la misma fuerza jurídica de la Ley" (3), sin embargo, "Este no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al Legislador, por cuanto prevalece el principio de superioridad de la Ley y de la Constitución, por tanto el reglamento siempre está subordinado a la Ley, el cual no debe tener otras cargas, restricciones o modalidades establecidas en la Ley" (4), de acuerdo con la Constitución, y éste para que tenga fuerza obligatoria legalmente debe ser promulgado y publicado, no puede el reglamento pues, ni exceder el alcance de la Ley, ni contrariarla sino, que debe respetarla en su letra y en su espíritu; "Es un acto objetivamente legislativo que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, es porque la exacta observancia de la Ley, requiere de la determinación de numerosos detalles y solo puede conocer el poder que tiene a su cargo la ejecución, ya que la Ley no puede sujetarse a la vicisitudes cambiantes de la práctica, con la misma elasticidad del Reglamento, siendo la obra de un poder unitario, no está sujeta a la tramitación dilatada que procede a la expedición de una Ley" (5).

(1).- Marcel Haourfou, *Precis de Droit Administratif*, 1927 pag. 462

(2).- *Semanario Jud. de la Fed.* 5a. Ép. T.7. pag. 912.

(3).- *Reglamentos Administrativos. Sem. Jud. Fed. Tomo 14. pag. 380 5a. época.*

(4).- *Cheill Enzo. Rev. Trim. de Dir. Pub. a. IX Jul-Sep. 1959. pag. 463.*

(5).- *Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Tomo I.*

B.- ANTECEDENTES DE LOS REGLAMENTOS EN NUESTRO DERECHO MEXICANO.

"La Constitución Española de Cadiz, del 18 de Marzo de 1812, publicada en México en Septiembre del mismo año, tuvo una vigencia muy limitada; El Artículo 171 Fracción 11. señala las prerrogativas del monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las Leyes. La Constitución de Apatzingan del 22 de Octubre de 1814. fué también una legislación que no estuvo vigente por las condiciones de los acontecimientos históricos; este proyecto, faculta al Congreso General para aprobar ciertos reglamentos; El Artículo 170, establece: Se sujetara el Supremo Gobierno, a las leyes y reglamentos que adoptará o sancionará el Congreso. El acta constitutiva del 31 de Enero de 1824 dispone en el Artículo 16, Fracción 14,- Son atribuciones del Ejecutivo, dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y Leyes Generales. La Constitución General del 4 de Octubre de 1824, dispone en el Artículo 110, Fracción 11.- Las Atribuciones del Presidente de la República, son las que siguen: -- Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la -- Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales. Las siete leyes constitucionales del 30 de diciembre de 1836, disponen: Ley IV. Artículo 17, Fracción 1; Son atribuciones del Presidente de la República. 1.- Dar -- con sujeción a las Leyes Generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y Leyes, y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de estas.

El proyecto de Reforma de 1840, en su Artículo 94, Fracción 11, -- dispone: Dar interpretar y derogar, con sujeción a la misma, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública y oído el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de las leyes y decretos.

Las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, dicen en su Artículo 87, Fracción IV: Corresponde al Presidente de la República; Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios, para la ejecución de las leyes sin alterarlos ni modificarlos.

El primer proyecto de Constitución del 26 de agosto de 1842, en su Artículo 95, Fracción 11, fijó: Expedir, con sujeción a la Leyes, las --

órdenes y decretos que juzgue convenientes, para la mejor administración pública en los ramos de su incumbencia y dar con acuerdo del consejo, los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos" (1).

El voto particular de la minoría de la comisión, estableció en el Artículo 60, Fracción II, Dar con sujeción a las Leyes, órdenes, decretos y reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes generales; - El segundo proyecto de la Constitución es igual al voto particular de la minoría. "El proyecto de Constitución de 1856, elaborado por la Comisión presidida por Ponciano Arriaga, estableció en el Artículo 86, - Fracción II, entre las facultades del Presidente: Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (2). El Artículo 85, Fracción I, de la Constitución de 1857, es igual al Artículo 86, Fracción II, - del Proyecto de la Comisión y también es igual al Artículo 89, Fracción I, de la Constitución de 1917.

C.- FUNCION Y FINALIDAD.

"Una de las bases fundamentales por las que la Constitución confía la Facultad Reglamentaria al Poder Ejecutivo, es por la transformación constante del medio social, el aumento demográfico, la ampliación de las ciudades, el avance científico, el desarrollo cultural, las cuales hacen que cada vez la sociedad exija más al Poder Público, la adecuación de los medios necesarios para su mejor desenvolvimiento; políticamente, por la composición del Poder Legislativo, que no puede descender al detalle de la Ley, la Cámara de Diputados y la de Senadores, se integran por gran número de personas, las cuales en su mayoría, por su propia emanación popular, carecen de competencia técnica en el conocimiento detallado de materias diversas; El Poder Ejecutivo está en contacto directo con la realidad y es apremiado constantemente por los problemas del Estado. Si la Ley ha establecido el principio general, -

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo.

(2) Zarco Francisco, Crónica del Congreso Constituyente 1856-1957. El Colegio de México pag. 697.

el reglamento cuida otros principios detallados. El poder Legislativo se reúne una vez al año, del 1o. de Septiembre al 31 de Diciembre, y tiene que tratar un número elevado de problemas y asuntos graves para el país, durante ese tiempo, no podría enfrentarse a la tarea de una revisión exhaustiva de la legislación administrativa; en cambio, el Ejecutivo, dispone de tiempo para modificar una disposición reglamentaria, si ella es perjudicial para el Gobierno o a provocado reacciones de inconformidad en los particulares" (1), la importancia de la Facultad Reglamentaria la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla hasta que llega el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte, ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de Derecho Consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los constituyentes de 1857, y de 1917, hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria; el reglamento determina, de modo general y abstracto, los medios que deberán emplearse para practicar una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo, aplicar las leyes a los casos concretos, no es pertinente que el legislador pretenda agotar en la Ley, los variados y versátiles matices en que es rica la aplicación de la Ley. Esta tarea incumbe a quien, como el Ejecutivo, se haya en contacto inmediato con los problemas de ejecución de la Ley, más a fin de evitar la incertidumbre y la arbitrariedad, no se ha dejado que la administración proceda empírica y discrecional en cada caso en que se aplique la Ley, sino que se le autoriza para que ella misma fije de antemano una norma abstracta, conforme a la cual aplicará la Ley en los casos concretos que se le presenten.

D.- DISTINTAS CLASES DE REGLAMENTOS: "REGLAMENTOS AUTONOMOS".

La República Mexicana se ve constantemente apremiada por distintas facetas, en su determinación por superar los cambios que sufren los medios de que se encuentra integrada. Las etapas progresistas que

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Tomo I.

el reglamento cuida otros principios detallados. El poder Legislativo se reúne una vez al año, del 10. de Septiembre al 31 de Diciembre, y tiene que tratar un número elevado de problemas y asuntos graves para el país, durante ese tiempo, no podría enfrentarse a la tarea de una revisión exhaustiva de la legislación administrativa; en cambio, el Ejecutivo, dispone de tiempo para modificar una disposición reglamentaria, si ella es perjudicial para el Gobierno o a provocado reacciones de inconformidad en los particulares" (1), la importancia de la Facultad Reglamentaria la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla hasta que llega el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte, ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de Derecho Consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los constituyentes de 1857, y de 1917, hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria; el reglamento determina, de modo general y abstracto, los medios que deberán emplearse para practicar una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo, aplicar las leyes a los casos concretos, no es pertinente que el legislador pretenda agotar en la Ley, los variados y versátiles matices en que es rica la aplicación de la Ley. Esta tarea incumbe a quien, como el Ejecutivo, se haya en contacto inmediato con los problemas de ejecución de la Ley, más a fin de evitar la incertidumbre y la arbitrariedad, no se ha dejado que la administración proceda empírica y discrecional en cada caso en que se aplique la Ley, sino que se le autoriza para que ella misma fije de antemano una norma abstracta, conforme a la cual aplicará la Ley en los casos concretos que se le presenten.

D.- DISTINTAS CLASES DE REGLAMENTOS: "REGLAMENTOS AUTONOMOS".

La República Mexicana se ve constantemente apremiada por distintas facetas, en su determinación por superar los cambios que sufren los medios de que se encuentra integrada. Las etapas progresistas que

(1) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo Tomo I,

representan al país, requieren una mayor amplitud de sus instituciones para desempeñar su actividad a efecto de prestar un justo y equilibrado servicio social. La solución inmediata para dilucidar tan agobiante tarea, le permite crear organismos públicos, así como, sus estatutos-- con los cuales se ha de regir. Su origen no deriva del arbitrio de -- quienes ejercen el poder, sino de las circunstancias necesarias que -- tienden a evaluar las condiciones de vida de México y, lógicamente, de verdaderos postulados a cuya consagración específica aporta su emana-- ción; es menester que para la prestación de sus servicios, se encuen-- tren regulados por normas internas y controlados por quienes conforma-- a la Constitución, deben estar subordinados, de tal manera, para resol-- ver los problemas, surgidos a cada instante, debido a las transforma-- ciones sociales, el Estado demanda una organización de estructuras o -- formas que coordinen, den eficacia y unidad a su gobierno, antes que -- representen la expresión general del grupo. "Son las voluntades indivi-- duales las que se reúnen u organizan en una acción conjunta para regu-- lar la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que -- posteriormente tendrán a su cargo, la salvaguarda de los intereses so-- ciales, es precisamente, como através de leyes, reglamentos, estatutos, se logra realizar una mayor reestructuración administrativa que tienda a armonizar la esfera social de la comunidad, en este caso, un factor-- imprescindible es la que a la luz de la creación de las ideas, precep-- tos, conceptos de entes jurídicos, es como se obtiene la unidad del as-- pecto organizativo y la acción de las numerosas instituciones públicas que son pequeños o grandes círculos que se reparten o distribuyen la -- competencia total del Estado. La Ley Constitucional es la que funda, -- en primera instancia, los factores decisivos para la integración de -- los mismos, de ese modo lo consigna el Artículo 90 de la Carta Magna y que refiere" (1).

Para el despacho de los negocios del órden administrativo de la -- Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por la Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo -- de cada secretario, es por tanto, que para el despacho de la adminis--

(1) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo Tomo I.

tración pública, requiere la información de distintas instituciones, - destinadas a fomentar la estabilidad social, dichos órganos en su estructura jurídica, se encuentran normadas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no obstante, para su conformación total, toca al Ejecutivo Federal el nombramiento y remoción de sus titulares, de acuerdo con las facultades conferidas en el Artículo 89, Fracción II.

Atendiendo al significado de esta expresión, el Presidente de la República, se rodea de una serie de honorables personas, auxiliares, - titulares de los organismos administrativos, que le permitan salvaguardar los intereses nacionales y activando la función de éstos, expedien do reglamentos, para el ramo del que se trate, esto último asentado en el Artículo 89 constitucional, Fracción I, de acuerdo con las situaciones imperantes y tomando en consideración los lineamientos constitucionales que nos dan las fuentes para la creación de estos órganos estatales. Es importantísimo señalar que para la actividad de sus funciones estas se regirán por un compendio de reglamentos internos que enfocan y determinan sus relaciones para con el Ejecutivo, así como de las interrelaciones de los empleados federales. Observamos que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos, por lo que se refiere a esta disposición, el órgano actúa, enmarcadas órdenes jerárquicas de acuerdo a la finalidad para lo cual fueron creadas, en ellas se ve la relación directa del Ejecutivo y los Titulares de las dependencias oficiales, por cuanto, este expide reglamentaciones, con el propósito de satisfacer demandas imperativas, y es el titular del ramo al que se trate, el específico encargado del cumplimiento de todos y cada uno de los acuerdos que tengan con el Ejecutivo Federal.

Haciendo un análisis a este respecto, asignamos dos formas de reglamentación:

- 1a.- Aquellos que tiendan a mejorar las condiciones de vida social.
- 2a.- Aquellos que regulan las actividades internas de las propias instituciones públicas en sus distintas jerarquías.

Aduciendo una secuencia eminentemente lógica, por lo que corresponde a la distribución de la forma orgánica del Estado, nos encontramos con un ente público muy importante, el Departamento del Distrito Federal, que para su integración, fué fundado de acuerdo con la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1928, que crea el Departamento del Distrito Federal, para llevar a cabo el gobierno del Distrito Federal y-

por disposición constitucional, Artículo 73, Fracción VI, inciso 1o., que establece: El gobierno de este, estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del Órgano u Órganos que determine la Ley respectiva; siguiendo los principios fundamentales y haciendo mención de ellos, en este caso, el Artículo 92 constitucional, segunda parte determina: Los reglamentos, decretos, ordenes del Presidente de la República, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador y al jefe del departamento respectivo, en ellos implica que quien tiene la facultad para expedir reglamentos es el Ejecutivo, así también, el gobierno del Distrito Federal está a su cargo y expide reglamentos tendientes al mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, y señala el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a su vez en esta misma Ley, señala que el Jefe de ese Departamento tiene las siguientes facultades:

Expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tienden a la más eficaz realización de éstos.

Expedir reglamentos interiores con sujeción a los cuales deberán organizarse las diferentes Direcciones Generales por oficinas, a fin de procurar la mayor eficacia en el funcionamiento de las dependencias del Departamento, Artículo 28 de la citada ley.

Es pues de la misma manera que en las secretarías de Estado y con el mismo propósito de organizar y dividir el trabajo dentro de cada departamento administrativo, existen bajo la dependencia del jefe del Ejecutivo, los secretarios que determinan el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor, Artículo 25 de la citada ley complementándose la organización del Departamento con las Secciones y Oficinas indispensables integradas por agentes auxiliares cuyas actividades deben ser determinadas por el reglamento interior del Departamento, Artículo 28 de la citada ley.

A semejanza de este Órgano público, existen otras clases de Instituciones Oficiales más completas por cuanto que actúan realizando actividades administrativas y que guardan para el Órgano central una

por disposición constitucional, Artículo 73, Fracción VI, inciso 1o., que establece: El gobierno de este, estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del Órgano u Órganos que determine la Ley respectiva; siguiendo los principios fundamentales y haciendo mención de ellos, en este caso, el Artículo 92 constitucional, segunda parte determina: Los reglamentos, decretos, ordenes del Presidente de la República, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador y al jefe del departamento respectivo, en ello implica que quien tiene la facultad para expedir reglamentos es el Ejecutivo, así también, el gobierno del Distrito Federal está a su cargo y expide reglamentos tendientes al mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, y señala el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a su vez en esta misma Ley, señala que el Jefe de ese Departamento tiene las siguientes facultades:

Expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tienden a la más eficaz realización de éstos.

Expedir reglamentos interiores con sujeción a los cuales deberán organizarse las diferentes Direcciones Generales por oficinas, a fin de procurar la mayor eficacia en el funcionamiento de las dependencias del Departamento, Artículo 28 de la citada ley.

Es pues de la misma manera que en las secretarías de Estado y con el mismo propósito de organizar y dividir el trabajo dentro de cada departamento administrativo, existen bajo la dependencia del jefe del Ejecutivo, los secretarios que determinan el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor, Artículo 25 de la citada ley complementandose la organización del Departamento con las Secciones y Oficinas indispensables integradas por agentes auxiliares cuyas actividades deben ser determinadas por el reglamento interior del Departamento, Artículo 28 de la citada ley.

A semejanza de éste Órgano público, existen otras clases de Instituciones Oficiales más completas por cuanto que actúan realizando actividades administrativas y que guardan para el Órgano central una

por disposición constitucional, Artículo 73, Fracción VI, inciso 1o., que establece: El gobierno de este, estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva; siguiendo los principios fundamentales y haciendo mención de ellos, en este caso, el Artículo 92 constitucional, segunda parte determina: Los reglamentos, decretos, ordenes del Presidente de la República, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador y al jefe del departamento respectivo, en ellos implica que quien tiene la facultad para expedir reglamentos es el Ejecutivo, así también, el gobierno del Distrito Federal está a su cargo y expide reglamentos tendientes al mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, y señala el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a su vez en esta misma Ley, señala que el Jefe de ese Departamento tiene las siguientes facultades:

Expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tienden a la más eficaz realización de éstos.

Expedir reglamentos interiores con sujeción a los cuales deberán organizarse las diferentes Direcciones Generales por oficinas, a fin de procurar la mayor eficacia en el funcionamiento de las dependencias del Departamento, Artículo 28 de la citada ley.

Es pues de la misma manera que en las secretarías de Estado y con el mismo propósito de organizar y dividir el trabajo dentro de cada departamento administrativo, existen bajo la dependencia del jefe del Ejecutivo, los secretarios que determinan el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor, Artículo 25 de la citada ley complementándose la organización del Departamento con las Secciones y Oficinas indispensables integradas por agentes auxiliares cuyas actividades deben ser determinadas por el reglamento interior del Departamento, Artículo 28 de la citada ley.

A semejanza de éste órgano público, existen otras clases de Instituciones Oficiales más completas por cuanto que actúan realizando actividades administrativas y que guardan para el órgano central una

relación que no es precisamente la de jerarquía, que tienen a su vez, ciertas atribuciones de decisión y gozan de personalidad jurídica propia.

La formación de Organismos Descentralizados a obedecido a la necesidad de dar satisfacción a las ideas progresistas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a las labores públicas; Atribuciones de estos órganos, sus titulares se erigen por los mismos individuos, determinan su propio patrimonio, expiden sus propios reglamentos así como el de los funcionarios y empleados que le integran, gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos como acontece en las demás instituciones oficiales.

Es necesario hacer referencia a otra clase de reglamentos que -- han sido objeto de discusiones en lo referente a su existencia "Los reglamentos autónomos"

Si de acuerdo con la Constitución es el Ejecutivo el encargado -- de expedir reglamentos autónomos, atendiendo a necesidades colectivas del pueblo, no es posible concebir que dichas facultades sean delegadas a otro tipo de funcionarios, se aduce, por ejemplo, que son reglamentos autónomos atendiendo a disposiciones fundamentales, como es el caso del Artículo 10 constitucional que a la letra dice:

"Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tiene libertad de poseer armas de cualquier clase para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de -- las que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de Policía y al Artículo 21 que en lo conducente dispone:

Compete a la autoridad Administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de la policía el cual, únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas, a este respecto el licenciado y catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, explica lo siguiente:

En el 1o. de los preceptos, faculta a los reglamentos de policía para restringir la libertad de portación de armas en las poblaciones y el 2o. supone la existencia de reglamentos gubernativos y de policía que también son restrictivos de la libertad y la aplicación de -- las penas por la infracción de dichos reglamentos, pero sin que en --

ninguna de los Textos se haga alusión a las leyes a que esos reglamentos deben de referirse" (1).

El Doctor en Derecho, Andrés Serra Rojas, expone que: "No es cierto que existan reglamentos autónomos que expidan autoridades administrativas distintas del Ejecutivo, que si bien es cierto que cuando la Constitución ordena que la portación de armas queda sujeta a los reglamentos de policía, también es cierto que no hay ninguna razón para suponer que estos reglamentos se deban apartar del sistema de la Constitución, es decir, que no sean reglamentados de una ley. (Artículo 10 - Constitucional). Por lo que se refiere al Artículo 21, constitucional, que no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía, sin sujeción a una ley y para fundamentar el primer precepto hace referencia a la última reforma del Artículo 10 constitucional, aprobado por el congreso de la Unión, pero pendiente de aprobación, por la legislatura de los Estados, que a la letra dice: Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley Federal y de las reservadas para uso exclusivo del ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional; la ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas; posteriormente el maestro aludido, expresa: Como observamos, la ley con justicia, subordina, la portación de armas a una ley y no a un llamado reglamento autónomo. En lo referente al Artículo 21- Constitucional, explica que por la falta de una ley ordinaria, el régimen de policía y de gobierno mencionados, ha conducido a una serie de arbitrariedades reglamentarias, privando al ciudadano de su libertad -- con quince días de cárcel y vuelta y por tanto expone, que es necesario restablecer en puridad, los principios de nuestro Derecho Constitucional, expidiendo la legislación adecuada para mantener el ejercicio de derechos fundamentales" (2). Es de un interés imponderante el --

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo.

(2) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I.

análisis que hace a este respecto el maestro Serra Rojas, aportando - una serie de conocimientos, los cuales siempre nos han merecido nuestro respeto por lo cual expreso mi reconocimiento.

Es indudable que el problema en cuestión viene a ser sumamente - interesante en cuanto se refiere a que los reglamentos deben estar -- fundados en una ley, a lo cual hace referencia el catedrático mencionado, ya que si no se tiene una base legal se vienen a infringir disposiciones constitucionales por las autoridades administrativas, como son los casos de los organismos descentralizados que expiden sus propios reglamentos, como sucede así mismo, en el Departamento del Distrito Federal que expide y aplica reglamentos en algunos ~~casos inconstitucionales~~, en igual caso de las Secretarías de Estado, que al no haber una ley federal de trabajo burocrática que reconozca a todos -- sus trabajadores sin excepción sus derechos, que más que nada están - sujetos a los reglamentos que determina cada director, jefe de oficina etc, ya que están sujetos a un presupuesto y que en cualquier momento, a juicio o arbitrio de estos son suspendidos y vejados en su - dignidad humana, violando principios de orden social, como es el Artículo 123 Constitucional que se estatuyó como derecho social con miras a proteger sin distinción alguna a toda clase de trabajadores.

CAPITULO II

- A).- *Fundamento de la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.*
- B).- *Facultades Discrecionales: Limitaciones.*
- C).- *Los Reglamentos Inconstitucionales.*
- D).- *La Facultad Reglamentaria en las Instituciones Descentralizadas.*

A.- FUNDAMENTO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO.

"El régimen de separación de poderes implica que, todas las funciones de un mismo carácter material, formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma y que, cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente - por un texto de la Constitución; por lo mismo para admitir que el Poder Ejecutivo tenga la facultad reglamentaria, es necesario que así - se consigne en la Constitución. "No son muy precisos los términos de la Constitución Mexicana, en cuanto a determinación de la facultad -- reglamentaria, fué elaborada en el calor de las asambleas y es precisamente lo que justifica las lagunas que ella presenta, es por ello, - que los intérpretes de la Ley no han encontrado una misma Constitu--- ción en cuanto a la expresión de las motivaciones que tiendan a jus-- tificar en la facultad reglamentaria, es necesario un proceso de in-- terpretación del Artículo 89, Fracción I de la Constitución, para fi-- jar su alcance, ya que se ha considerado que en realidad el Poder Eje-- cutivo recibe las facultades reglamentarias de una simple delegación-- del Poder Legislativo, cierto es, que en ocasiones al Ejecutivo le -- son delegadas facultades legislativas para que éste a su vez emita -- disposiciones de carácter general, pero es en este caso de facultades delegadas, y no de facultad reglamentaria, cuya función se encuentra determinada al ejecutivo Federal por la Constitución, así pues, el -- Artículo 89, Fracción I, expresa lo siguiente: Promulgar y ejecutar -- las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, es por tanto, que dicho pre-- cepto ha dado motivo a una serie de opiniones por parte de juristas - de derecho", el maestro Gabino Fraga, nos explica "Que en México, el Poder Ejecutivo, siempre ha tenido la competencia de la facultad re-- glamentaria en forma textual, que si bien es cierto que en la Consti-- tución de 1857 fracción I, que es exactamente el Artículo 89, Fracción I, de la de 1917, en la cual se ha suprimido del texto la expresión - de reglamento, que contenían las constituciones anteriores, posterior-- mente nos dice que en dicho precepto se encuentran consignadas tres - facultades del Ejecutivo. A).- Promulgar las leyes que expida el Con-

greso de la Unión, B).- La de Ejecutarlas, C).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia: Promulgar es el acto por el cual el Jefe del Estado testifica al Cuerpo Social, la existencia de la Ley y ordena su ejecución, en cuanto a la ejecución de las leyes, consiste en la realización de los actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales.

Por último, queda el de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma y no puede serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto, en sentido gramatical la palabra proveer, significa suministrar los medios adecuados para un fin; en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes, en dichos términos la interpretación gramatical de la disposición legal -- lleva a la conclusión de que en ella se otorga juntamente con otros, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley; podríamos por tanto, expresar que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no es sino una fase de la ejecución de las Leyes" (1), la esfera administrativa que se señala, no sirve sino para delimitar la competencia del Presidente con relación a las Leyes". El maestro Felipe Tena-Ramírez no está de acuerdo con la interpretación que se da al Artículo 89, Fracción 1, tal como está redactada, ya que: "Ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, significa que se trata únicamente de una facultad "Ejecutar las Leyes" pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad" (2).

La importancia del reglamento, la necesidad de contar con él, ha dado como resultado una institución de derecho consuetudinario que viene a llenar el vacío que dejaron los constituyentes de 1857 y de 1817. El maestro Andrés Serra Rojas opina que "No se requiere de un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria; El extenso concepto de ejecución de las leyes sería ineficaz, sin la fa-

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo.

(2) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.

cultad de expedir reglamentos, facultad que compete al Ejecutivo, -- constitucionalmente para la ejecución de las Leyes, necesita el Presidente expedir reglamentos y dictar disposiciones y órdenes, como jefe supremo de la administración Federal el cual dispone y resuelve lo -- conveniente para el buen despacho de ella, por lo que se entiende que los reglamentos y demás disposiciones del Ejecutivo no han de contrariar la Ley, puesto que tiene que proveer a su exacta observancia, es decir que los arreglos que convengan o sean necesarios para la observancia de la ley, en dicha reglamentación, debe ser exacta, o sea, -- que el Ejecutivo, no tiene el poder para alterar o cambiar en nada el precepto de la Ley.

Es muy importante la facultad de expedir reglamentos y disposiciones análogos por cuanto que éstos vienen a ser el complemento de -- la Ley y, en verdad, un acto realmente legislativo de suma influencia porque reconociendo todos los empleados al Ejecutivo como superior, -- la opinión de éste constituye una declaración del sentido de la ley, -- por último podemos expresar que la tradición Constitucional Mexicana, ha sido en el sentido de que la facultad reglamentaria corresponde al Ejecutivo" (1).

B.- FACULTADES DISCRECIONALES: LIMITACIONES.

En la Administración Pública, los deberes y poderes se encuentran divididos y ordenados en grupos, en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstos o bien que las -- personas físicas, en cuanto que a ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales, el Estado es puesto en la condición de querer y obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho. Bonnard nos dice: "Hay poder discrecional para la administración cuando la Ley o el reglamento, previendo -- para la administración ciertas competencias en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse en que momento debe obrar, como debe obrar y que contenido va a dar a su actuación.

(1) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Tomo I.

El poder discrecional consiste, en la libre apreciación dejada a la administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer" - (1), Gropali expresa "Que dos elementos concurren a constituir el órgano administrativo: uno objetivo y el otro subjetivo, el primero es dado por el cargo a quien está confiada la realización de uno o más de los varios deberes del Estado, y se concreta en un conjunto de funciones, de poderes y medios. El segundo está constituido por la persona o personas físicas encargadas del puesto pública y por medio de las cuales quiere y consigue sus propios fines, la esfera de competencia que delimita no crea una personalidad jurídica; entre el Estado y sus órganos, no hay ninguna relación porque en cada caso de actuación de un órgano, es el propio estado el que actúa; la facultad de la administración de obrar libremente sin que su conducta esté determinada por la regla de derecho, es lo que constituye la facultad discrecional, esa facultad debe distinguirse del poder arbitrario, pues mientras este represente la voluntad personal de titular de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, sus caprichos o sus preferencias, aquella, aunque constituye la esfera libre de la autorización de una autoridad, tiene un origen legítimo como lo es la autorización legislativa y un límite que en el caso extremo en que no está señalado en la misma Ley o en el sistema que esta adopta, existe siempre en el interés general que constituye la única finalidad que pueden seguir las autoridades administrativas; por esta razón, mientras una orden arbitraria carece en todo caso de fundamento legal, la orden dictada en uso de la facultad discrecional, podrá satisfacer los requisitos del Artículo 76 Constitucional, para fundar o motivar la causa legal del procedimiento" (2)

Partiendo del principio básico de la Ley, el Congreso legisla en una forma tan amplia que hace innecesario en ocasiones el reglamento, pero debido a la evolución constante de los medios sociales, así como de su técnica, hace que a dichas leyes se les regule constantemente en sus detalles de aplicación a través de reglamentos procurando que-

(1) Bonnard. op. Cit. pag. 64.

(2) Gropali "Doctrina del Stato". 8a. Ed. Milán Dott A. Giuffrè, 1959. pag. 147.

éste no afecte principios o derechos de los administrados; la competencia de los funcionarios está subordinada a la Ley, en cuanto que tienen la obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu, la imposibilidad para la autoridad administrativa, de tomar la iniciativa para disminuir por un reglamento la libertad de los ciudadanos si el legislador no ha planteado, a lo menos el principio de tal determinación, imposibilidad de tocar materias o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el legislador, sea por la Constitución, sea por la Ley. "La Suprema Corte de Justicia ha sostenido en varias ejecutorias que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del Artículo 15 constitucional y sujeto al control judicial, cuando el juicio subjetivo del Actor del acto no es razonable sino arbitrario y cuando es notoriamente injusto, al hacer referencia de la serie de lagunas que presentan la reglamentación y al hacer incapie en los vicios con que cuenta el reglamento de policía y sus auxiliares, que aunque en este punto no es lo concerniente a nuestra materia, aludimos a él con el objeto de ver o analizar la degradación en que ha caído la administración pública, en lo referente a esa facultad en general.

Ahora bien, la autoridad debe tener una competencia ligada por la Ley, no un poder discrecional, en todos aquellos casos referidos a las garantías individuales, en que la Constitución exige que dichas garantías sólo pueden efectuarse por mandatos de la Ley, en este caso si se otorgara una facultad discrecional, se produciría el resultado de que la administración substituiría al poder Legislativo, violandose así el principio de la reserva de la Ley que es competencia exclusiva de este, dicha facultad discrecional debe ser estrictamente necesaria para evitar un sacrificio de los intereses públicos-escenciales" (1).

C.- LOS REGLAMENTOS INCONSTITUCIONALES.

Son reglamentos inconstitucionales, aquellos que contravienen algún mandato de la Constitución que en general, no tienen una base legal para ser expedidos, en nuestro sistema actual, debido a vicios.

(1) S. J. de la F.T. pag. 8532.

dejados a la administración pública, ha prevalecido que estos reglamentos, causen graves problemas en el desarrollo social del país, pues ha constituido un perjuicio tanto en su expedición como en su publicación. Es verdad que la expedición del reglamento, se basa en la Fracción I, del Artículo 89 constitucional, ello no quiere decir que no deban ajustarse a los lineamientos de la Constitución, a través de un juicio de amparo se pueden destruir los efectos de un reglamento inconstitucional, por lo que no significa que las autoridades administrativas deban aplicar una Ley constitucional, porque de acuerdo con la supremacía de la Constitución, esta debe prevalecer sobre cualquier Ordenamiento.

El problema de la inconstitucionalidad de los reglamentos, es de difícil solución porque nos encontramos, en la transición de un sistema liberal, que viene desde 1857, y se conserva en algunos preceptos de la Constitución y un sistema estatista, que contradice las afirmaciones liberales y extiende considerablemente el campo de acción del Poder Público, con menoscabo de los derechos individuales; numerosos reglamentos se han expedido, en perjuicio de los derechos de los particulares, tal es el caso de los "reglamentos de policía", que constituyen verdaderos ataques a las libertades fundamentales, entre otros, el Derecho de Asociación, la libertad de pensamiento y el régimen de propiedad o el amplio alcance que puede comprender a todo el interés público, desempeña un aspecto importante para precisar el alcance de los reglamentos.

Acuerdo por el cual se fijan las reglas a que deberá sujetarse la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos públicos.

Al margen en sello que dice: Poder Ejecutivo Federal-Estados Unidos Mexicanos-México-Departamento del Distrito Federal-Oficina de Gobernación-Sección de Gobierno.

ACUERDO

Al C. Secretario General del Departamento del Distrito Federal--
Presente.

El Sr. Presidente de la República se ha servido disponer que con el fin de hacer efectivas las garantías otorgadas por el Artículo 6o.

de la Constitución General de la República, se norme el criterio de este departamento en lo relativo a manifestaciones públicas por las siguientes reglas, que se servirá usted dar a conocer a las oficinas correspondientes: Ordenar su publicación en el "Diario Oficial", hacer del conocimiento público por boletines a la prensa y transcripción de dichas reglas a los partidos Políticos y Organizaciones registradas en este Departamento.

I.- No podrán celebrarse simultáneamente ni en un mismo lugar, manifestaciones, mítines u otros actos públicos por partidos o grupos antagónicos, si en virtud de circunstancias especiales, como fechas fijas que conmemoren acontecimientos, etc., hubieren de celebrarse al mismo tiempo actos de esta naturaleza por grupos opuestos, no podrán realizarse sin que los grupos antagónicos manifestantes acepten que el itinerario de su recorrido no tenga con el de los contrario puntos de intersección.

II.- Para que la vigilancia que deba ejercer la autoridad administrativa en bien del orden público sea efectiva, es indispensable que para la celebración de manifestaciones, mítines u otros actos políticos se de aviso al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal con 48 horas de anticipación, remitiéndole el programa que vaya a desarrollarse en tales actos, a fin de que las autoridades dicten las disposiciones de policía y tráfico que procedan.

III.- En el caso de que se dirigieran al C. Jefe del Departamento varios avisos para manifestaciones en el mismo día, será tomado en consideración el aviso primeramente recibido, notificándose a los demás solicitantes que deban cambiar día y hora para su manifestación por motivos de orden público y previniéndoles a todas de las sanciones que se aplicarán a quienes contravengan este acuerdo.

IV.- La fuerza pública sólo podrá disolver manifestaciones o mítines públicos:

a).- Si al ser requeridos los manifestantes no exhiben el acuse de recibo, en conformidad del Departamento del aviso de que habla el punto 11 de este acuerdo.

b).- Si en ese acuse de recibo se manifiesta que existe algún impedimento de los previstos en este Acuerdo para la manifestación de - que se trata.

c).- Si se celebra en lugar distinto del anotado en el aviso.

d).- Si se han salido los manifestantes del recorrido aprobado.

e).- Si en la manifestación se vierten ideas que no pueden ser - objeto de manifestaciones públicas, por ser de las que prohíbe el Artículo 6o. Constitucional.

f).- Si durante ellas se cometen actos delictuosos y no es posible localizar a los responsables o en los directores de la manifestación tratan de impedir su arresto o se hacen en alguna forma solidarios con los mismos responsables.

En el caso de las fracciones a y b de este punto, los organizados de la manifestación quedarán sujetos al pago de una multa de - -- \$ 100.00 a 500.00.

En el caso de la fracción e) los oradores que los contravengan - quedarán sujetos al pago de una multa de \$ 10.00 a \$ 500.00 sin per-- juicio de la responsabilidad penal en que puedan incurrir.

La misma multa se aplicará a los contraventores de los previsto de la fracción f) sin perjuicio también de la responsabilidad penal - que proceda.

Reglamento de policía en parques, jardines y paseos públicos del Distrito Federal de 4 de Abril de 1941, publicado en el "DO" de 19 de Abril de 1944.

Artículo 10.- En los parques, Jardines y Paseos Públicos no se - podrán establecer puestos fijos o semifijos sin la autorización expressa del Departamento del Distrito Federal, el que al otorgar el permiso correspondiente fijará expresamente al solicitante las condiciones en que puede establecerse su puesto.

Artículo 11.- Los particulares no podrán colocar ninguna clase de muebles dentro de los parques y Jardines del Distrito Federal sin obtener la autorización correspondiente.

Artículo 12.- Por ningún motivo se permitirá la colocación de -- propaganda cualquiera que sea su clase y materiales que se empleen, - en los troncos de los árboles, estatuas, obras de ornato, etc. exis--tentes en los parques, jardines y paseos públicos del Distrito Federal.

Tesis Jurisprudencial.

Los reglamentos que establecen un requisito de distancia que debe haber entre los comercios son inconstitucionales.

Tesis Jurisprudencial.- Inconstitucionalismo del requisito de distancia, de los comercios.

"Los reglamentos que establecen un requisito de distancia, que de ba haber entre los comercios, son inconstitucionales". (215-pag.422).

D.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS.

La descentralización administrativa, es una Forma de Organización que realiza el Estado, que tiene por finalidad, la creación de una - - Institución Pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio, y un régimen jurídico, establecido por la Constitución; esta creación de organismos descentralizados, ha traído como consecuencia un -- sin fin de problemas, estos entes públicos, se encuentran legalmente-- facultados para dictar su propio orden jurídico reglamentario, pero -- tal es la fundamentación, que algunas leyes administrativas que han -- creado organismos descentralizados, han entregado esta facultad a los propios entes jurídicos o sea que, en este caso se están suplantando - facultades, que bienen implícitas al ejecutivo, en el Artículo 89, - - Fracción I de la Constitución; ejemplos:

a).- Instituto Mexicano del Seguro Social; el Artículo 107, Fracción X de la Ley Orgánica de esta Institución, señala como función - - principal del Seguro Social: Expedir sus Reglamentos interiores; El Artículo 117, Fracción VI, de la propia Ley, fija como función propia -- del Consejo Técnico: Expedir los reglamentos interiores que menciona - la Fracción X, de esta Ley.

La Universidad Autónoma de México, en el Artículo VIII, Fracción I, establece: El Consejo Técnico tiene facultad, para "Expedir todas - las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organiza-- ción y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universi-- dad.

"Facultad Legislativa". Por otra parte, las relaciones y su perso-- nal de investigación docente y administrativo, se regirán por estatu--

tos especiales, que dictará el consejo Universitario, que no pueden -- violar las disposiciones del Artículo 123 Constitucional.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores - del Estado.- El Artículo 115, de la Ley de dicho Instituto, establece, entre las facultades del director, Artículo 155, Fracción 22; Someter a la consideración de la junta, las Reformas o Adiciones que considere pertinentes a los Reglamentos interiores, económicos, y de servicios - médicos del Instituto. El Artículo 110, Fracción VI, ordena que corresponde a la Junta Directiva, aprobar y poner en vigor los reglamentos - interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto. Como se - puede apreciar en estos casos, los organismos descentralizados asumen - disposiciones constitucionales contrariando, inclusive, jurisprudencias defectuosas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determina la única y exclusivamente compete al Poder Ejecutivo Federal la facultad de EXPEDIR REGLAMENTOS, sin que dicha facultad la pueda delegar. Tesis 890, página 1645, no obstante éstas disposiciones fundamentales, su aplicación de éstos reglamentos, vienen a conformar una serie de -- Injusticias y Arbitrariedades por parte de quienes ejercen dichas facultades administrativas.

C A P I T U L O I I I

- A).- *Naturaleza Jurídica de los Reglamentos y la relación del Estado con los Servidores Públicos.*
- B).- *Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.*
- C).- *El Régimen Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado.*
- D).- *Los Reglamentos y su aplicación en Materia Laboral.*

A.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS REGLAMENTOS Y LA RELACION DEL ESTADO CON LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A este respecto, existen diferentes opiniones que tratan de fundamentar la naturaleza jurídica de los reglamentos y poderes, encontrara la vez, la relación del Estado con los servidores públicos, así, Carre de Malberg, expresa, "Que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente por que emana de la autoridad administrativa sino porque es en si un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función Administrativa" (1), tal como esta función es definida. La critica que al respecto se hace, que no hace alusión al órgano que realiza la función, puede objetarse, en el sentido de que considera el acto reglamentario como un acto de ejecución de las leyes no obstante que el reglamento es el medio directo para llegar a la ejecución de las leyes y, por lo mismo no se adecua en los cuadros de la función administrativa, en la forma natural como se le trata de hacer ver, además, se deja pendiente de resolver el problema del cual es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

Otra opinión es la que niega, "Que desde el punto de vista natural, los reglamentos, sean verdaderas leyes y funda su negativa en el concepto especial que se forma del acto legislativo y del acto administrativo, y asevera lo siguiente: El carácter propio de la Ley, no reside en su generalidad, ni en la impersonalidad de la orden o de las ordenes que da, consiste en el hecho de que es considerado como experiencias de la voluntad racional, por lo que no se puede decir lo mismo del reglamento, que viene a ser la expresión de la voluntad de los administradores" (1), esta opinión es objetada al igual que la primera pues tratan de considerar el Acto Reglamentario como Acto Administrativo.

(1) Bertheleym, *Defence de Quelques vieux principes la loit et le reglement melanges Haouriou.*

(2) Carre de Malberg, *Contribution a la Teoria Generale de l'Etat, T. 1.* pag. 630.

Otra opinión es la que trata de relacionar el concepto de reglamento con el de la Ley y expresa que existe una diferencia, por que - la Ley se expide en el ejercicio de una soberanía, más absoluta mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más limitada, lo que resulta erróneo por que habla de una soberanía más absoluta y más radical, es perder de vista el carácter de unidad e individualidad de la soberanía, por tanto, esta no puede ser más absoluta y radical, o bien existe o no existe.

Otra opinión a la cual me adhiero en el sentido que considera, - "Que desde el punto de vista formal, acto reglamentario como acto administrativo y desde el punto de vista material, identifica el reglamento con la Ley, o sea, que el reglamento constituye desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca un acto legislativo que como todos los de ésta índole crea, modifique o extingue situaciones jurídicas generales" (1) (Jurisprudencia de la S.C.D.J. 1917-1965. 2a. Sala. Tesis 224), ahora bien, pueden señalarse algunas diferencias entre la Ley y el reglamento desde un punto de vista formal, el reglamento emana del Poder Ejecutivo y la Ley del Poder Legislativo, un comentario al respecto es el de que "Puede existir la Ley, sin que para ello sea necesario el Reglamento, en cambio el Reglamento presupone la existencia de una Ley, ello no implica el que el reglamento subordine su naturaleza jurídica a la Ley, por lo que, del mismo modo la Ley ordinaria pierde su carácter legislativo, por el hecho de que tenga que subordinarse a la Constitución, ni por que su validez dé su conformidad con la propia Constitución, en cuanto que son independientes para poder aplicarse no contraviniendo disposiciones Constitucionales. Ahora bien, existen al respecto dos principios fundamentales que sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, lográndose por medio de ellos, hacer una diferencia - ción, entre el contenido de sus disposiciones y el de las leyes que - emanan del Poder Legislativo".

(1) Jurisprudencia de la S. C.D.J. 1917-1965 2a. Sala. Tesis 224.

El primer principio es el de la preferencia o primacía de la Ley: que consiste en que las disposiciones contenidas en una Ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un Reglamento, principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso VII del Artículo 72 Constitucional, según el cual en la interpretación reforma o derogación de las leyes o decretos, se observan los mismos trmites establecidos por y para su formación. El otro principio, es el denominado de la reserva de la Ley, que consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una Ley.- Como por ejemplo: El tratar de reglamentar las garantías individuales, que por casos excepcionales podría hacerse por medio de una Ley en el sentido formal, en otros preceptos de la Constitución, también se establece la necesidad de una Ley para imponer contribuciones y penas"(1), lo que se trata de ver es que en todos estos casos, la Constitución emplea términos claros y el prevenir que por medio de una Ley regule la materia debe entenderse una Ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Ejecutivo; un comentario al respecto es de que tanto la Ley como el reglamento determinan diferentes requisitos para una reforma o derogación, en cuanto el reglamento éste, pueda ser modificado o derogado por otras disposiciones del mismo carácter o sea, que el reglamento tiene un procedimiento más expedito para una reforma o derogación, pero esa es precisamente la ventaja que tiene de poder ir adaptando la Ley a las necesidades prácticas siempre cambiantes. Todo ello obedece a una razón formativa, pues la autoridad formal de las leyes deriva del autor del acto y del procedimiento que debe seguirse por una elaboración, partiendo de estos comentarios y opiniones expuestas, enfocaremos nuestra opinión y trataremos de analizar cuales son las relaciones que existen entre el Estado y sus servidores, que para mí es un tema fundamental el ver que clase o forma de relación existe entre el Estado y los servidores públicos. Y que en realidad no se ha precisado cual es la posición que tiene el trabajador al Servicio del Estado con respecto que tiene con el mismo, al respecto expondre teorías -

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo.

que tratan de precisar la naturaleza jurídica de la función pública. - "La primera es la Teoría del Derecho Privado que nos trata de explicar desde el punto de vista del Derecho Privado, que tipo de relación tiene el Estado con las personas que le prestan sus servicios, por lo que el esfuerzo de esta teoría se concreta a encontrar alguna categoría jurídica de Derecho Privado que pueda tener semejanza con la relación -- del Estado y sus servidores" (1).

"La Teoría del Derecho Público se interesan por encontrar soluciones de interés público, sin menoscabo de otros intereses que pueden -- ser considerados, en la estructura general de una institución administrativa. La teoría que sostiene que la relación de los funcionarios y empleados con el Estado, es un acto unilateral, esta sostiene que la -- relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y no se requiere del consentimiento del agente público, por que se trata de -- una obligación impuesta por el orden público" (2). La crítica que al -- respecto se le hace a esta tesis, es que es inadmisibles, en cuanto que contraría disposiciones de orden constitucional, tal es el caso del Artículo 5o. que expresa en el párrafo 2o. En cuanto a los servicios públicos sólo pueden ser obligatorios en los términos que establezcan -- las leyes respectivas; el de las armas y el de los jurados, así como -- el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa o indirectamente. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley con -- las excepciones que esta señale.

Otra tesis es aquella que sostiene que "La relación del Estado y sus trabajadores, es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona cuando ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia posición" (3). Esta opinión ha sido objetada por-

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. pag. 132.

(2) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, pag. 132.

(3) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, pag. 132.

nes de los servidores públicos se fijan en leyes y reglamentos. En un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio sin que intervenga la voluntad del agente pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión; el funcionario además de los derechos que le reconoce la Ley tiene obligaciones que aseguran el interés del servicio; la teoría del servicio civil descansa en este régimen jurídico, considerando que el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos, correlativamente, el sistema reconoce derechos a los trabajadores que en ningún caso se deberán oponer al interés general.

El Artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, dispone: En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales se aplicarán supletoriamente y en su orden, Ley Federal del -- Trabajo; Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del ór-- den común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad, el Artículo 46 fracción V de la misma Ley dispone: Que un trabajador puede ser cesado por resolución del Tribunal respectivo; por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de -- trabajo de la dependencia respectiva. En torno a este problema la Cor-- te reconoce la última tesis, no estas razones, en lo cual no estoy de acuerdo.

"En términos generales existe una relación del Poder Público y -- sus servidores también lo es que esta relación no tiene las caracterís-- ticas de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en -- nuestra Ley laboral, supuesto que esta tiende a regular las activida-- des del capital y del trabajo como factores de la producción o sea en -- funciones económicas, lo que no sucede tratándose del Poder Público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social por -- que las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin eco-- nómico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de -- los componentes de la sociedad por ello, no puede afirmarse que exis--

ta paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al Servicio del Estado " (1).

B.- LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES-
DE LA UNIÓN.

"Hasta la expedición del Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes Públicos de 5 de Diciembre de 1938, el régimen de la función pública o sea, el régimen de relación entre Estado y sus servidores no llegó a definirse legalmente salvo algunos casos especialmente reglamentados, ciertamente que el Artículo quinto Constitucional, indicó la necesidad de concurso de voluntades para crear la relación del servicio, ya que establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, pero sólo unos pocos preceptos hacen referencia a la relación que se trata, así el artículo 89 Fracción II, de la Constitución, establece entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, le otorga una amplia facultad para nombrar y remover a los altos funcionarios, a los funcionarios superiores de la administración y a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no este determinado de otro modo, en la propia Constitución o en las Leyes, como entraban disposiciones en contrario ni se disponía de una Ley del servicio civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta, por otra parte la Ley Federal del Trabajo, excluye de sus disposiciones a los funcionarios y empleados públicos al declarar, las relaciones del Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan:

La Suprema Corte de Justicia declaró en varias ocasiones, que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que, por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del Artículo 123 Constitucional, ya que esta tendía a buscar un equilibrio entre

(1) Índice del Sur - 1917-1965, 4a. Sala, Tesis Jurisprudencial No. - 200, pag. 187.

el capital y el trabajo, como factores de la producción; circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen" (1).

"Durante el régimen del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se expidió un acuerdo presidencial, estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado, se consideró que ya se trataba de una medida administrativa transitoria de administración, inspirada en razones políticas circunstanciales, que sería de establecer derechos temporales en favor de los trabajadores por la propia eventualidad de los reglamentos, y por no haber tenido facultad de Ejecutivo Federal para una medida de tal naturaleza" (2). "El estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de Noviembre de 1938, por el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial del 5 de Diciembre del mismo año, a iniciativa del Presidente Cárdenas el Congreso expidió el mencionado estatuto para proteger, los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, creándose en favor de ellos, preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los términos del referido estatuto, independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon en favor de esta los derechos de asociación profesional y huelga, el mencionado estatuto compuesto de 15 Artículos y 12 transitorios quedó estructurado en los términos siguientes: Título 1o. Disposiciones generales, en lo que se refiere la relación jurídica de trabajo. Se clasifican a los trabajadores en dos grupos: de base y de confianza. Título 2o. Derechos y obligaciones de los Trabajadores. Título 3o. De organización colectiva de los trabajadores del Servicio de los Poderes de la Unión. Título 4o. De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales. Título 5o. De las prescripciones. Título 6o. Del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado. Título 7o. De las sanciones por infracciones a la Ley y por desobediencia a -

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Tomo 1.

(2) Decreto Oficial del 12 de Abril de 1934.

las resoluciones del Tribunal de Arbitraje. El Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, sigue los mismos principios sociales del Estatuto anterior excepto el relativo a empleados de confianza cuya nómina fué aumentada, sin embargo, se conserva - la línea voluntaria, en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al Servicio del Estado, y cuya efectividad dependerá de que en su lucha se identifiquen con las clases obreras" (1), posteriormente, como las exigencias de los burocratas fueron en aumento, - las garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes como el - Estatuto de carácter ordinario se consagraron como leyes constitucionales en la edición que se hizo como apartado "B", al Artículo 123 de la Constitución Federal, el 21 de Octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial el 5 de Diciembre del mismo año y con fecha del 28 de Diciembre de 1963, fué publicada en el Diario Oficial. La Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que desde aquella fecha substituye al Estatuto al regular el régimen de la función pública.

C.- EL REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

No obstante no haber sido alterado el texto Constitucional en la Fracción II Artículo 89 que otorga al Ejecutivo la facultad de nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no están determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. Esta facultad si resulta modificada al transformarse los preceptos constitucionales, como se deben llevar a cabo los nombramientos no obstante las restricciones impuestas al Ejecutivo en materia de nombramientos, remociones, plasmados en los estatutos de 38 y 41, y que en la actualidad muchas restricciones derivan del apartado "B", del Artículo 123 Constitucional de Diciembre de 1960, pero principalmente de - la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"Se acentúan las restricciones al Poder Ejecutivo en lo que parecía regla general de la Fracción II, del Artículo 89 Constitucional; - la libre potestad para nombrar y remover cabe entender que ya no se --

(1) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo.

conserva por lo que hace a la remoción tocante a lo cual la regla es - ahora que el titular del Ejecutivo; quienes carecen de la libre disposición mientras que la excepción consiste en la libertad para remover o cesar, por lo que toca a la remoción el punto importante que es lo - único que queda de la atribución de remover libremente a los empleados de la Unión" (1).

La Constitución sólo se ocupa de los empleados de confianza en la Fracción XIX, inciso "B" del Artículo 123, después de establecer que - la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, la función expresada, ~~añade: Las personas que los desempeñen disfrutarán~~ de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social. La protección al salario tienen una normativa en las Fracciones de la I a las VI. La Seguridad Social es la Fracción II, todas ellas del inciso "B", fuera de los beneficios que la Fracción - XIV acuerda a los trabajadores de confianza, y estos no comparten con los trabajadores de base los demás derechos que otorga el inciso "B", - entre ellos los consignados en la Fracción IX. Los trabajadores sólo - podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas en los términos que fije la Ley: Congruentes con los anteriores ordenamientos constitucionales, el Artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enumera a los trabajadores de confianza y el Artículo 6o. expresa que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior; el Artículo 8o. a su vez excluye del régimen, entre otros de la Ley a los empleados de confianza, de todo ello se deduce, que la regla general estriba en que los empleados de base, es decir, los no enumerados, son los que están protegidos por la Ley en - sus derechos, uno de ellos consiste en que no podrán ser cesados sino - por alguna de las justas causas, que admite el Artículo 46, de la Ley Federal de los Trabajadores. Como los empleados de confianza no gozando de este derecho, quiere decir que por lo que mira a ellos y sólo a - ellos, queda subsistente la facultad del Presidente de la República, - consignada en la Fracción 1a. del Artículo 89 de la Constitución, de -

(1) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, pag. 443.

moverlos libremente: "La conclusión a la que se llegaría, en el ámbito del derecho laboral, entre el Estado, que es el que auténticamente gobierna las relaciones de un Estado patrón, con sus servidores de base de acuerdo con el Artículo 2o. de la Ley, al prever que para los efectos de la misma, la relación jurídica de trabajo, se entiende establecida, entre los titulares de las dependencias o instituciones y los trabajadores de base a su servicio; pero la conclusión no surge con la misma nitidez, en el campo del Derecho Constitucional si el empleado de confianza, se encuentra excluido del régimen laboral, si entre él y el Estado no existe relación jurídica de trabajo, ello significa que para éste género de empleados, el Estado no es patrón sino autoridad y la remoción o cese, es íntegramente un acto de autoridad, regido en su caso por la Fracción 2a. del Art. 89, Constitucional, en cuanto autoriza a remover a esa clase de empleados, surge la pregunta, si el acto de autoridad consiste en el cese del empleado de confianza, si está regido por las garantías individuales, que en el principio protege a cualquier persona de cualquier autoridad, especialmente por las garantías primarias de audiencia del afectado y de fundamentación y motivación del acto, a este respecto, se contestaría afirmativamente, si no fuera porque la facultad del Presidente limitada a los empleados de confianza, es para removerlos libremente, lo que en apariencia no se aviene, con la obligación de justificar sus actos que le imponen las garantías individuales. Los que se inclinan por investigar al titular de una amplia facultad, de separar a los empleados de confianza, teniendo en cuenta las singulares funciones, a ellos encomendadas, llegarán a la conclusión, de que la Ley suprema pudo y quiso suprimir toda traba para su remoción, aún las de naturaleza constitucional al emplear el adverbio de que se trata" (1). Otros consideran que "Ninguna actividad de los gobernantes, escapa a los límites de las garantías individuales, cuando afecta a la esfera jurídica de los gobernados, excepción hecha cuando las garantías individuales se encuentran suspendidas, tendrán razón en sostener que la remoción de un empleado de confianza, en cuanto que es acto de autoridad, debe respetar las garantías de au-

(1) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. pag. 445.

diencia de fundamentación y de motivación sin que valga en contrario - la libre disposición que para este acto concede la Constitución al Presidente, pues tratándose de la gestión administrativa, lo libre es lo-discrecional y lo discrecional no es lo arbitrario, por lo que el ad-verbio, libremente ha de externarse en términos del sistema total de - la Constitución. En cuanto ella no disponga expresamente otra cosa"(1). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, mientras conoció de - la revisión en amparo, de las remociones de empleados de confianza, la competencia corresponde actualmente a los Tribunales Colegiados de Cir-cuito, se inclinó, por la última de las dos soluciones, "La Sala resol-vió en Tesis Jurisprudencial, que procede el amparo contra la orden de baja de un trabajador de confianza al servicio del Estado sin acudir - previamente al Tribunal de Arbitraje, lo que es admitir que se está en presencia ante un acto de autoridad" (2). Sobre esta base, en tesis -- que no llegó a formar jurisprudencia, la Sala estimó, "Que si bien los miembros de la policía, son trabajadores de uno de los Poderes de la - Unión, por lo tanto están excluidos del régimen jurídico, de la Ley Fe-deral de los Trabajadores al Servicio del Estado; esto no quiere decir que estén al margen de los efectos protectores de la Constitución, es-pecialmente en cuanto a la garantía de audiencia, que la autoridad ad-ministrativa debe de cumplir para dar de baja a los miembros de dicha-corporación" (3). Aunque esta tesis en cuanto referida a los empleados de confianza no es jurisprudencial como queda dicho, es la aplicación-de una tesis, más general, es así, con categoría de Jurisprudencia que en su parte relativa dice: "Los Artículos 14 y 16 de la Constitución - General de la República, impone a todas las autoridades del país la -- obligación de oír en defensa a todos los afectados con tales determina-ciones así, como la de que éstas, al pronunciarse se encuentren debida-mente fundamentadas y motivadas" (4).

(1) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, pag. 446

(2) Informe del Presidente de la 2a. Sala, correspondiente al año 1967, pag. 64.

(3) Informe del Presidente de la 2a. Sala Correspondiente al año de -- 1966, pag. 15.

(4) Jurisprudencia de la 2a. Sala, pag. 52.

D.- LOS REGLAMENTOS Y SU APLICACION EN MATERIA LABORAL.

La forma orgánica de las Instituciones Públicas, se encuentra estructurada por un conjunto de reglamentos que sirven de base en sus actividades de la vida diaria el régimen interno de cada uno de estos órganos, así como las relaciones con el personal del cual está integrado, requiere de un control especial, aún cuando los Derechos y Obligaciones de los servidores públicos se encuentran estatuidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", del Art. 123, Constitucional, se encuentra sujeta a interpretación de quienes hacen uso de ella, no obstante existen trabajadores que por la condición de la clasificación de dicha Ley, no se encuentran sometidos a su régimen, tales con los que tienen la calidad de Honorarios Eventuales, por contrato de obra determinada, o por tiempo indefinido y que aún los trabajadores de confianza tienen restringidos en parte esos derechos, específicamente para ellos se emiten disposiciones reglamentaria especiales las cuales se encargan de crear los directores o jefes subalternos de organismos oficiales son estos los que exigen su propio régimen laboral tomando la calidad de cada uno de estos servidores basandose en las facultades que les delegan los propios jefes de Departamento o Secretarios de Derecho, fundandose en el Artículo 26, de la Ley de Secretarias y Departamentos de Estado, quienes a su vez coordinan y determinan la situación de estos trabajadores, reglamentos que sustentan la forma y condiciones de su trabajo tales como: La asistencia puntual de los servidores, el horario en que se han de regir, el modo en que han de desempeñar su trabajo, el presupuesto a que estan sujetos, la obediencia y respeto a sus superiores, la no justificación de protestas, nulidad de Derechos con excepción de su retribución, su cese, baja o remoción al arbitrio del funcionario, su despido al término de sus labores. Tal como se observa son un conjunto de reglamentos debidamente ordenados a modo que no quede duda alguna de estas disposiciones su emanación fundada obedece a resolver los problemas suscitados entre este tipo de trabajadores, dándoles una serie de obligaciones laborales que deben acatar y llevar a cabo con efica-

cia. La expedición y aplicación de estos reglamentos se deben a situaciones no abstractas sino concretas, ya que se refieren exclusivamente para unas clases de trabajadores, no así, los de base que aún cuando se rigen por su Ley Reglamentaria esta es más elástica en cuanto a que les conceden Derechos y especifican obligaciones, lo contrario de los demás trabajadores quienes están sujetos a reglamentos que especifican puras obligaciones no así Derechos.

CAPITULO IV

- A).- *Funcionario y Empleado Público.*
- B).- *Los Trabajadores al Servicio del Estado.*
- C).- *Clasificación de los Servidores del Estado.*
- D).- *Derechos y Obligaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.*

A.- FUNCIONARIO Y EMPLEADO PUBLICO.

Es necesario que en la administración pública, exista una distinción entre órgano y su titular, pues mientras el órgano representa una unidad abstracta, su titular representa una unidad concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano, y que tiene - además de la voluntad, que dentro de la esfera del órgano, representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales, ahora es preciso determinar cual es el carácter que - tienen los titulares de los órganos de la Administración Pública, en - cuanto que emplea su terminología de altos funcionarios y funcionarios y empleados.

El Artículo 108 de la Constitución, establece de las responsabilidades de los funcionarios públicos y se refiere a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República, a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República y a los Gobernadores y Diputados de los Estados: En el Artículo 110, se refiere a otros funcionarios de la Federación y en el 111, se previene que el - Congreso de la Unión, expida a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad, de todos los funcionarios y empleados de la Federación, por - lo cual llega a entenderse que existen altos funcionarios y empleados. Por lo que se refiere a los altos funcionarios, la Ley los determinará específicamente, el Artículo 108 Constitucional, así lo manifiesta y - en el Artículo 2o. de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación, expedida el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1940. A este respecto se especifica claramente, cuales son los altos funcionarios, no así sucede en lo que se refiere a empleados y funcionarios, para señalar cuales son los caracteres que los separan al respecto, existen varias opiniones, para encontrar su distinción, la primera: La que considera el criterio de distinción del empleo y que mientras los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente; este criterio no da ninguna base segura para hacer la dis-

tinción, pero se pueden encontrar en los que se llaman funcionarios, - algunos que tienen la misma permanencia que los empleados "2o". Se recurre al criterio, de la retribución, para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre bien renumerados, pero tampoco ese criterio es positivo, puesto que en un régimen como el nuestro, todos los servidores públicos gozan de una remuneración. También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados, la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de Derecho público, entonces se tiene al funcionario. Si es de Derecho Privado, es el empleado. Este criterio, es inadmisibile por cuanto que la relación pública de los empleados, es por naturaleza, de Derecho Público.

Se ha dicho que los funcionarios Públicos, son los que tienen poder de decidir u ordenar, en tanto que los empleados son los meros ejecutores. Esta opinión no se aparta de la noción de funcionario, en principio o de autoridad; Pero no todas las autoridades son funcionarios. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario, a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley y al empleado al que las tiene en los Reglamentos, por cuanto a ello, podremos señalar, que todos los Organos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una Ley de carácter material - sin que la distinción desde el punto de vista formal, signifique facultades diversas, como la que se trata de consignar. Una última distinción señala, "Que entre el concepto de funcionario y empleado, es la de que, el primero supone un cargo especial, transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa; queda al titular un carácter representativo, mientras que el segundo, sólo supone una vinculación interna que hace que el titular solo concorra a la formación de la función pública" (1). Por cuanto que respecta al último criterio, - cabe señalar que integra la idea y le da la formación adecuada expuesta en las disposiciones constitucionales, de manera que analizando, - ellos tienen el carácter representativo, que los coloca como intermedios entre el Estado y los Particulares y en cuanto existen al lado

(1) Bielsa D. Admón. Tomo 11, pag. 23.

de ellos, todo el conjunto de agentes de la administración, que sólo-guardan la relación interna con el servicio necesario para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades" (1).

B.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Constitución, las Leyes administrativas y las leyes del trabajo, emplean diversas denominaciones para aludir a los servidores del Estado; por lo que haremos referencia al trabajador al servicio del Estado. Una legislación que viniera a incorporar todas las prerrogativas que se reconocen a los trabajadores en general, debería de haber para los trabajadores al servicio del Estado en cuanto que esto se constituya como patrón. Es necesario que en todo sistema administrativo, se constituya un ordenamiento jurídico General reconociendo la calidad de todos los trabajadores que están al servicio del Estado, siguiendo los lineamientos del Artículo 123, en tanto que no establezcan distinción alguna, ya que es una aportación muy importante la prestación de servicios públicos que realizan estos, y que dicha actividad es, en principio, una de las tareas más arduas, por cuanto se requiere una especialización constante y, una atención esmerada de la administración pública, en relación con los particulares, por tanto, es muy indispensable, que estos servidores públicos requieran de una mayor protección social y no queden a expectativa, en lo que al Estado patrón pueda decir o hacer, puesto que son ellos los que se identifican con la laboriosidad misma del órgano público y van aparejados con su misma existencia: Es pues el mismo Estado, el que está integrado de personas físicas, sin las cuales carecería de expresión o personalidad jurídica y material, son estos los que constituyen o vienen a denominarse burocracia, cuyos trabajadores forman parte muy importante de su vida. Por lo que fué necesario y elemental el principio de su reglamentación, en el campo de sus actividades, es así como los estatutos de 38 y 41, vinieron a dar cierta garantía de seguridad y protección, contra las arbitrariedades, en sus derechos, viniendo a limitar las prerrogativas que para tal efecto se establecían en el Ar

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo.

Artículo 89, Constitucional Fracción II, que especifica: Son facultades del Ejecutivo de nombrar y remover a los altos funcionarios, a los funcionarios superiores de la administración, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado en la Constitución o en las leyes. Con ello se daba a entender las injusticias que se cometían al no haber una legislación que viniera a recompensar la calidad dignificadora al trabajador burocrático, hasta reconocer en cierta forma, medidas protectoras con la adición del apartado "B", al Artículo 123 Constitucional, que realmente constituye la base Orgánica de esta nueva situación jurídica y que viene a culminar en la Reforma Constitucional, publicada en el Diario Oficial del 5 de Diciembre de 1960, posteriormente se promulgó y publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1963, reformado en su Artículo 46, Fracción I, del Diario Oficial del 20 de Enero de 1967 y que para mí, constituye una parte de las muchas que debe tener el trabajador, y digo parte, porque en ella quiero hacer patente el conjunto de derechos que objetivamente debe de tener el trabajador al Servicio del Estado, es inconcisa, por lo que se refiere, en toda su magnitud, a la realización de las diferencias de servidores públicos. Dando los mayores derechos a unos y anulándoles parte a otros, no reconociendo ningún derecho a otros, o sea, por cuanto, que no existe, ninguna legislación burocrática, es decir, se deja al arbitrio de una Ley reglamentaria, el realizar distinciones en el campo laboral que vienen a culminar con una serie de violaciones, a lo ya establecida constitucionalmente en el Artículo 123. Ya que hace un sinúmero de discriminaciones de personas por cuanto que no se ve en ella, el determinismo de la calidad humana, ni el reconocimiento del principio de igualdad social, que por tanto tiempo se ha luchado y se ha tratado de superar, dejan asentado que es el Estado, que en función social, es el primero que debe de reconocer estos derechos, por lo que asiento lo siguiente, partiendo de la definición del Artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido, o por figurar en las listas de raya de los trabaja

dores temporales, sin embargo las relaciones jurídicas de trabajo se entienden establecidas, sólo entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio tal y como lo especifica el Artículo 2o. de la citada ley.

C.- CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

En la Administración Pública, los funcionarios y empleados se encuentran sujetos a diversos regímenes, ya se trate del gobierno federal, con cargo al presupuesto general de egresos de la Federación; un organismo descentralizado, una institución nacional de crédito o una empresa de participación estatal, por cuantio que el objeto principal de la Administración Pública se determina a su vez para alcanzar su finalidad, en cuanto a su realización y diversidad de actuación. Los trabajadores al Servicio del Estado se pueden clasificar en la siguiente forma: 1er. grupo: Trabajadores sometidos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y trabajadores sometidos a la Ley del Trabajo. 2o. grupo.- Trabajadores de base y trabajadores de confianza. 3o. grupo.- Trabajadores definitivos, interino, provisional, obra determinada a tiempo fijo. 4o. grupo.- Trabajadores de presupuesto fijo y Trabajadores supernumerarios. 5o. grupo.- Trabajadores con nombramiento a lista de raya y trabajadores por contrato. 6o. grupo.- Autoridades y Organos Auxiliares.

Del 1er. GRUPO.- Se realiza una Subclasificación: Trabajadores al Servicio del Estado, sometidos a un régimen de Derecho Pública, el cual alude al apartado "B", del Artículo 123 de la Constitución y su Ley Reglamentaria, este es el personal directamente dependiente de la Administración Pública centralizada y desconcentrada y en algunos casos es instituciones descentralizadas. El Artículo 1o. de la Ley Reglamentaria ordena: La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de los Poderes de la Unión, de los gobiernos -- del Distrito y Territorios Federales, de las siguientes instituciones: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Juntas Federales de Mejoras Materiales; Instituto Nacional de la Vivienda; Lotería Nacional; Instituto Nacional de la Protección a la Infancia; Instituto Nacional Indigenista; Comisión Nacional Bancaria;-

Comisión Nacional de Seguros; Comisión Nacional de Valores; Comisión Nacional de Tarifas de Electricidad y Gas; Centro Materno Infantil Maximino Avila Canacho y Hospital General Infantil, así como los tres organismos descentralizados similares a los anteriores, que tengan a su cargo función de servicios públicos. Trabajadores que colaboran en el Estado en Instituciones descentralizadas, exceptuadas las que se enumeran en el Artículo 1o. de la Ley. Artículo 123, apartado "B", -- Fracción XXX de la Constitución. Las Instituciones referidas se rigen por la Ley Federal del Trabajo además de Estatutos, Leyes Orgánicas particulares, Contratos Colectivos de Trabajo o Reglamentos Generales, como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Seguro Social, etc. La Ley del Seguro Social ordena, Artículo 138, las relaciones del Seguro Social y empleados se registrarán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

Los Trabajadores de las Empresas de Participación Estatal, se rigen por la Ley Federal del Trabajo, Tal es el caso de Altos Hornos de México, Compañía de Luy y Fuerza del Centro S. A. y otras.

Los trabajadores que laboran en las instituciones nacionales de crédito, se rigen por el Reglamento de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organismos auxiliares, publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1953. De acuerdo con el Artículo 2o. de este Reglamento, tienen la calidad de empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, las personas que tengan un contrato individual de trabajo con dichas empresas, trabajen en provecho de la empresa de manera permanente, un número de horas obligatorias a la semana y ejecutan labores bajo su dirección.

Los trabajadores sujetos a un régimen jurídico especial, a ellos alude la Fracción 13, del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional; Los militares marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes. El Artículo 8o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena: Quedan excluidos de esta Ley, los empleados de confianza, los que presten sus servicios mediante contrato civil o --

estén sujetos al pago de honorarios, También deben considerarse los -
trabajadores a lista de raya y los trabajadores por tiempo indefini -
do.

Los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, -
organismo descentralizado, están sometidos a un estatuto especial, que
no pueden contrariar la Ley Federal del Trabajo. Las relaciones entre
la Universidad y su personal de investigación docente-administrativo,
se regirán por estatutos especiales, que dictará el Consejo Universi-
tario; en ningún caso los derechos de su personal serán inferiores, a
los que concede la Ley Federal del Trabajo Artículo 13, de la Ley Or-
gánica de la U.N.A.M. en relación con los Artículos 22, 23, 61, 62, -
79 y 83 del Estatuto. Una segunda clasificación considera a los traba-
jadores de base y los trabajadores de confianza Artículo 4o. de la --
Ley.

Los trabajadores de base son regulados por el apartado "B" del -
Artículo 123 constitucional y por la Ley de los trabajadores públicos.
El Artículo 5o. de la mencionada Ley de los Trabajadores al Servicio-
del Estado, concluye: Son trabajadores de base, los no incluidos en -
la numeración anterior y que por ello son inamovibles, los de nuevo -
ingreso no será inamovibles, sino después de seis meses de servicio, -
sin nota desfavorable en su expediente.

Los trabajadores de confianza se regulan por la Fracción 14 del-
Artículo 123 de la Constitución, La Ley determinará los cargos que se
rán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen, dis-
frutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los be-
neficios de la Seguridad Social, salvo estas disposiciones, no compar-
ten los derechos consignados a los trabajadores de base. El Artículo-
5o. de la Ley de los servidores del Estado, hace una enumeración de -
los trabajadores de confianza, aquellos cuyo nombramiento, requiera -
la aprobación expresa del Presidente de la República y los demás que-
enumera este precepto. Trabajador definitivo, interino, provisional, -
por tiempo fijo por obra determinada, el Artículo 5o. Fracción 3a. de
la Ley, al referirse al contenido de los nombramientos, ordena: Frac-

ción III. El carácter del nombramiento definitivo, interino, provisio-
nal, por tiempo fijo o por obra determinada. Trabajadores de base ex-
presamente señalados en el presupuesto de egresos de la Federación y-
los empleados de los supernumerarios comprendidos en partidas globa-
les del mismo" (1).

D.- DERECHO Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL -
ESTADO.

No obstante no estar de acuerdo con la realidad social que impe-
ra en la actualidad, la Ley reglamentaria del apartado "B" del Art. -
123; determina ciertos derechos y obligaciones para los trabajadores-
del Estado. Haciendo la aclaración que estos derechos y obligaciones,
son única y exclusivamente en determinadas clases de trabajadores que
son los de base, dando ciertas prerrogativas a los trabajadores de --
confianza, muy limitados por cierto, y olvidándose de todos los de --
más trabajadores, que prestan servicios en las Instituciones Oficia--
les, de las cuales dependen, la Ley Federal de los Trabajadores al --
Servicio del Estado, en sus Artículos 2o, 3o, y 8o, ha consagrado fir-
memente, la inamovilidad de los trabajadores de base, al establecer -
que estos no pueden ser cesados ni despedidos, sin causa justa, al --
enumerar cuales son las justas causas para la remoción; al establecer
que el tribunal de arbitraje es competente para conocer los conflictos
que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separa --
ción es injustificada, obliga al Estado ha indemnizar: La reforma -
constitucional ha establecido que los trabajadores sólo podrán ser --
suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que exi-
ja la Ley. En caso de separación injustificada, tendrán derecho a op-
tar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización corres-
pondiente previo procedimiento legal. En los casos de sepración de --
plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otor-
gue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de la Ley. -
Otros de los derechos que integran la situación del empleado público,
es el derecho del ascenso: El concepto jurídico del ascenso, compren-
de tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, co-

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. T. I.

mo la retribución de un sueldo mayor. Dentro del mismo empleo, los cargos públicos tienen una situación diferente, bien por estar escalonados en diversos grados o por estar diversamente remunerados o por guardar unos con relación a otros una situación de superioridad; en el aspecto moderno se tiende a reconocer que el nombramiento para un empleado, no es frente al individuo el final de una situación personal, sino el punto inicial de una gradual atención hacia una mejor posición. Artículo 5o. Los Trabajadores tienen derecho a concursar en las promociones que periódicamente se boletinan para ascender, en virtud de la existencia de una vacante, empleo de nueva creación o permuta que pueda favorecerlos. El funcionario y empleado gozan de ciertas ventajas materiales que el Estado les otorga, entre ellas está la remuneración que en la mayoría de los casos recibe el nombre de sueldo y que le fija unilateralmente por el Estado, sin que pueda ser motivo de alteraciones por la vía contractual. La Ley Reglamentaria en su Art. 32 determina que el salario es la retribución que debe de pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados. Otra ventaja es que el nombramiento, da al trabajador una seguridad definitiva en su cargo. También se haya protegido con respecto a jornadas mayores que las permitidas por la Ley, contra trabajos que puedan ser perjudiciales para su persona; contra salarios inferiores al mínimo, establecidos para los trabajadores en general; así como las seguridades de protección que corresponde al trabajador, en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en el lugar donde presta sus servicios, a lo que le corresponde como denominado sobresueldo; la que se otorga para compensar gastos de viaje, alojamiento etc, que el empleado tiene que cubrir para su movilización y permanencia, fuera de su residencia oficial, es la que se conoce con el nombre de viáticos. Las compensaciones que se dan al funcionario o empleado por los gastos de atención social o atenciones sociales, constituyen los gastos de representación. Las que se conceden por servicios especiales o extraordinarios, exigidos por el desempeño adecuado por la función, pero que no entran en la normalidad de esta, son las gratificaciones, las que se conceden por trabajos de horas fuera de la jornada de

gal y que deben ser por el ciento mas del salario asignado a las horas de jornada ordinarias, son las consideradas como extras.

La Ley reglamentaria impone a los trabajadores al servicio del Estado, las siguientes obligaciones, que deben de observar todos los trabajadores a su servicio, sin distinción alguna: Desempeñar las labores con la intensidad, esmero y cuidados apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; -- observar buenas costumbres dentro del servicio, cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales, guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, asistir puntualmente a sus labores, no hacer propaganda de ninguna clase, dentro de los edificios o lugares de trabajo, asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

La falta de cumplimiento de las obligaciones a las que nos hemos referido, produce consecuencias jurídicas; el funcionario o empleado que no las observe. Como se ve, la ley Reglamentaria no es muy congruente, al especificar Derechos y obligaciones siendo que específicamente y de acuerdo con las doctrinas no pueden crearse.

C A P Í T U L O V

- A).- *Crítica de los Reglamentos a la luz de la Teoría Integral.*
- B).- *Aplicación Arbitaria de los Reglamentos en las Instituciones Oficiales con Violación del Artículo 123, Constitucional.*
- C).- *La Reestructuración del Apartado "B" del Artículo 123, Constitucional.*
- D).- *Conclusiones: El Estatuto Jurídico.*

A.- CRITICA DE LOS REGLAMENTOS A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL.

Al adoptar una actitud contemplativa razonal de la magnificencia-teórica de la Constitución y resumir sus alcances más trascendentes; al analizar el devenir político social de México y sintetizarlo con el fin de definir lo que en un porvenir inmediato es factible, se realice, en lo referente al campo de la jurisprudencia y como consecuencia en la superestructura de nuestro país, necesario será que todo lo impráctico que se encuentra en nuestra carta magna sea abolido para dar lugar a situaciones que se han gestado en el pueblo abarcando sus diferentes capas sociales. En cada estrato social se manipulan valores que dejan mucho que decir, en lo que se refiere a la constitución y leyes derivadas de esta última, esto da como resultado, que si la jurisprudencia de nuestro país, no se encuentra en simetría con aquellos valores que manejan los distintos estratos sociales, la jurisprudencia se irá por su misma antidinámica quedando en letra muerta. Un pueblo ignorante de sus derechos; una nación con una burguesía indolente e indiferente por elevar su sentido de justicia desde los ángulos miseria, hambre, trato social infrahumano, soborno, el cohecho, el monopolio, en un pueblo que se corrompe no sólo en lo que se refiere a su moral sino en todo su ser. Que nuestra Constitución contiene elevados conceptos teóricos es una perogrullada, pero también es una verdad, el hecho de que el concepto justicia pragmática está lejos de ser un valor creíble, cierto y verosímil para muchas clases sociales. Por tanto es en esta tésis, cuando hago manifiesto que la Constitución, debe ser más pragmática en todos sus ámbitos para que de pábulo a la justicia social pragmática en nuestra nación.

Estructura ideológica del Artículo 123 Constitucional.

a).- El movimiento armado de 1910 siendo a todas luces político y al concluir dicho movimiento en 1917, se encuentran plasmados los cambios de la faceta eminentemente social, dando como resultado una carta magna con postulados políticos y también sociales.

b) Para que un movimiento armado haya llegado a la realización -- y utilización de la violencia fueron indispensables factores de eleva-

da importancia y merced a ese movimiento armado fue posible el cambio de una sociedad de proletarios y campesinos explotados a una con mayores derechos y menos explotados.

c).- En el libro, "El capital, de Carlos Marx, encontramos como un horizonte lleno de oprabio, como lo es el sistema capitalista, se manifiesta saturado de la explotación del hombre por el hombre mismo, observamos como el Artículo 123 defiende y concede derechos sociales al conglomerado del proletario y el Artículo 27 al del campesino, también encontramos que los principios del pensamiento marxista se plasman en lo que fué el proyecto de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige.

d).- La infraestructura, la estructura y superestructura del Artículo 123 acusan los lineamientos del marxismo y para prueba citaré: La Lucha de Clases, La Dialéctica Materialista" (1), en relación al contenido del Artículo 123.

e).- La lucha de clases esta claramente definida en el Artículo 123, debido a que el coeficiente intelectual común es determinado, considero que el Artículo 123 divide en forma sintética a la sociedad de nuestra nación en dos ramas básicas, que son los propietarios de los bienes de producción y el proletario o clase trabajadora que carece de los bienes de producción.

f).- La Constitución aparte de sus contenidos políticos tiene otros de carácter social y como prueba cito el Artículo 123 de tal manera que sus conceptos, principios y perspectivas, sólo defienden, amparan y protegen a la clase trabajadora.

g).- La herramienta indispensable para la clase trabajadora y desposeída está en el Artículo 123; la teleología del Artículo 123 es encontrar un punto de estabilidad, de compensación entre ésta y la clase propietaria de los bienes de producción.

h).- No son mis exposiciones tendientes a encumbrar el Artículo 123; afirmo categóricamente que tiene un fin de perspectivas que proporcionan anquilosamiento al proletariado; afirmo que en nuestros

(1) Carlos Marx, El Capital.

días es inoperante el Artículo 123, no en lo referente a lo teórico -- sino en lo que se refiere a lo pragmático.

i).- *Excéptico y Pragmático es el criterio idóneo para enfocar -- los razonamientos del Artículo 123, pues con ese excepticismo y pragmatismo considero que en sus diferentes 31 fracciones y en su Apartado "B" con sus 14 fracciones tiende a lograr un equilibrio entre los múltiples factores de la producción en manos de la clase desposeída y los poseedores de los múltiples elementos de producción, y para ser honestos, debemos de reconocer que tal cuestión se fundamenta en la lucha de clases; principio que se encuentra plasmado mucho tiempo al movimiento armado de 1910, en la obra de Carlos Marx "El Capital" (1).*

j).- *Cuales son las partes de las cuales se encuentra constituida la Teoría Integral.*

Para saber y conocer las partes que consta la Teoría Integral, es menester deambular por los tribunales centrales de conciliación y arbitraje y palpar como se explica la justicia a los trabajadores; es necesario visitar y analizar en sus diferentes Departamentos y Jefaturas -- al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es indispensable -- la Teoría de algunos libros que se encuentran actualizados y observar -- como en muchos lugares de nuestra República Mexicana aún campea el gno -- mo de la miseria; la pobreza, el hambre, la ignorancia y la injusticia; para realizar un análisis de las partes de las que se encuentra consti -- tuida la Teoría Integral, son necesarios e indispensables muchas expe -- riencias y el sentido más vertical para que con criterio, señalar con -- dedo de fuego las iniquidades y bajezas que en nuestros días se siguen cometiendo; a pesar de carecer de un alto porcentaje de experiencias -- en los campos de lo teórico y práctico por toda la República Mexicana, intento analizar las partes de la Teoría Integral.

La Teoría Integral no puede quedar circunscrita a una definición, debido a que ésta sería breve para poder describir el contenido de -- -- aquella.

Una de las partes de la Teoría Integral sería la siguiente:

(1) Carlos Marx. El Capital.

los administrativistas, en cuanto que consideran que la idea del contrato, tomada en su forma tradicional no se ajusta a este tipo de relaciones, estas formas de argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables además que en ella se infrinjen quebrantos a la noción clásica del contrato: No puede sostener su punto de vista por que a pesar de que no hay texto legal que determine que clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades tales como la Ley o la sentencia que dicta un tribunal colegiado además, la necesidad de que se operase -- una situación jurídica individual derivada de la función y el carácter del contrato. En efecto esto constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darle satisfacción, varían en cada caso, es natural que las consecuencias del contrato deben adaptarse a esa variabilidad lo cual no logra sino individualizando los efectos que produce, por tanto la relación entre el Estado y el funcionario o empleado público es una relación del Derecho Público, sin que deban intervenir consideraciones de Derecho -- Privado.

Otra tesis es la que expresa que "El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico -- que origina, a sea, confeccionar la condición y aplicación a ese caso particular, de las disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida. El maestro Gabino Fraga dice: Ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal, que no puede crear o variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de este en cualquier momento sin necesidad de consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina publicista le ha de nominado Acto Unión" (1).

La teoría del estatuto legal y reglamentario establece que las relaciones del Estado con un trabajador o con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligacio-

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, pag. 134.

"Entre la huelga profesional y la huelga revolucionaria, dentro del Artículo 123 no hay fronteras, solamente se sanciona ésta cuando desemboca en el campo del delito, cuando la mayoría de los huelguistas cometen actos violentos contra las propiedades o personas. Consecuentemente la suspensión de labores ordenada y pacífica en la producción económica conduciría a la revolución proletaria y originaria el cambio de la estructura capitalista por la socialización de los bienes de producción" (1). Indudablemente que sólo el trabajo produce el valor de las cosas. El trabajo acrecienta el capital y sólo mediante la socialización de éste, ~~al~~ trabajo recupera lo que le corresponde en el fenómeno de la producción. Las mercancías satisfacen necesidades humanas y la utilidad de éstas se transforma en valor de uso. El capital es la expresión de la fuerza de trabajo en que los diversos productores crean distintos productos, equiparándose los unos a los otros a través del cambio. Por tanto, lo que todas las mercancías tienen de común, no es el trabajo concreto de una determinada rama de producción, no es el trabajo de un género determinado, sino el trabajo humano abstracto, el trabajo humano en general y nuestro Artículo 123, no sólo protege el trabajo económico, sino el trabajo en general" (2).

A).- Cuales son los factores que constituyen la Teoría Integral.

1o.- Análisis de la gestación del Artículo 123

2o.- Análisis de la Historia en su rango de ciencia para sintetizar el origen de la Revolución de 1910.

3o.- Estudio del Artículo 27, en su origen y perspectivas social, política y económica.

4o.- Estudio del Derecho del Trabajo.

5o.- Estudio del Derecho Social.

6o.- Exposición de casos concretos de fuentes de información de las Secretarías del Trabajo, Gobernación y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

7o.- Bibliografía amplia para constatar fechas y hechos de la revolución de 1910.

(1) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo.

(2) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo.

B).- Plasmar de como nació la Teoría Integral, es en suma una cuestión que trae como vínculo inmediato el libro del Doctor en Derecho Alberto Trueba Urbina, Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular de la Facultad de Derecho. En segundo lugar, - - aquilatar en todo su valor el devenir histórico de nuestra nación.

El Dr. Trueba Urbina nos dice: "El origen de la Teoría Integral, - se encuentra en el nacimiento del derecho social y del derecho del trabajo, además de emanar dicha teoría del pensamiento socialista de los-- constituyentes de 1917" (1).

I.- Ningún objeto ~~tendría~~ copiar del Libro Nuevo Derecho del Trabajo, del Dr. en Derecho Alberto Trueba Urbina, ya que como tesis dejaría oportunidad para ser criticada como una Copia de dicho libro y particularmente considero que dejaría de llamarse Tesis, debido a que ésta última debe de ser el sostenimiento de una o varias afirmaciones con dis- pares argumentos.

II.- Como ente pensante, soy capaz de sostener los argumentos que-- nos brinda el Dr. Alberto Trueba Urbina en su libro Nuevo Derecho del - Trabajo y esto lo hago, marcando con comillas, los argumentos del Doc - tor.

Debo aclarar que como ser pensante puedo dar fé y testimonio de -- las verdades expuestas en el mencionado libro.

III.- El Dr. Alberto Trueba Urbina nos dice:

"El origen de la Teoría Integral, está en el nacimiento simultáneo en la Ley fundamental del Derecho Social y el Derecho del Trabajo, pero éste es sólo parte de aquel, porque el derecho social también nace con el derecho agrario en el Artículo 27, de donde resulta la grandiosidad del Derecho Social como normas genéricas de las demás disciplinas, espe-- cies del mismo en la Carta Magna" (2).

IV.- Considero que al nacer el Derecho Social, El Derecho del Traba-- jo y al hacer patente su pensamiento los constituyentes de 1917, nace - la Teoría Integral; en la raigambre de la Teoría Integral se encuentran los factores del devenir Histórico Jurídico, Político y Social, amén -- del económico y cultural de la superestructura de la Federación de Esta

(1) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo.

(2) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo.

dos Unidos Mexicanos y a este respecto, no es posible soslayar al Licenciado Francisco I. Madero; a ojos vistos, el antecedente de la situación política de México, fué el Gral. Porfirio Díaz y vinculado a ese régimen aletargado del porfirismo, no podría faltar el insigne Ricardo Flores Magón, que como presidente de un partido político apoya a través de su manifiesto los cánones que liberaban de esclavitud a la clase trabajadora, en el terreno del conglomerado del campesino, podemos señalar a Emiliano Zapata como las personas que al tomar las armas, lanzó su manifiesto con los pilares específicos para defender del obrero del hombre al vejado campesino, en lo más recóndito del ser del ilustre Emiliano Zapata, se encontraba el espíritu de libertad.

V.- El criterio adecuado para detentar una tesis, que se refiera a la Teoría Integral es el del análisis Histórico, Jurídico, Político y Social.

VI.- El Dr. Alberto Trueba Urbina dice: En el nacimiento de la Teoría Integral, que ésta surgió a la luz "En el proceso de formación y en las normas del derecho mexicano del trabajo y de la previsión social" (1); así como la Teoría Integral tiene su identificación y fusión del Derecho Social que se manifiesta en el Artículo 123 de la Constitución de 1917.

VII.- O facta non verba. Es un hecho consumado, saber que la Teoría Integral recopila el pensar, el sentir de un pueblo que conciente de sus derechos no puede dejar desapercibido la identificación y fusión del Derecho Social, que se encuentra en el Artículo 123 Constitucional, sería absurdo considerar que la Teoría Integral emerge exclusivamente de una situación dada, son muchos los conceptos de hecho y de derecho que motivaron el nacimiento de la Teoría Integral y empezamos por citar al Licenciado Francisco I. Madero; llegamos hasta el moreliano Emiliano Zapata, también facultados en nuestra posición de antes con concimientos de causa, citaremos a los mártires de Cananea, Nogales; imposible sería no hablar de Carlos Marx y Federico Engels, asimismo de Hegel, esto en lo que se refiere a la ideología de los constituyentes de 1917. Hablar del pilar que pudo orden al movimiento armado, es tanto como hablar del Coronel Venustiano Carranza y que gracias a la habi

(1) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo.

lidad polfticosocial de Don Venustiano Carranza fue posible encauzar - por senderos propios un movimiento armado que por su propia naturaleza tendía a transformarse en una situación caótica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra las garantías de todos los ciudadanos, la justicia social, así como la igualdad de clases sociales cuando estas Leyes fundamentales no cumplen la finalidad a la que fueron dadas se expiden los reglamentos necesarios con el objeto de moderar la rigidez de estas Leyes y adecuarla a situaciones más indispensables, derechos y obligaciones que vienen a formar parte integrante en la vida del individuo, postulados que constituyen el patrimonio de un pueblo y que el Estado debe velar por que se cumplan, así vemos como en su Artículo 27, se deriva el Derecho Agrario que viene a proteger a los campesinos, dándoles tierras para que la trabajen por si mismos y no sean explotados por caciques y vividores, erradicando el latifundismo tan arraigado en nuestro suelo inclusive hasta nuestros días; el Artículo 123, fuente importante de la Teoría Integral, que viene a reivindicar y reconocer en todos sus derechos a los trabajadores en general.

Los reglamentos expedidos y aplicados arbitrariamente por funcionarios públicos desvirtuan los cánones de la Teoría Integral que viene a postular una igualdad de clases sociales, en cuanto los aplican injustamente en materia laboral basándose en una Ley reglamentaria del apartado "B", del Artículo 123, Constitucional, que por su contenido es denigrante para el trabajador burócrata ya que en ella predomina una clasificación absurda de los mismos, contrario a lo que estatuye la Teoría Integral, que establece la Unificación de todos los trabajadores no importa cual sea su condición tuteladora en los derechos del individuo que presta un servicio, en cambio con los reglamentos se da preferencia a unos cuantos grupos de trabajadores al servicio del Estado, olvidándose que sus organismos no se encuentran integrados por un sólo grupo sino por muchos grupos de trabajadores en este caso los reglamentos se constituyen, en coercitivos, autónomos, unilaterales por cuanto que existe una sola voluntad, la del Estado Patrón, la Teoría -

Integral es revolucionaria, dinámica, en cuanto que considera que el estatismo de un pueblo encuentra su base en la explotación de sus gobernados, en la desproporción que origina los privilegios y que su mejor defensa contra estas aberraciones es la Lucha de Clases, por tanto si la Constitución es Derecho Social que se ajusta a las transformaciones del medio, no deben permitirse estas anomalías en que los reglamentos estén por encima de estos principios, es importante tomar en consideración -- que la Teoría Integral no puede seguir los mismo lineamientos que los reglamentos por cuanto que estos, en algunos casos llegan a manifestarse en anticonstitucionales violando inclusive garantías individuales, -- que se puede esperar de los reglamentos en materia laboral que se aplican caprichosamente según particulares intereses, por tanto, no me opongo a su existencia en cuanto que con ellos no se afecten los intereses generales y que al igual que la Teoría Integral tienda a beneficiar a la colectividad y se expidan y apliquen en función social.

8.- APLICACION ARBITRARIA DE LOS REGLAMENTOS EN LAS INSTITUCIONES--
OFICIALES CON VIOLACION DEL ARTICULO 123.

Uno de los graves problemas que han existido en las distintas etapas en México, ha sido la lucha constante por el mejoramiento económico, social y cultural del país, creado por la falta de medios de trabajo, -- el monopolio de las riquezas y la explotación de que han sido objeto todos aquellos que integran la clase trabajadora y que trae aparejado el enriquecimiento ilegítimo de unos cuantos, la desproporción de los medios de producción en posesión de privilegiados ha ocasionado las luchas constantes, de ideales dirigidos a establecer un equilibrio tendiente a reconocer los derechos del individuo en su calidad humana, el beneficio de la comunidad derivados del Derecho Social que proteja a -- los débiles, ha sido la preocupación primordial que tienda a desvirtuar esta desigualdad injusta, así como la desaparición de la oligarquía económica detentada en la clase burguesa, estos privilegios se han restringido por movimientos revolucionarios y progresistas, estableciendo normas que han desequilibrado el monopolio de riquezas sustentadas por clases opresoras, aportando sistemas jurídicos con principios dignificado--

res, dando bases para la creación de una nueva estructura política y social, reformándose tradiciones espurias que fomentaban la miseria de las clases débiles escudándose en un derecho tutelar de intereses mezquinos; es por eso que los principios de los constituyentes de 57 dieron un cambio definitivo a estas arbitrariedades, al dar en su exposición de motivos un derecho del trabajo protector y reivindicador a aquellos que por el desempeño de una labor eran uso de una explotación infamante; enarbolando la bandera para que en la carta fundamental se enfocaran estatutos, preceptos y reglamentos que específicamente reivindicaran en su dignidad a la clase desposeída tutelando sus derechos en el Artículo 5o. Constitucional, esta consagración de ideas eminentemente democráticas, fueron -- posteriormente transcritas, así -- como reformadas por los constituyentes -- de Querétaro dando una conformación más adecuada para beneficio de los -- trabajadores, la confrontación de los ideales en la lucha contra la explotación no ha terminado, subsiste, por cuanto que los sistemas capitalistas aun más perfeccionados se escudan y violan impunemente nuestra -- Ley Fundamental, como se puede observar en lo siguiente: La no amplia -- ción de fuentes de trabajo, hace que la ocupación de mano obra se estanque orillando a un grave desempleo en perjuicio de las clases necesitadas, lo que equivale un estancamiento en el desarrollo económico del país, la sociedad mexicana mostrará más claramente la urgencia de crear nuevos -- medios de trabajo, ya que si no se logra, da lugar a que las industrias -- existentes se den al lujo de ocupar el personal que más le acomode así -- como el despido arbitrario de los mismos, pues en cuanto no existan nuevos campos de trabajo, las garantías de las clases capitalistas estarán -- aseguradas por cuanto no merman sus intereses.

La naturaleza del medio social es cambiante, es positiva, es dinámica, en tanto que los factores con que cuenta en la actualidad, provocan al individuo y por ende a la colectividad, a superarse y a luchar, pugnar por un medio de vida más humano, a crear una organización social nueva -- que les permita vivir con decoro, erradicar los privilegios adormecidos, con el fin de que se integre una misma comunidad, porque el trabajador -- maneje los medios de producción económica y derribe el fetichismo de clases, pues son personas las que componen una nación, partiendo de ideales

que reafirmados por la justicia social, se deban encauzar los derechos inalienables del individuo de los cuales no puede ni debe claudicar, -- pues son suyos con apoyo y protección incondicional a los trabajadores basados en la fuente única del Artículo 123.

Es el Estado en primera instancia, el encargado de que se ejecuten con apego al Derecho Social, los lineamientos básicos que alude en la Carta Fundamental. La Administración Pública, encargada de vigilar y -- coordinar el mejor funcionamiento del país, quien se encuentra compuesta de personas físicas especialmente capacitadas para desempeñar dicha función, son debidamente protegidas en grado tal, que se les formó también una legislación laboral, que a similitud del Artículo 123, les reconoce sus derechos y les determina sus obligaciones. A este caso debo aducir que existen ciertas anomalías respecto al personal que presta un servicio a las Instituciones Oficiales, por cuanto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue precisamente expuesta para beneficio de los mismos. Pues bien, la incongruencia implícita, se fundamenta en posiciones que van desde la clasificación absurda de los mismos Servidores Públicos, así vemos que se enfatizan derechos en la Ley referida para ciertas clases de trabajadores, prerrogativas que se encuentran inscritas, en el Artículo 2o. y el Artículo 4o. o sea que nos da una clasificación con privilegios extensivos a los trabajadores de base y restringe en parte de esos derechos a los trabajadores de confianza, no obstante ello, quiero hacer mención que el objeto primordial de esta Tesis se enfoca directamente, aunque haga mención de los trabajadores de base y de confianza, a los trabajadores honorarios, iniciación de gente nueva, que viene a dinamizar con sus ideas progresistas, no sólo en el campo de lo teórico, sino también en el campo de lo práctico y se define objetivamente el estrato, altamente estático de la administración pública.

Sabido es que las Instituciones Oficiales constantemente convocan posiciones de trabajo, así como también que su personal se encuentra -- compuesto de un 10% a un 30% de honorarios. La primera observación que vemos en ello es la siguiente: Apegándonos a la Ley Federal de los Tra-

bajadores, se realiza un exhaustivo exámen del personal que desea incorporarse a laborar en esas Instituciones susodichas. Posteriormente, se realiza una selección del personal más altamente calificado, tomando en consideración tres perspectivas: Criterio, Capacidad Cultural y Especializada y Condición Física. Todas aquellas personas seleccionadas, para ocupar dichas vacantes es aseverado, en el sentido, de las siguientes demostraciones:

10.) Este personal, no tendrá ninguna prerrogativa que aduce a la Ley Federal al Servicio del Estado, por tanto, estará sujeto a los Reglamentos Internos de cada Institución, las observaciones que se le hagan, serán sin objeción alguna de parte de ellos.

20.) En las retribuciones que percibirán por sus servicios que es el mínimo, en estos casos, en las Instituciones Oficiales, no tendrán derecho a Compensaciones, viáticos, Servicios Sociales, vacaciones, etc.

30.) Otro punto importante, es que al cabo de algunos años de labor en dichas Instituciones, tendrán y podrán disfrutar de ciertas canongías que se complementarán hasta adquirir la Base, siguiendo los puntos de vista del maestro Andrés Serra Rojas, que habla respecto al nombramiento de empleados supernumerarios; "Deben decir que legalmente se encuentran en el mismo caso que los empleados de confianza, si bien se cubren sus sueldos con cargo a una partida Global que existe en cada una de las dependencias del Ejecutivo ya durante el Gobierno Anterior, se manifestó que estos gozarían de los mismos derechos que los empleados de base, pero esta determinación no tiene base legal y no debe interferir con el ejercicio de los trabajadores amparados en la Ley. En ella se infiere respecto a la protección en sus derechos de estos trabajadores que es muy relativa, ya que al cumplir 5 años de estar prestando -- servicio se le tomara en cuenta para el escalafón" (1). Esto es en relación para los trabajadores supernumerarios, pero que pasa con los trabajadores honorarios, eventuales, a lista de raya, que están desprovistos de garantía alguna y por tanto sujetos a reglamentos internos laborales, arbitrarios, tal es el caso de los muchos que existen, de un compañero que se dirige hacia un director de una Dependencia Oficial:

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo.

RECEIVED
MAY 11 1964

bajadores, se realiza un exhaustivo exámen del personal que desea incorporarse a laborar en esas Instituciones susodichas. Posteriormente, se realiza una selección del personal más altamente calificado, tomando en consideración tres perspectivas: Criterio, Capacidad Cultural y Especializada y Condición Física. Todas aquellas personas seleccionadas, para ocupar dichas vacantes es aseverado, en el sentido, de las siguientes demostraciones:

1o.) Este personal, no tendrá ninguna prerrogativa que aduce a la Ley Federal al Servicio del Estado, por tanto, estará sujeto a los Reglamentos Internos de cada Institución, las observaciones que se le hagan, serán sin objeción alguna de parte de ellos.

2o.) En las retribuciones que percibirán por sus servicios que es el mínimo, en estos casos, en las Instituciones Oficiales, no tendrán derecho a Compensaciones, viáticos, Servicios Sociales, vacaciones, etc.

3o.) Otro punto importante, es que al cabo de algunos años de labor en dichas Instituciones, tendrán y podrán disfrutar de ciertas canongías que se complementarán hasta adquirir la Base, siguiendo los puntos de vista del maestro Andrés Serra Rojas, que habla respecto al nombramiento de empleados supernumerarios; "Deben decir que legalmente se encuentran en el mismo caso que los empleados de confianza, si bien se cubren sus sueldos con cargo a una partida Global que existe en cada una de las dependencias del Ejecutivo ya durante el Gobierno Anterior, se manifestó que estos gozarían de los mismos derechos que los empleados de base, pero esta determinación no tiene base legal y no debe interferir con el ejercicio de los trabajadores amparados en la Ley. En ello se infiere respecto a la protección en sus derechos de estos trabajadores que es muy relativa, ya que al cumplir 5 años de estar prestando servicio se le tomara en cuenta para el escalafón" (1). Esto es en relación para los trabajadores supernumerarios, pero que pasa con los trabajadores honorarios, eventuales, a lista de raya, que están desprovistos de garantía alguna y por tanto sujetos a reglamentos internos laborales, arbitrarios, tal es el caso de los muchos que existen, de un compañero que se dirige hacia un director de una Dependencia Oficial:

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo.

bajadores, se realiza un exhaustivo exámen del personal que desea incorporarse a laborar en esas Instituciones susodichas. Posteriormente, se realiza una selección del personal más altamente calificado, tomando en consideración tres perspectivas: Criterio, Capacidad Cultural y Especializada y Condición Física. Todas aquellas personas seleccionadas, para ocupar dichas vacantes es aseverado, en el sentido, de las siguientes demostraciones:

1o.) Este personal, no tendrá ninguna prerrogativa que aduce a la Ley Federal al Servicio del Estado, por tanto, estará sujeto a los Reglamentos Internos de cada Institución, las observaciones que se le hagan, serán sin objeción alguna de parte de ellos.

2o.) En las retribuciones que percibirán por sus servicios que es el mínimo, en estos casos, en las Instituciones Oficiales, no tendrán derecho a Compensaciones, viáticos, Servicios Sociales, vacaciones, etc.

3o.) Otro punto importante, es que al cabo de algunos años de labor en dichas Instituciones, tendrán y podrán disfrutar de ciertas canongías que se complementarán hasta adquirir la Base, siguiendo los puntos de vista del maestro Andrés Serra Rojas, que habla respecto al nombramiento de empleados supernumerarios; "Deben decir que legalmente se encuentran en el mismo caso que los empleados de confianza, si bien se cubren sus sueldos con cargo a una partida Global que existe en cada una de las dependencias del Ejecutivo ya durante el Gobierno Anterior, se manifestó que estos gozarían de los mismos derechos que los empleados de base, pero esta determinación no tiene base legal y no debe interferir con el ejercicio de los trabajadores amparados en la Ley. En ello se infiere respecto a la protección en sus derechos de estos trabajadores que es muy relativa, ya que al cumplir 5 años de estar prestando servicio se le tomara en cuenta para el escalafón" (1). Esto es en relación para los trabajadores supernumerarios, pero que pasa con los trabajadores honorarios, eventuales, a lista de raya, que están desprovistos de garantía alguna y por tanto sujetos a reglamentos internos laborales, arbitrarios, tal es el caso de los muchos que existen, de un compañero que se dirige hacia un director de una Dependencia Oficial:

(1) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo.

Señor Director, tengo en esta dependencia trabajando dos años, soy trabajador honorario, mi preparación ha sido Bachillerato, tengo familia, uno de mis hijos se encuentra muy enfermo, quiero ver qué posibilidades hay de que se me afilia al ISSSTE para atender cuanto antes este problema de mi hijo enfermo. El funcionario contesta: Lo siento, usted es trabajador honorario y por tanto no tiene ningún derecho en cuanto a que está sujeto a reglamentos internos de mi dependencia, y no a ninguna Ley, tal vez si fuera usted interino, trabajador de confianza o si tuviera 5 años de trabajar en esta dependencia podría darle lo que usted me solicita, pero visto el caso me es imposible resolver su asunto. Lo siento.

Así como este caso, existen infinidad de problemas, tales como los trabajadores de nuevo ingreso, que para ingresar a Instituciones Oficiales como ya lo especifique anteriormente necesitan preparación cultural y exámenes rigurosísimos, y que por lo general escogen personal con las siguientes características: Jóvenes llenos de vigor para que pongan dinamismo en su trabajo, preparación cultural, principalmente tercer año de Secundaria, Preparatoria e inclusive profesionistas, no obstante estas características en principio todos ellos estarán sujetos a reglamentos internos, que para que no se le haga gravoso al erario, pueden ser despedidos caprichosamente antes de que adquieran algún derecho, así -- pues, se dan el lujo de tener gente preparada por un sueldo ínfimo y -- sin problema alguno por cuanto que no pueden exigir ningún derecho, con base en las necesidades de este tipo de trabajadores, si se dice que el objeto del estado no es lucro, entonces porqué se permite esta clase de explotación, porqué no se les reconoce sus derechos a estos servidores públicos, con objeto de que puedan desarrollar sus labores con respeto y dignidad.

C.- LA REESTRUCTURACION DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

"Enarblando la bandera del maestro Alberto Trueba Urbina, la Teoría Integral es derecho del Trabajo que tiende a proteger a todo aquél que presta un servicio en el campo de la producción económica, obreros,

jornaleros, trabajadores al servicio del Estado, domésticos, etc. es - derecho del trabajo reivindicatorio tendiente a socializar los medios de producción, recuperando para el trabajador lo que les pertenece, ya que debido a la explotación de que han sido objeto han aumentado los - capitales de terratenientes y propietarios en la evolución histórica - de México hasta nuestros días, por lo que en manos de la clase Trabajadora se encuentran los medios de transformar la estructura capitalista, es Derecho Administrativo del Trabajo constituido por reglamentos laborales a cuya competencia corresponde al Ejecutivo tendiente a realizar una política social" (1).

Se ha establecido que una de las facetas más importantes del devenir histórico de un pueblo, es la consagración de garantías que tienden a proteger los principios inalienables de la sociedad, base para la cual pueda subsistir, es por tanto que para una organización jurídica pueda obrar libremente, vele por los intereses de las justas causas que ennoblezcan y enaltezcan el espíritu protector de todos los que concurren en ella. Las variantes y motivaciones que tiendan a encontrar una mejor justicia social, es imprescindible que para lograr una justipreciación de derechos, los órganos de la Administración Pública se sujeten a determinados cánones de acuerdo con las necesidades reales del medio social, por ello la estructura de que se encuentra formado, sea integrado por sujetos de moral e intachable conducta, se ha vislumbrado que en las distintas épocas en México, la responsabilidad de su Administración se encuentra enfocada en el personal del que se encuentra rodeado, no obstante la tarea tan importante que desempeñan se encuentran al margen de derechos que imperaban para los trabajadores en general Artículo 123 Apartado A, dando lugar para que se vieran pisoteados en sus más elementales principios, siendo que este servidor público no gozaba de ninguna garantía, legislación o reglamento de trabajo que viniera a protegerlos, ello no fue posible hasta los años de 1938- y 1941 en que se establecieron los Estatutos de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y posteriormente, dada la fuerza de la organización burocrática, se adicionó el apartado "B" al Artículo 123 el 5 de Diciembre de 1960, culminando con la Ley Federal de los

(1) Dr. Trueba Urbina Albarto. Nuevo Derecho del Trabajo.

Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" -- del Artículo 123 Constitucional del 28 de Diciembre de 1963, dando pata a una nueva modalidad, en beneficio del trabajador burocrático y de la Administración Pública; Es menester señalar que si bien es cierto -- que existe una incertidumbre o vacío en el apartado "B" del Artículo -- 123 por cuanto que establece esos principios en favor de determinados -- grupos de trabajadores y por tal motivo disfrutaban de las garantías que les otorga su ley reglamentaria. No obstante, la Administración Pública no se compone de grupos minoritarios de servidores públicos, sino -- que, está integrado de infinidad de estructuras e instituciones por -- cuanto que su finalidad es desempeñar la función administrativa con -- acierto y eficacia, por tanto al hablar de servidores públicos no debe identificarse a determinadas clases sino a todos sus trabajadores en -- general.

Cual fué el motivo por el que en nuestra máxima constitucional en el Artículo 123 en su apartado "B" se haya establecido los lineamien-- tos con que deben regirse los trabajadores al Servicio del Estado y de que en su introducción determine, entre los Poderes de la Unión, los -- Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajado-- res y a su vez en la fracción XIV del mismo apartado establezca, la -- Ley determinará los casos 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 y la Ley -- Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del -- Apartado "B" que a su letra dice en su artículo IV: Los trabajadores -- se dividen en dos grupos, de base y de confianza, y en su Artículo 8o. específica: Quedan excluidos de esta Ley los Trabajadores de confianza, los que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos -- al pago de honorarios, también deben considerarse a los trabajadores -- por tiempo indefinido. Quiero preguntar, en donde se encuentran deter-- minados los Derechos de estos trabajadores? si es en la introducción -- del apartado "B", según la cual, ésta priva para todos los trabajado-- res del Estado y porqué en su Ley reglamentaria se hace una clasificac-- ón injusta y arbitraria? me hago esta otra pregunta, a caso la Cons-

titución de las bases para estas clasificaciones? o se sujeta ésta a la Ley reglamentaria, o no es cierto, que la Constitución es Derecho Social, por tanto el Artículo 123 tiene características sociales, protector y reivindicador de todas las clases trabajadoras. En el estudio que realizamos de la Ley Federal del Trabajo, en su análisis pudimos comprender su carácter progresista que pone en manos de los trabajadores los medios a su alcance para que le hagan justicia, ya que es un Derecho dignificador y que por tanto reconoce los derechos de todos -- los trabajadores, obrero, jornaleros, artesanos, domésticos, empleados, deportistas; porqué razón entonces el apartado "B" es inconciso y se subordina a una Ley Reglamentaria que atenta contra la dignidad del -- trabajador al Servicio del Estado, dando lugar a privilegios a unas -- clases de trabajadores y marginando a otros, sujetándolos a reglamentos caprichosos de funcionarios que se constituyen en legisladores, violando principios esenciales de sus servidores, cuáles son las garantías en su caso, de los trabajadores honorarios, en donde se encuentran especificados sus derechos? el trabajador supernumerario sujeto a un presupuesto, en cualquier momento puede ser despedido por cualquier director o jefe de oficina de organismo público, violando inclusive "Jurisprudencia de la Corte" (1).

Ya la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 6o. dice: Son trabajadores de base los no incluidos en la numeración anterior y que por ello serán inamovibles, los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de 6 meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, o sea, posteriormente pasarán a ser de base, lo que constituye una falsedad puesto que sólo se refiere tratándose de Trabajos definitivos, es incongruente esta disposición por cuanto que -- la mayor parte de estos trabajadores son suspendidos, y posteriormente podría llegar el caso de que pudieran volver a ser empleados por esas -- dependencias, por tanto, estos trabajadores están sujetos a reglamentos internos de cada institución oficial, de ello se deriva también que los titulares administrativos crean partidas presupuestales destinadas a -- utilizar personal eventual o supernumerario, honorario prescindiendo de

(1) Índice 1917-1965, 7a. Sala. Tesis Jurisprudencial No. 198, pag. 185. Sem. Judicial Federal, Tomo XXXIX, pag. 55, VI época.

sus servicios cuando así lo crean conveniente, esto es una aberración, - pues escudándose en reglamentos laborales arbitrarios emitidos y aplicados por los jefes y directores de dependencias oficiales en menoscabo - de la más elemental dignidad humana, por tanto, estos trabajadores no - tienen ninguna protección, no están sujetos a la Ley Federal del Trabajo, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no están sujetos a ningún contrato, en la doctrina como en la Jurisprudencia no se reconoce ningún contrato de trabajo entre el Estado y sus servidores, por cuanto que este no se sujeta a las leyes civiles, en tanto que su finalidad no es el lucro con base en explotación, sino que tiende a prestar un servicio en función social, ahora bien, no existen algunos - funcionarios quienes lucran con los bienes del Estado enriqueciéndose - al adquirir un puesto público, por tanto no especulan con este tipo de trabajadores explotándoles y cuando así lo desean los despiden arbitrariamente? porque se puede lucrar con el presupuesto también.

Si es cierto que el ejecutivo tiene facultades exclusivas para expedir reglamentos concedidas constitucionalmente, por qué estos funcionarios se atribuyen estas facultades expidiendo y ejecutando sus propios reglamentos en materia laboral, actos que por sí solos y desde su origen violan disposiciones constitucionales que en resumen son las siguientes:

1o.)- Se atribuyen facultades reglamentarias.

2o.)- Expiden reglamentos internos en materia laboral.

3o.)- Aplican esos reglamentos arbitrariamente en forma caprichosa.

Violaciones: Al Artículo 89, Fracción 1, al Artículo 123 en cuanto reconoce la calidad humana de todos los trabajadores, interpretan arbitrariamente el apartado "B" del Artículo 123. Se constituyen en legisladores al expedir y aplicar sus propios reglamentos en materia laboral.

Valiéndose de una Ley Reglamentaria obsoleta que discrimina a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado.

Otra facultad violatoria es la que aduce la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de donde se supone derivan esas facultades reglamentarias en su Artículo 26 de dicha Ley, expone, El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías y Departamentos de Estado corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias, pe

ro para la mejor organización del trabajo, los titulares de casa Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales para casos o ramas de terminados; "Por lo que se supone los titulares de esas dependencias mandan, más no tiene por qué delegar sus facultades, que es contrario a la Constitución" (1), de esto se deduce que estos funcionarios subalternos utilizan esas atribuciones como verdaderas imposiciones de facultades reglamentarias.

La Constitución por tanto, al establecer garantías que sólo guardan el interés social, emanado de luchas constantes por el reconocimiento de derechos inalienables del individuo, emite sus postulados en beneficio de la colectividad, luchas creadas por distintas facetas de México pero con una finalidad común, la justicia social factores como los que consagra el Artículo 27 Constitucional, dar la tierra al campesino, erradicando el latifundismo postulados que con sacrificios se consiguieron, y al lado de este precepto se encuentra el Artículo 123 que al igual que el anterior, es considerado como un Derecho social, cuyo objeto fundamental es de carácter proteccionista, reivindicador de derechos de todos los trabajadores sin distinción, por tanto cuál es el fundamento por el cual el apartado "B" del Artículo 123, se separa de estos cánones, o es que a su texto es incongruente, más bien lo atribuyo a la falta de espíritu social que al legislador le faltó completar, dando margen a que su interpretación se aparte de los postulados que comprenden el Artículo 123, apartado primero, por cuanto que permite distinciones injustas de sus trabajadores tan absurdas como quienes los aplican.

Ya en distintas partes de mi capitulado expongo brevemente, el análisis de los reglamentos en cuanto al órgano del cual emanan, su constitucionalidad, así como la forma en que han de aplicarse en las distintas instituciones a las cuales están destinadas, observamos a su vez que desde su principio la interpretación que se le dá al Artículo 89, Fracción 1, ha sido objeto de discusión, las violaciones de los órganos públicos cuando se atribuyen facultades que no les competen espe-

(1) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo.

eficazmente expedir y aplicar reglamentos, así como también los llamados reglamentos autónomos que llegan a constituirse en verdaderas arbitrariedades por quienes los manejan, y que atentan con las más esenciales Garantías Individuales, también observamos los reglamentos que expiden los organismos descentralizados, así como los reglamentos que expide y aplica el Departamento del Distrito Federal, llegando a significar verdaderos abusos por parte de las autoridades que lo integran, completándose con los reglamentos de los Organos públicos, es necesario y de vital importancia que para evitar esta clase de anomalías y no dejar en manos de quienes hacen un negocio de las instituciones oficiales al explotar a los mismos trabajadores del Estado, se reestructure el apartado "B" en su parte relativa a la introducción, no dando lugar a ninguna interpretación errónea, al especificar: Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores, por: Entre los Poderes de la Unión los Poderes de la Unión los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y Todos los Trabajadores al Servicio del Estado sin distinción.

D.- CONCLUSIONES EL ESTATUTO JURIDICO.

1.- La evolución social de México requiere más cada día de la comprensión de sus problemas. La ideosincracia de un poder estatutario, tiene la obligación de resolverlos estableciendo leyes que beneficien a la colectividad de los gobernados, normas que, cuando no satisfagan las necesidades supremas, tiendan a reformarlas, ya expidiendo reglamentos o bien abrogándolas o derogándolas, por cuanto que no cumplen las finalidades para las que fueron creadas; la justicia social, basada en el reconocimiento de los derechos inalienables del hombre y el bien común, son factores principales que el Estado debe proteger y velar porque se cumplan las disposiciones del orden jurídico establecido. Los reglamentos son una fuente importante para que el poder Ejecutivo regule los cambios del medio social, con el objeto de atender las transformaciones del pueblo, el avance cultural y científico, la industrialización y la protección del individuo, formas y principios que requieren de una legislación especial, encaminada al desarrollo económico, -

cultural y social del país, reglamentos que por su contenido son indispensables para la consecución del bienestar social.

2.- El Presidente de la República, conciente de la responsabilidad que tiene de dirigir los destinos del pueblo, expide reglamentos en uso de las facultades expresas constitucionalmente, adecuándose a las situaciones imperantes en un momento dado, dando nuevas modalidades a las distintas materias administrativas, así como regulando las actividades de sus órganos.

3.- Para que el Ejecutivo pueda cumplir tan agobiante tarea en su administración, requiere que los auxiliares de que se rodea acaten los mandatos emanados del orden constitucional, ya que de lo contrario daría lugar a una anarquía de poderes en que privaría la imposición de distintos ordenamientos, tal es el caso de reglamentos expedidos y aplicados por distintos funcionarios que se apartan de los principios que los rigen y asumen facultades que no les compete por tanto, es necesaria una legislación que viniera a controlar la caprichosa atribución de facultades arbitrarias que tienden a difamar al individuo, ya que da motivo a que el funcionario de instituciones oficiales constituya su propia legislación.

4.- Las atribuciones de estos funcionarios trae como consecuencia una gran anomalía en la Administración Pública, por cuanto a lo que se refiere a su régimen interno, la elasticidad de la Ley que rige a sus trabajadores, da origen a una clasificación injusta y absurda y, por tal motivo, crea una desprotección de derechos hacia grupos de servidores públicos, ya que se encuentran sujetos a unos reglamentos inconstitucionales, por lo que no se encuentran amparados en dicha Ley.

5.- Es de vital significado la dignificación de todo trabajador al servicio del Estado. Una legislación caótica que se aparta de los postulados revolucionarios, requiere de una reforma urgente, no dando margen a que, con base en una interpretación infamante se denigre la calidad humana de los servidores públicos. Una legislación, que fundada su motivación en el Derecho Social, carente de prejuicios, trae inherente el principio del reconocimiento, protección y reivindicación

de todas las personas que prestan un servicio que, como los trabajadores al Servicio del Estado, establezca una igualdad justa en pro de -- una mejor administración pública y un desempeño efectivo de sus servicios.

6.- La reestructuración del apartado "B" del Artículo 123, es indispensable ya que la interpretación que se le ha dado es obsoleta. -- Por ende, no cumple con las finalidades para las que ~~fué~~ adicionado; -- La integración de todos los Trabajadores al Servicio del Estado en la reivindicación de sus derechos, sujetándose al principio de igualdad -- ~~de clases sociales, dando lugar al expedirse esta reforma a terminar --~~ con la clasificación de su Ley reglamentaria, así como el nombramiento de un sólo trabajador, el servidor público.

7.- El estatuto jurídico tiene como finalidad primordial, el reconocimiento de derechos y obligaciones para todos los trabajadores al Servicio del Estado, sean eventuales, honorarios, por tiempo indefinido, a lista de raya, de confianza, supernumerarios, con base en los siguientes fundamentos:

a) El trabajador honorario, sujeto en cada institución oficial a reglamentos internos, no tiene ninguna garantía que lo proteja, ni siquiera en lo más indispensable que es el Servicio de Asistencia Social, puede ser despedido al arbitrio del funcionario o director de esas dependencias; Con base en que Derecho? en sus Facultades Reglamentarias?

b) El trabajador supernumerario será tomado en consideración en el escalafón al cabo de 5 años, mientras tanto sus derechos son muy limitados, sujetos a reglamentos internos y despóticos, y que en cualquier momento, no arbitrariamente pueden ser despedidos.

c) El trabajador de nuevo ingreso, no importa su calidad de persona, puede ser profesionista o estudiante en grado superior, sujetos a reglamentos, con lo que constituyen fácil blanco de los funcionarios -- en sus intransigencias, los que con un poco de oportunidad y al cabo -- de unos años podrán adquirir ciertos derechos.

d) El trabajador de confianza, se encuentra sujeto a derechos muy restringidos y que debido a ello pueden ser removidos o despedidos en cualquier momento, también para ellos privan los reglamentos internos.

8.- Es por tanto que con la aplicación de estos reglamentos en materia laboral se violan principios de dignidad y respeto de las personas que laboran en esas instituciones oficiales.

9.- El estatuto jurídico se encamina a dar protección en general - a todos esos trabajadores marginados, no importando que estén sujetos - a contrato por tiempo indefinido, de obra determinada, sean honorarios- o eventuales. Que se les dé una estabilidad en su trabajo y no esten a la expectativa de los caprichos de funcionarios, en que puedan ser suspendidos arbitrariamente, pues así tendrán un aliciente para desempeñar sus actividades, que redundará en beneficio del desarrollo del país como de la comunidad. Ya que la desigualdad social en un país democrático es tendenciosamente utópico.

1954 - 2 - 10/11/54

de J. J. J.

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

- Berthelemy. "Defence de quelques vieux prencipes. La loi et le reglament". Melanges Haouriou, 1922. Paris.
- Bielsa. D. Administrativo. Tomo II.
- Bonnard, Roger. Précis élémentaire de Droit Administratif. Paris 1935.
- Carre de Malberg. Contribution a la théorie générale de L'Etat. Paris-1920.
- Decreto Oficial del 12 de Abril de 1934.
- Enzo-Chelli. "L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei -- principali ordinamenti occidentali". Rev. Trim de Dir. Pùb. 2, IX-sep. 1959.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. XIII, Edición.
- Gropali. "Dotrina de la Stato". 8a. ed. Milán Dott A. Gioffré, 1952.
- Haouriou Marcel. Precis de Droit Administratif. 1927.
- Indice 1917-1965. 4a. Sala. Tesis Jurisprudencial No. 198. Sem. Judicial Federal, Tomo XXXIX, VI, época.
- Informe del Presidente de la 2a. Sala, Correspondiente al año de 1966. Jurisprudencia de la S.C.D.T. 1917-1965, 2a. Sala. Tesis 224.
- Marx, Carlos. El Capital.
- Reglamentos Administrativos. Sem. Jud. Fed. Tomo 14.
- Semanario Jud. de la Fed. 5a. época. Tomo 7.
- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. IV. Edición. Tomo I.
- Tena Ramirez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10a. ed. México - 1970.
- Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. México 1971.
- Zarco, Francisco, Crónica del Congreso Constituyente 1856-1957. El Colegio de México.

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

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.