

00781  
4  
24



**Universidad Nacional Autónoma  
de México**

**Facultad de Derecho**

**ALGUNAS PERSPECTIVAS CONSTITUCIONALES  
DEL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO**

**Tesis que presenta el  
Licenciado José Dávalos Morales  
para obtener el grado de Doctor en Derecho**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**México, D. F.**

**1988**



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.

# I N D I C E

|                        |      |
|------------------------|------|
| INTRODUCCION . . . . . | VIII |
|------------------------|------|

## CAPITULO PRIMERO EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

### 1. ANTECEDENTES

|   |    |
|---|----|
| A. La Epoca Precolonial. . . . .                                  | 2  |
| B. La Colonia . . . . .   | 2  |
| a) Las leyes de Indias . . . . .                                  | 2  |
| b) La encomienda . . . . .  | 5  |
| c) El repartimiento . . . . .                                     | 6  |
| d) El trabajo por jornal o "peonaje" . . . . .                    | 7  |
| e) Los obrajes . . . . .  | 8  |
| f) El taller y los gremios . . . . .                              | 10 |
| C. La Epoca Independiente . . . . .                               | 12 |
| D. La Constitución de 1824 . . . . .                              | 15 |
| E. La Constitución de 1857 . . . . .                              | 17 |
| F. La Legislación de Maximiliano . . . . .                        | 19 |
| G. El Código Civil de 1870 y el Código Penal de<br>1872 . . . . . | 22 |
| H. El Amanecer del Siglo XX . . . . .                             | 23 |
| I. El Programa del Partido Liberal Mexicano . . . . .             | 24 |
| J. La Revolución . . . . .  | 26 |
| a) Causas . . . . .   | 26 |
| b) Los primeros gobiernos . . . . .                               | 27 |
| K. El Plan de Guadalupe . . . . .                                 | 28 |
| L. Leyes de los Estados antes de 1917 . . . . .                   | 30 |
| M. El Constituyente de 1916-1917 . . . . .                        | 33 |
| a) El proyecto de Carranza . . . . .                              | 34 |
| b) El gran debate . . . . .                                       | 35 |

|  |    |
|--|----|
| N. El Texto Original . . . . .                             | 40 |
| 2. LAS REFORMAS  |    |
| A. Cronología de las Reformas . . . . .                    | 45 |
| 3. SU SITUACION ACTUAL                                     |    |
| A. El Carácter Expansivo del Derecho del Trabajo . . . . . | 57 |
| B. Su Desbordamiento . . . . .                             | 59 |
| C. La Importancia de un Cambio . . . . .                   | 60 |

## CAPITULO SEGUNDO

### SUJETOS PROTEGIDOS POR EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

|   |    |
|---|----|
| 1. TRABAJADORES EN GENERAL                        |    |
| A. Trabajadores del Apartado "A" . . . . .        | 64 |
| B. La Filosofía del Trabajo en General . . . . .  | 71 |
| 2. REGIMEN DE EXCEPCION                           |    |
| A. Trabajadores del Apartado "B" . . . . .        | 75 |
| B. La Filosofía del Trabajo Burocrático . . . . . | 88 |

## CAPITULO TERCERO

### LEGISLACION REGLAMENTARIA

|  |     |
|--|-----|
| 1. LEGISLACION FEDERAL                     |     |
| A. Derecho Individual de Trabajo . . . . . | 96  |
| a) Trabajadores . . . . .                  | 96  |
| b) Estabilidad . . . . .                   | 97  |
| c) Trabajadores de confianza . . . . .     | 99  |
| d) Edad mínima . . . . .                   | 100 |
| e) Descanso semanal . . . . .              | 101 |
| f) Días de descanso obligatorio . . . . .  | 103 |

|   |     |
|---|-----|
| g) Vacaciones . . . . .   | 105 |
| h) Salario . . . . .  | 107 |
| i) Aguinaldo . . . . .  | 109 |
| j) Participación de utilidades . . . . .                                    | 110 |
| k) Cese . . . . .   | 111 |
| l) Trabajos especiales . . . . .  | 115 |
| B. Derecho Colectivo . . . . .  | 116 |
| a) Sindicalización . . . . .  | 117 |
| i. Sindicato único . . . . .  | 117 |
| ii. Libertad de sindicalización . . . . .                                   | 118 |
| iii. Reelección de las directivas sindicales . . . . .                      | 119 |
| iv. Federación única . . . . .  | 120 |
| b) Contratación colectiva . . . . .   | 121 |
| i. Cláusulas de ingreso y separación . . . . .                              | 121 |
| ii. Establecimiento de las condiciones de<br>trabajo . . . . .              | 124 |
| iii. Exigibilidad de las prestaciones . . . . .                             | 125 |
| iv. Obtención por medio de la huelga . . . . .                              | 126 |
| c) Huelga . . . . .   | 127 |
| C. Derecho Porcesal del Trabajo . . . . .                                   | 130 |
| a) Sentido social de la reforma de 1980 . . . . .                           | 130 |
| b) Suplencia de la deficiencia de la demanda<br>del trabajador . . . . .    | 154 |
| c) Manifestaciones de la suplencia . . . . .                                | 137 |
| i. Completar prestaciones . . . . .   | 137 |
| ii. Corrección a cargo del trabajador . . . . .                             | 139 |
| iii. Subsanan la demanda en la etapa del<br>demanda y excepciones . . . . . | 142 |
| iv. En la caducidad . . . . .   | 143 |
| d) Carga de la prueba . . . . .   | 145 |
| e) Autoridades jurisdiccionales . . . . .                                   | 148 |
| f) Juicio previo . . . . .  | 151 |
| g) Salas auxiliares . . . . .   | 153 |
| h) Caducidad . . . . .  | 155 |

## 2. LEGISLACION LOCAL

|  |     |
|--|-----|
| A. Ley del Servicio Civil del Estado de Michoacán . . . . .  | 162 |
| a) Derecho individual del trabajo . . . . .                  | 162 |
| b) Derecho colectivo del trabajo . . . . .                   | 166 |
| c) Derecho procesal del trabajo . . . . .                    | 170 |
| B. Ley del Servicio Civil del Estado de Guanajuato . . . . . | 171 |
| a) Derecho individual del trabajo . . . . .                  | 171 |
| b) Derecho colectivo del trabajo . . . . .                   | 177 |
| c) Derecho procesal del trabajo . . . . .                    | 180 |
| C. Ley del Servicio Civil del Estado de Jalisco . . . . .    | 181 |
| a) Derecho individual del trabajo . . . . .                  | 181 |
| b) Derecho colectivo del trabajo . . . . .                   | 184 |
| c) Derecho procesal del trabajo . . . . .                    | 185 |
| D. Ley del Servicio Civil del Estado de Tabasco . . . . .    | 186 |
| a) Derecho individual del trabajo . . . . .                  | 186 |
| b) Derecho colectivo del trabajo . . . . .                   | 190 |
| c) Derecho procesal del trabajo . . . . .                    | 191 |
| E. Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas . . . . .  | 193 |
| a) Derecho individual del trabajo . . . . .                  | 193 |
| b) Derecho colectivo del trabajo . . . . .                   | 197 |
| c) Derecho procesal del trabajo . . . . .                    | 198 |

CAPITULO CUARTO  
MARGINACION LEGAL

|  |     |
|--|-----|
| 1. LOS TRABAJADORES COOPERATIVISTAS          |     |
| A. Evolución Legislativa . . . . .           | 202 |
| B. Naturaleza Jurídica . . . . .             | 205 |
| C. Concepto . . . . .                        | 207 |
| D. Integrantes de las Cooperativas . . . . . | 209 |
| E. Socios Cooperativistas y Trabajadores     |     |
| Asalariados . . . . .                        | 210 |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 2. | LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ORGANISMOS<br>DESCENTRALIZADOS                 |     |
|    | A. Generalidades . . . . .   | 215 |
|    | B. Su Régimen Laboral . . . . .  | 221 |
|    | C. Necesidad de un Cambio . . . . .  | 228 |
| 3. | EL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS   |     |
|    | A. Su Marco Normativo Laboral . . . . .  | 229 |
|    | B. Algunos Aspectos de Carácter Laboral . . . . .                                  | 231 |
|    | a) Vacaciones . . . . .  | 231 |
|    | b) Ascensos . . . . .  | 233 |
|    | C. Seguridad Social . . . . .  | 237 |
| 4. | EL PERSONAL DE VIGILANCIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS<br>PENITENCIARIOS                |     |
|    | A. Algunas Consideraciones . . . . .   | 239 |
|    | B. Antecedentes . . . . .  | 242 |
|    | C. Su Situación Actual . . . . .   | 243 |
| 5. | TRABAJADORES DE CONFIANZA  |     |
|    | A. El Trabajador de Confianza en el Apartado "A" . . . . .                         | 252 |
|    | a) Funciones de confianza . . . . .  | 252 |
|    | b) Sus modalidades . . . . .   | 253 |
|    | B. El Trabajador de Confianza en el Apartado "B" . . . . .                         | 258 |
|    | a) Su exclusión de la Ley burocrática . . . . .                                    | 260 |
|    | b) Derechos constitucionales garantizados . . . . .                                | 261 |
| 6. | TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS SINDICATOS O<br>EMPRESAS SINDICALES . . . . .      | 265 |
| 7. | PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO  |     |
|    | A. Generalidades . . . . .   | 268 |
|    | B. Algunos Aspectos Laborales . . . . .  | 272 |
| 8. | TRABAJADORES CONTRATADOS POR SERVICIOS PROFESIONALES<br>O POR HONORARIOS . . . . . | 276 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 9. PARA CONCLUIR . . . . . | 278 |
|----------------------------|-----|

**CAPITULO QUINTO  
ALGUNOS LOGROS PARCIALES**

|   |            |
|---|------------|
| <b>1. TRABAJADORES DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR AUTONOMAS POR LEY</b> |            |
| A. Antecedentes . . . . .   | 281        |
| B. La Reforma Constitucional . . . . .  | 287        |
| C. Su Situación Actual . . . . .  | 291        |
| a) Sujetos de la relación de trabajo . . . . .  | 291        |
| b) Regulación de los aspectos académicos . . . . .  | 292        |
| c) Condiciones de trabajo . . . . .   | 298        |
| d) Derechos colectivos . . . . .  | 299        |
| e) Autoridad jurisdiccional . . . . .   | 305        |
| <b>2. TRABAJADORES DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA Y CREDITO</b>                                      |            |
| A. Antecedentes . . . . .   | 306        |
| B. La Reforma Constitucional . . . . .  | 311        |
| C. Su Situación Actual . . . . .  | 315        |
| <b>3. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS</b>                     |            |
| A. Antecedentes . . . . .   | 317        |
| B. La Reforma Constitucional . . . . .  | 322        |
| C. Su Situación Actual . . . . .  | 326        |
| <b>4. ALGUNAS REFLEXIONES . . . . .</b>   | <b>329</b> |

**CAPITULO SEXTO  
REPLANTEAMIENTO DEL TRABAJO EN EL ARTICULO 123**

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| PROYECTO DE ARTICULO 123 . . . . . | 331 |
|------------------------------------|-----|

|                     |           |            |
|---------------------|-----------|------------|
| <b>CONCLUSIONES</b> | . . . . . | <b>363</b> |
| <b>APENDICE 1</b>   | . . . . . | <b>393</b> |
| <b>APENDICE 2</b>   | . . . . . | <b>402</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> | . . . . . | <b>407</b> |

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

El trabajo es el valor supremo de todos los atributos inherentes a la especie humana; el trabajo es cristalización del talento y de la capacidad física del hombre; enaltece a quien lo realiza con intensidad y acaba por destruir material y espiritualmente a quien lo desprecia.

La grandeza del trabajo ayuda a la evolución incesante de acabar de hacer al hombre en su individualidad y finca los recios cimientos que sostienen al edificio de la patria.

La grandeza de los pueblos se forja con el trabajo de sus hombres y de sus mujeres.

En el tiempo y en el espacio, el trabajo ha recibido los más disímiles tratos, algunas veces elevándolo en actos sublimes a la más encumbrada de las cimas, pero otras, en cambio, para sumirlo en el más profundo de los abismos.

En México el Congreso Constituyente de 1857 sembró las primeras ideas del derecho social. Correspondió al Constituyente de 1917 revalorar al trabajo en busca de su verdadera dimensión. Su regulación la inscribió en el más alto nivel normativo, sin hacer distinción alguno.

El espíritu visionario del Constituyente de Querétaro dio lugar a un artículo 123 para su tiempo y para muchos.

años más. "La esencia del artículo 123 estriba en la idea de libertad, ya no sólo libertad frente al Estado, sino libertad frente a la economía. Nuestro artículo, como Minerva, nació rompiendo la cabeza de un dios: la omnipotente economía, y abrió cauce a una nueva idea de estructura económica, donde se desea que termine la explotación del hombre por el hombre, que éste lleve una vida que le permita participar en los bienes culturales, y las nuevas generaciones tengan igual número de oportunidades, donde el esfuerzo propio le dé al hombre su lugar en la escala social".\*

Sin embargo, desviaciones de los signos más diversos, han originado el desbordamiento del marco constitucional del trabajo.

En el texto mismo de la Constitución, pero más acentuadamente en los niveles legal y reglamentario, encontramos que el trabajo humano recibe trato distinto. El problema se agrava en los grupos de trabajadores que integran el "submundo laboral", es decir, trabajadores cuyas relaciones laborales están reguladas por ordenamientos especiales cuya tendencia es la de segregar.

Este trato desigual propicia que en la actualidad en contremos trabajadores de primera, segunda o de tercera; castas privilegiadas, sectores marginados o grupos abiertamente ignorados.

\*CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM, México, 1980. p. 105.

En este estudio exponemos algunos casos que ponen de manifiesto el desorden normativo que priva en el ámbito del -- trabajo. En tal virtud, consideramos que se hace indispensable el replanteamiento del trabajo en el artículo 123, como re flejo del rostro de justicia que todos deseamos para México.

Se trata de que todos los trabajadores queden protegidos en su relación de trabajo por un mínimo homogéneo de garantías consagradas constitucionalmente. Es decir, se trata de institucionalizar a los factores sociales, particularmente a los grupos marginados proporcionándoles mecanismos jurídicos para la defensa de sus derechos.\*\*

Con la convicción universitaria de ser críticos pero fundamentalmente propositivos, nos permitimos plantear algunas consideraciones sobre la realidad del trabajo en nuestro país y un proyecto del artículo 123 que pretende responder a los requerimientos de la clase trabajadora.

La idea central de este trabajo radica en el compromiso de justicia que el Estado mexicano tiene con los trabajadores.

Quede constancia de mi agradecimiento al doctor Héc-

\*\* FIX-ZAMUDIO, Héctor. La Constitución y su Defensa. UNAM. México, 1984. pp. 30 y 31.

tor Fix Zamudio por su generosidad y paciencia ilimitadas en la dirección de este trabajo. Sus anotaciones a lo largo del documento siempre las conservaré como ejemplo vivo del interés de un gran Maestro en la labor de sus alumnos.

CAPITULO PRIMERO  
EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

1. ANTECEDENTES

El derecho del trabajo en México nace en el Constituyente de Querétaro en 1917 como consecuencia del movimiento armado de 1910 iniciado para derrumbar la dictadura de Porfirio Díaz. Fue el resultado de la lucha tenaz y heroica de las clases trabajadoras en muchos años, por el respeto a la dignidad del trabajo y a la persona humana que lo realiza.

Durante largo tiempo los defensores de la dignidad del hombre que trabaja lucharon para que se reglamentara el trabajo humano para protegerlo; nada fácil fue sortear los problemas que se presentaron en las distintas épocas, la esclavitud, el coloniaje, la inflexibilidad del derecho civil y otros muchos obstáculos.

Es particularmente importante repasar los antecedentes, aun cuando sea en forma sucinta; proporcionan una visión panorámica que permite comprender, a través del eslabonamiento de los acontecimientos históricos, las condiciones que tuvieron que confluír para que se produjeran los derechos sociales de Querétaro. Este repaso histórico también hace entender el sustento de esos derechos y las condiciones de su positividad.

### A. La Epoca Precolonial

Poco hay que decir en torno a la posible forma de - regulación de las condiciones de trabajo existentes hasta antes de la llegada de los conquistadores; los datos que nos -- llegan distan mucho de tener algún rigor científico.

En forma paralela con la esclavitud había artesanos y obreros libres; así lo revela Hernán Cortés en su segunda - carta de relación que dirige al Rey de España, Carlos V, al - narrar lo que encontró a su llegada a Tenochtitlán: "Hay en - todos los mercados y lugares públicos de la dicha ciudad, to- dos los días, muchas personas trabajadoras y maestros de todos los oficios, esperando quien los alquile por sus jornales".

Esos artesanos y obreros libres debieron haber gene rado numerosas relaciones con quienes los contrataban; sin en bargo, no se conserva con claridad ningún indicio que conduzca a determinar las posibles formas de jornada, de salario y demás condiciones relativas a la prestación de servicios que se daban en aquella etapa de vida indígena.

### B. La Colonia

#### a) Las leyes de Indias

De los ordenamientos jurídicos que tuvieron vigencia

en la época colonial sobresalen las Leyes de Indias que se --  
dieron por iniciativa de los reyes católicos, con el generoso  
fin de evitar la voraz explotación de los aborígenes de las -  
tierras conquistadas, por parte de los encomenderos.

Es indudable la calidad social y humana de numero--  
sas disposiciones contenidas en esas Leyes, al grado de que -  
forman parte de las legislaciones contemporáneas, sin desmere  
cer en este nuevo contexto, antes bien no se concibe un régi-  
men laboral que se precie de justo, que las pudiera dejar al  
margen.

Genaro V. Vázquez señala en su obra Doctrinas y Rea-  
lidades en la Legislación para las Indias, que entre las dis-  
posiciones contenidas en esta recopilación destacaban por su  
importancia las que se referían a la jornada máxima de trabajo,  
los descansos semanales que respondían a una motivación reli-  
giosa, el pago del séptimo día, la protección al salario cui-  
dando que su pago fuera en efectivo, oportuno, íntegro y en -  
presencia de un testigo de reconocida calidad moral; la pro-  
tección a la maternidad y el establecimiento de la edad míni-  
ma de 14 años para poder prestar servicios; la protección en  
relación con labores insalubres, habitaciones higiénicas, el  
otorgamiento de atención médica y descanso con goce de sala-  
rio para el caso de enfermedades.

Pese a todo, "no existen en los cuatro tomos de que

se compone la recopilación, disposiciones que tiendan a la -- igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino que son más bien medidas de misericordia, actos pios determinados por el remorder de las conciencias, concesiones graciosas a una - raza vencida que carecía de derechos políticos y que era crue-lmente explotada". (1)

Independientemente de la buena voluntad que privara al momento de irse creando la legislación de indias, lo real fue que estas disposiciones no funcionaron en la práctica, de ahí la conocida expresión del Marqués de Lacroix: "obedézcanse pero no se cumplan".

Genaro V. Vázquez atribuye el escaso cumplimiento de las Leyes de Indias a las razones siguientes: falta de san-ciones suficientemente intimidatorias en las mismas leyes; -- ausencia de instrumentos efectivos para hacer cumplir la ley o para investigar sus violaciones; confabulación de autoridades con capitalistas y encomenderos; ignorancia de la ley en las provincias más distantes; pretender que leyes elaboradas en la península fueran a tener efectiva aplicación en la Nueva España.

Las Leyes de Indias constituían derecho vigente, mas

(1) CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Editorial Porrúa, 9a. edición. México, 1984. - p. 39.

no positivo, entendida la positividad como "un hecho que es-  
triba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no -  
vigente". (2) Lo anterior, sumado a la falta de coercibilidad  
de esta legislación, propició inicialmente la esclavitud de -  
los indios en grado menor y, posteriormente, la de los negros  
africanos en gran escala.

b) La encomienda

Ante tal panorama, paralelamente apareció la insti-  
tución de la encomienda, que pretendió ser un sistema de pro-  
tección a los indígenas.

La encomienda se estableció debido a diversos facto-  
res, "en primer término, la necesidad del conquistador de -  
transformarse en colono y la abundancia de la mano de obra de  
los indígenas vencidos, que podía utilizarse sin estipendio -  
alguno. Además, los indígenas ignorantes de la significación  
y utilidad de la moneda, por lo menos en los primeros tiempos  
de la colonia, no se hubieran prestado a trabajar a cambio de  
un salario. Por otra parte, los conquistadores carecían de -  
capitales y de crédito y, por lo tanto, no estaban capacita-  
dos para organizar empresas de tipo productivo pagando jorna-  
les. Así fue establecida la encomienda, ya existente por en-

(2) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Dere-  
cho. Editorial Porrúa, 29a. edición. México, 1978. p. 38.

tonces en Santo Domingo, Cuba, Puerto Rico y Jamaica". (3)

La encomienda se instauró por mercedes reales en favor de los conquistadores y sus descendientes, y pretendía poblar la totalidad de las tierras conquistadas; consistió en dar al encomendero un determinado número de indios, -- los que debían servirle y tributarle como encomendados, a cambio de lo cual el encomendero debía darles buen trato e impartirles la doctrina cristiana. Si bien la encomienda originalmente tuvo fines proteccionistas, luego degeneró en un sistema de explotación, el cual, a través de diversas cédulas reales se fue tornando más y más injusto, y peor aún, se llegó a darle una aplicación alejada de lo ordenado por la Corona Española, en detrimento de los indios.

#### c) El repartimiento

La encomienda fue perdiendo paulatinamente su eficacia, a cambio de lo cual fueron surgiendo nuevos sistemas de trabajo como el "repartimiento" o "cuatequil", que se estableció a fines del siglo XVI y el cual consistía en la facultad de sacar de los pueblos a los indios que fueran necesarios para realizar los duros trabajos de las minas y las agotadoras faenas del campo.

(3) CUE CANOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México. 1521-1854. Editorial Trillas, 3a. edición. México, 1976. p. 60.

El servicio que se prestaba por repartimiento era - obligatorio para los varones de 18 a 60 años, debía ser retribuido justamente y nunca atentar contra el adecuado desarrollo de la vida de los pueblos, circunstancia que debía constatar el funcionario denominado juez repartidor.

El sistema de repartimiento se prestó a un sinnúmero de abusos e injusticias. Una vez que el juez repartidor señalaba a las autoridades de un pueblo el número de indígenas que deberían enviar a los lugares donde se necesitaba su mano de obra, era una obligación para los indígenas hacerlo, pues de lo contrario se hacían mercedores a severas multas.

Ante tales injusticias, en 1601, una cédula real -- prohibió el repartimiento; en 1609 se restableció con ciertas reformas. En 1631 fue abolido definitivamente, quedando sólo la obligación de los pueblos de indios de aportar el 4% de -- sus habitantes para el trabajo en las minas.

d) El trabajo por jornal o "peonaje"

"Paralelamente a la disminución de la eficiencia del servicio obligatorio, aumentaba la del trabajo de los que se ofrecían como gañanes (trabajadores libres) para las labores agrícolas, ganaderas y mineras".(4)

(4) LIRA, Andrés y MURO, Luis. El Siglo de la Integración, - en: Historia General de México. T. I. El Colegio de México, 3a. edición. México, 1981. p. 428.

Los indios acudían voluntariamente a las haciendas a ofrecer sus servicios, lo cual les era más atractivo que el trabajo en los pueblos y caminos, porque además de un salario regular, parte de él se les pagaba en maíz, teniendo con ello, al menos, garantizado el sustento.

Este sistema creció rápidamente al obligarse al trabajador a arraigarse por motivo de deudas. Así los llamados peones acasillados quedaban sujetos a la hacienda para cubrir anticipos sobre sus salarios, deudas hereditarias, tributos y diezmos parroquiales.

"El peonaje representó el sustituto histórico de la encomienda como sistema de trabajo"<sup>(5)</sup>; pese a todos los defectos que se le pudieran encontrar, cumplió con finalidades que la encomienda no pudo realizar y fue más benigno que otros trabajos como el de los obrajes y talleres.

#### e) Los obrajes

Pese a que se dijo cuando nacieron los obrajes, que eran el inicio, en América, de un gran desarrollo manufacturero, y a que de alguna manera son el antecedente de la fábrica actual, su realidad fue muy distinta, pues se les hizo vicio

(5) CUE CANOVAS, Agustín, Op. cit. p. 65.

timas de prohibiciones y limitaciones tales, que su funcionamiento y rendimiento resultaron precarios.

Se hallaban en gran desventaja con otra institución de producción manufacturera, como fueron los talleres de artesanos, los que gozaban de infinidad de privilegios al amparo de los gremios.

La deplorable situación de los obreros se plasma con lujo de detalle en la desgarradora descripción que Alejandro de Humboldt hace de las condiciones que imperaban a principios del siglo XIX en esos centros de explotación.

"Sorprende al viajero que visitaba aquellos talleres no sólo la extremada imperfección de sus operaciones técnicas en la preparación de los tintes, sino más aún la insalubridad del obrador y el mal trato que se da a los trabajadores. Hombres libres, indios y hombres de color, están confundidos con galeotes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerlos trabajar a jornal. Unos y otros están cubiertos de andrajos, desnutridos y desfigurados. Cada taller parece más bien una cárcel: las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, no permitiendo salir a los trabajadores de la casa; los que son casados, solamente los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremisiblemente

te si comenten faltas contra el orden establecido en la manufactura". (6)

Los obrajes no lograron un desarrollo importante -- por el carácter de la economía de la Nueva España, con una -- clara tendencia a producir solamente manufacturas susceptibles de consumirse dentro de un perímetro cercano a los centros de producción, por la insuficiencia del capital industrial y la reiterada negativa de la Iglesia, principal prestamista, a -- conceder créditos y por la política proteccionista del gobierno no hacia los gremios. (7)

#### f) El taller y los gremios

El taller artesano se hallaba bajo las inflexibles directrices del sistema gremial, que se regulaba por medio de ordenanzas y reglamentos.

Se conoce a los gremios de esta época como los más agudos enemigos de todo avance de la técnica aplicable en las industrias.

Los gremios restringían al máximo la libertad de trabajo ya que nadie podía dedicarse a la práctica de algún oficio sin estar afiliado al gremio respectivo.

(6) Citado por Genaro V. Vázquez. Doctrina y Realidades en la Legislación para los Indios. México, 1940. p. 10.

(7) CUEVA CANOVAS, Agustín. Op. cit. p. 84.

Las ordenanzas de los gremios las elaboraban ellos mismos a su conveniencia y luego eran aprobadas por el Ayuntamiento de México y confirmadas por el virrey sin mayores cambios.

En los talleres existían las jerarquías de maestro, oficial y aprendiz. Con una mentalidad feudal, en vez de - - aprovechar la destreza manual de los indígenas, se restringía la producción y aumentaban los plazos de aprendizaje y de celebración de exámenes para aspirar al grado superior.

"El acceso a la maestría constituyó también un verdadero y odioso privilegio, reservado tan sólo a los que demostraban su 'limpieza de sangre' y ser cristianos viejos".<sup>(8)</sup> Con esas limitaciones surgió una pequeña burguesía industrial representada por los maestros y artesanos, en su mayoría peninsulares, quienes monopolizaban la producción de los oficiales y aprendices, que eran mestizos, indios y negros.

No fue sino hasta el languidecer de la época colonial cuando desaparecieron los gremios; la Ley de 8 de junio de 1813 autorizaba a todos los hombres del reino a dedicarse al oficio que más les agradara y a establecer fábricas sin -- que para ello requirieran de licencia alguna, ni de afiliarse a determinado gremio.

(8) Idem. p. 87.

### C. La Epoca Independiente

El ambiente que privaba en las postrimerias de la época colonial, se describe perfectamente en la "Representación", documento suscrito por Don Manuel Abad y Queipo, obispo de Valladolid, en 1799, y que dirigió al monarca español.

Sobre aquel estado de cosas, Abad y Queipo relataba que los 4,500,000 pobladores de la Nueva España se agrupaban en 3 clases: españoles, indios y castas. Narraba cómo los españoles, siendo un décimo de la población total, acaparaban casi la totalidad de las riquezas, y cómo las otras clases eran meros tributarios, objeto de la más injusta degradación.

Resaltaba asimismo que el español tenía interés en que se observaran las leyes, pues era una garantía de continuar en su situación de privilegio, mientras que los integrantes de las otras clases no tenían respeto por la legislación ya que sólo la reconocían en la medida de sus faltas y delitos. Asimismo propuso reformas para subsanar esos errores.

El primer acto legislativo de los insurgentes fue el decreto de abolición de la esclavitud, dado por Miguel Hidalgo en la ciudad de Valladolid el día 19 de octubre de 1810, que fue confirmado por el Bando del Generalísimo de América en la ciudad de Guadalajara, el 6 de diciembre de 1810, lo que constituyó un incipiente esbozo de su programa social.

Abad y Queipo que años atrás había propuesto innumerables reformas en beneficio de los indios y castas, es "el primero en anatematizar a Hidalgo. Después el arzobispo Lizaña, la Inquisición y la mayoría de los obispos, excomulgan y polemizan airadamente contra Hidalgo y sus seguidores" (9), --acusándolos de revolucionarios, enemigos del orden social y de atacar la propiedad de la tierra.

En el artículo 22 de los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón se estableció: "Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia". También en relación con la materia laboral el artículo 30 del mismo ordenamiento declaró: "Quedan enteramente abolidos los exámenes de artesanos, y sólo los calificará el desempeño de ellos".

Ante la indecisión y el temor mostrado por López Rayón de que se desatara una revolución popular, surgió José María Morelos y Pavón; fue él quien transformó y encauzó el movimiento independentista hacia un verdadero intento de cambio social.

(9) VILLORO, Luis. La Revolución de Independencia, en: Historia General de México, T. I. El Colegio de México, 3a. edición. México, 1981. p. 617.

Junto al movimiento armado, Morelos no descuidó sentar las bases para la organización del naciente Estado mexicano; convocó a un Congreso, el cual se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, integrado, entre otros ilustres ciudadanos, por Rayón, Liceaga, Verduzco, Bustamante, Cos, Quintana Roo, Murguía y Herrera; en la apertura de las sesiones se leyó un documento elaborado por Morelos, denominado -- Sentimientos de la Nación.

En los 23 puntos de que consta el documento, la esencia, la concepción de la justicia social, se plasma en el punto número 12 que establecía:

"12º Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje su ignorancia, la rapiña y el hurto".

También disponía que los empleos sólo se otorgaran a los americanos, y excepcionalmente a los extranjeros que fueran artesanos capaces de instruir (puntos 9º y 10º).

En términos generales, en la época inmediata posterior a la iniciación del movimiento armado y durante al-

gunos años más, los ordenamientos jurídicos que tenían aplicación seguían siendo las Leyes de Indias, las Siete Partidas y la Novísima Recopilación, de tal suerte que los prestadores de servicios continuaron en las mismas condiciones de antaño y peor aún porque a su ya precaria condición se sumó el impacto de la crisis política, social y económica de la guerra de independencia.

#### D. La Constitución de 1824

Luego de que el 27 de septiembre de 1821, con la entrada del ejército trigarante a la ciudad de México, se consumó la independencia nacional, comenzó una etapa de gestación de la nacionalidad mexicana.

Arduo fue el camino que se tuvo que recorrer en la búsqueda de fórmulas de organización que lograran integrar al joven Estado; no era fácil romper 300 años de sometimiento. Era como si a alguna persona, tras de permanecer por largo tiempo en la oscuridad, se le pretendiera exponer de pronto a la luz del día.

Así se inició una larga cadena de hechos en la búsqueda de la identidad nacional. Comenzó con el establecimiento del Primer Congreso Mexicano, el 24 de febrero de 1822; se dio el intento de reconquistar a la Nueva España por parte de

una minoría de españoles; siguió la designación de Agustín de Iturbide como Emperador de México, hasta llegar a la Constitución de 1824 que es el más claro reflejo de las difíciles condiciones en que fue alumbrada la nación mexicana.

La Constitución publicada el 4 de octubre de 1824, se propuso más bien fines de estabilidad política; era manifiesta la finalidad de que se reconociera a México como nación soberana por parte de España, el Vaticano y las principales potencias europeas; los países de Sudamérica le habían otorgado ese reconocimiento de inmediato, pues habían padecido problemas semejantes.

En el aspecto social no se dieron cambios; en nada se mejoraron las condiciones de vida y de trabajo del peonaje mexicano; no hubo, en este renglón, rompimiento radical con el pasado. En materia laboral, antes bien, se dio el estancamiento; así se desprende de lo asentado por Guadalupe Rivera Marín en su obra "El Movimiento Obrero en México, 50 Años de Revolución"; narra que "hacia 1823 nos encontramos con jornadas de trabajo de dieciocho horas laboradas y salarios de dos reales y medio; para la mujer obrera y los niños se destinaba un real semanario. Pero más grave aún, treinta y un años más tarde, en 1854, los obreros percibían salarios de tres reales diarios —sin que la jornada hubiera disminuido en más de una hora—, lo que significa que en treinta y un años el aumento -

de los salarios fue de seis centavos".(10)

Sólo de manera genérica mencionaremos que ni las -- constituciones centralistas de 1836 (7 Leyes Constitucionales) y de 1843 (Bases Orgánicas), ni el Acta de Reformas de 1847, -- que retornaba al régimen federal, otorgaron beneficio alguno a los hombres que vivían de su trabajo.

Aun cuando hubiera habido voluntad de cambio "todo elemento de orden fue destruido por el estado permanente de -- guerras civiles y de anarquías que parecían conducir al país a su total e inevitable ruina. En el breve periodo de 33 -- años (1824-1857) hubo un Imperio; se dictaron 5 constitucio-- nes; se establecieron dos regímenes federales y dos centralis-- tas; ocurrieron dos guerras con el extranjero, en la última -- de las cuales el país sufrió la mutilación de la mitad de su territorio; y en las postrimerías de este periodo, Santa Anna, con el apoyo de los conservadores, estableció la más aprobio-- sa dictadura".(11)

#### E. La Constitución de 1857

Al derrocamiento de Antonio López de Santa Anna, con la Revolución de Ayutla, se abrió una perspectiva extraordina

(10) Citado por Néstor de Buen Lozano. Derecho del Trabajo. T.I. Editorial Porrúa, 5a. edición. México, 1984. p. 272.

(11) CUE CANOVAS, Agustín. Op. cit. p. 253.

ria para que se cumpliera con las libertades consignadas en las distintas declaraciones de derechos de esa época.

Con la salida de Santa Anna, Don Juan Alvarez convocó a un Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855, el que dio como resultado la Constitución de 1857.

Con una marcada línea individualista-liberal, la -- Constitución de 1857 sostuvo algunas disposiciones de carácter laboral relativas a la libertad de profesión, industria o trabajo (artículo 4º) y a la garantía de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su consentimiento y la retribución respectiva (artículo 5º).

Las condiciones de la época no fueron propicias para el reconocimiento del derecho del trabajo. Destaca en los debates del Constituyente la intervención de Ignacio Ramírez, El Nigromante, quien en la sesión del 7 de julio de 1856, vehementemente reprochó a la Comisión el no haberse ocupado de -- los grandes problemas sociales; demandó que se legislara para evitar las penalidades que sufrían los jornaleros; habló de -- la insuficiencia del salario para la satisfacción de las necesidades de subsistencia del trabajador; se refirió a la necesidad de "un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario", lo que constituye un pronunciamiento remoto en favor de la participación de utilidades.

Otra intervención relevante fue la de Ignacio Luis Vallarta, el 3 de agosto de 1856; se pronunció en contra de lo expresado por Ignacio Ramírez, que dedicó bellos renglones a la condición de los trabajadores y a la necesidad de modificar el orden social imperante.

Sostenía Vallarta que ante una industria incipiente como la de ese momento histórico, no era factible proteger al trabajador sin tener que arruinar a las empresas, como una consecuencia natural; lo que ciertamente no había propuesto Ignacio Ramírez en su discurso del 7 de julio.

A lo largo de su intervención el diputado jalisciense, "después de describir la deplorable situación social que prevalecía, expuso que el constituyente nada podía hacer por remediarla, en primer lugar por el principio de 'dejar hacer, dejar pasar', en segundo lugar por no corresponder estas cuestiones a la Constitución, sino a las leyes secundarias".(12)

#### F. La Legislación de Maximiliano

El triunfo de los liberales sobre los conservadores marcó el inicio de una nueva época, fértil por lo que hace a

(12) TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México - - 1808-1982. Editorial Porrúa, 11a. edición. México, 1982. p. 604.

la reglamentación jurídica. Cuando el Presidente Juárez iniciaba su labor de consolidación jurídica, lo que se refleja en las leyes de reforma, tuvo que enfrentarse a los intentos expansionistas de Napoleón III, que se expresaron de modo destacado en el establecimiento de una monarquía imperial encabezada por el Archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo.

Contrario a las intenciones de los conservadores -- que le dieron todo su apoyo, Maximiliano elaboró una legislación social de franca protección a los trabajadores del campo y de la ciudad. Así lo dejó ver desde el momento en que una Comisión le ofreció la corona de México, en abril de 1864; -- con ese motivo declaró: "Acepto el poder constituyente con -- que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales. Así que, como os lo anuncié en mi discurso del 3 de octubre, me apresuraré a colocar la monarquía bajo -- la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente". (13)

El 10 de abril de 1865 suscribió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que se hallaba imbuido de un gran espíritu proteccionista; en los artículos 69 y 70 pertenecientes al capítulo XV de las garantías individuales, se prohibe

(13) Idem. p. 668.

ron los servicios gratuitos y forzosos, salvo los casos en que la ley lo dispusiera se estipuló que no podía obligarse a nadie a prestar servicios personales sino temporalmente y para empresa determinada; y que para el efecto de que un menor pudiera prestar sus servicios, debía tener la autorización de sus padres o curadores, y a falta de éstos la de la autoridad política.

También expidió el 1º de noviembre de 1865 la Ley del Trabajo del Imperio, que disponía, entre otras cosas, la libertad del campesino para separarse, sin consecuencias, de la finca en la cual prestaba sus servicios; el establecimiento de la jornada de sol a sol con descanso intermedio de dos horas; el descanso semanal obligatorio; el pago de salarios en efectivo; la reglamentación de las deudas de los campesinos; el acceso sin obstáculos de los comerciantes a los lugares de trabajo; la creación de escuelas en las haciendas con más de 20 familias; el establecimiento de una inspección de trabajo; y la determinación de sanciones económicas en caso de violación de estas normas.

Lo efímero del mandato del príncipe austriaco trajo como natural consecuencia que todas las disposiciones legales que instrumentó, plagadas de buenas intenciones, no tuvieran vigencia práctica.

G. El Código Civil de 1870 y el Código Penal de 1872

El Código Civil de 1870 dispuso que la prestación de servicios no era equiparable al contrato de arrendamiento, toda vez que el hombre no es igual que una cosa. Fuera de esta magnífica declaración de principios, el texto de esta reglamentación sostuvo una marcada tendencia a beneficiar a los patrones.

Así por ejemplo se suprime la jornada de sol a sol y se establece la que convengan las partes, siendo natural que por necesidad el trabajador se veía obligado a aceptar cualquier jornada que le propusiera el patrón.

Otra disposición que resulta ejemplificativa es aquella por virtud de la cual el trabajador podía renunciar al empleo sin tener responsabilidad, pero sin derecho a recibir prestación alguna.

En cuanto al Código Penal de 1872 basta señalar que el artículo 1925 imponía una sanción privativa de libertad (8 días a 3 meses de arresto) y una pecuniaria (multa de 25 a 500 pesos) o una de las dos anteriores, a quien se amotina, forme tumulto o ejerza violencia física o moral para hacer que suban o bajen los salarios o para obstaculizar el libre ejercicio de la industria o del trabajo. En otras palabras,-

el hecho de agruparse para la defensa de sus intereses era un delito de los trabajadores.

La paradoja: "El liberalismo antisocial de Juárez - no sólo se puso de manifiesto en el orden legislativo... reprimió, además, violentamente, todo intento de los trabajadores de mejorar su condición. En realidad sentó las bases que permitieron, bajo el porfirismo, una mayor explotación -si cabe- de los trabajadores, aunada a una represión más cruel puesta en vigor por el general Díaz".(14)

#### H. El Amanecer del Siglo XX

Nadie duda que la mayor parte de la época porfirista se caracterizó por ser un largo periodo de estabilidad política, pero uno de los lados negativos de esta dictadura lo constituyó el trato a los trabajadores, que se reflejó en la concentración de la riqueza en manos de unos cuantos frente a la miseria de los más.

Lo cierto es que "ni en Europa, ni en México, ni en ninguna parte del mundo nacía el verdadero derecho social al iniciarse el siglo XX", (15) mas la inquietud social que lo -- gestó se empezó a volver incontenible hasta estallar en 1910.

(14) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. p. 279.

(15) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, 6a. edición. México, 1981. p. 144.

Como un augurio del trascendental movimiento social, el primero en el mundo en el siglo XX, se suscitaron importantes acontecimientos, los cuales actuaron como catalizador para que estallara el descontento contra la dictadura porfirista. Entre esos acontecimientos sobresalen las huelgas de Cananea y Río Blanco.

Tanto la huelga del mineral sonorense, como la de la industria textil de Río Blanco fueron reprimidas con lujo de violencia; quedó de manifiesto la alianza de Díaz con la burguesía, sobre todo en el último caso a través del laudo -- parcial que dictó el 4 de enero de 1907; en ese momento "el gobierno tuvo su última oportunidad histórica, pero no supo aprovecharla y selló su destino; su caída era cuestión de tiempo". (16)

#### I. El Programa del Partido Liberal Mexicano

Contemporáneamente a estos movimientos represivos, Ricardo Flores Magón, junto con un grupo de correligionarios (Juan Sarabia, Antonio I. Villareal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante) suscriben el Programa del Partido Liberal Mexicano el 1º de julio de 1906, en la ciudad de San Luis Missouri. Un programa "político, antirreleccionista, antimilitarista, librepensador, xenó-

(16) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 42.

fobo, anticlerical, laborista y agrarista",<sup>(17)</sup> que condensa la ideología de la Revolución Mexicana y, en lo referente al renglón del trabajo, constituye un valioso antecedente del artículo 123 constitucional.

El mencionado programa de 52 puntos, en el apartado denominado Capital y Trabajo (puntos 21 a 33), enarboló los siguientes postulados: Fijar la jornada máxima de trabajo de 8 horas diarias; establecer el salario mínimo de \$1.00 en general, pero susceptible de ser mayor, en determinadas regiones, por vida cara; reglamentar el trabajo doméstico y a domicilio; tomar providencias para que se respete la jornada máxima y el salario mínimo en el trabajo a destajo; prohibir el empleo de menores de 14 años; obligar al establecimiento de medidas de higiene y seguridad en las minas, fábricas, talleres, etc.; dar, los patronos rurales, alojamiento higiénico cuando la naturaleza del servicio así lo exija; indemnizar en los casos de accidentes de trabajo; declarar nulas las deudas que los jornaleros tengan con sus amos; pagar el salario en efectivo; no imponer multas a los trabajadores, no hacerles descuento en su salario; no prolongar el pago de salario por más de una semana; no negar al trabajador que se separe el pago inmediato de las prestaciones ya devengadas, y el señala--

(17) GONZALEZ, Luis. El Liberalismo Triunfante, en: Historia General de México. T. II. El Colegio de México, 3a. edición. México, 1981. p. 987.

miento de imposición de penas severas y multas a quienes con  
travengan estas disposiciones; suprimir las tiendas de raya;  
restringir el número de extranjeros por empresa y garantizar  
que en trabajos de la misma clase no se establezcan condicio  
nes más bajas para los nacionales; y la obligatoriedad del -  
descanso semanal.

## J. La Revolución

### a) Causas

El gran constitucionalista mexicano Jorge Carpizo -  
sostiene que las causas que generaron el gran movimiento so-  
cial de principios de siglo son:

- "1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al -  
margen de la Constitución.
- "2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo  
que dio por resultado la deplorable situación -  
del campesino y del obrero.
- "3. La ocupación de los mejores trabajos por extran-  
jeros.
- "4. El gobierno central donde la única voluntad fue  
la del presidente.
- "5. La inseguridad jurídica en que se vivió, donde -  
el poderoso todo lo pudo y el menesteroso la ley  
le negó su protección.

"6. El uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.

"7. Haberse permitido una especie de esclavitud donde de las deudas pasaban de padres a hijos, de generación en generación.

"8. Intransigencia política que se representó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el periodo 1910-1916". (18)

b) Los primeros gobiernos

El movimiento armado iniciado el 20 de noviembre de 1910 con base en el punto número 7 del Plan de San Luis Potosí, de fecha 5 de octubre del mismo año, precipitó los acontecimientos que culminaron con la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia y con la firma del tratado de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911.

Luego del interinato de Francisco León de la Barra en la presidencia, y como resultado de una de las elecciones más democráticas, Francisco I. Madero asumió la presidencia constitucional de la República el 6 de noviembre de 1911. -- Una vez en el poder no implementa ninguna reforma social tras

(18) CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, 6a. edición. México, 1983. p. 29.

centente, lo que origina brotes de insurrección como el de --  
Emiliano Zapata con el Plan de Ayala.

Los gobiernos que le sucedieron tampoco concedieron --  
beneficio social alguno, ni el efímero mandato de 45 minutos --  
de Don Pedro Lascuráin, por razones obvias, por más altruis--  
tas que hubieran sido sus intenciones, ni el espurio gobierno --  
del general Victoriano Huerta, capaz de asesinar con tal de --  
lograr sus objetivos. En esta última administración antes --  
que mejoras sociales se presentó un retroceso en este renglón.

Al ascender Huerta al poder, Venustiano Carranza y --  
el Congreso Local coahuilense desconocen al Jefe del Poder --  
Ejecutivo Federal e invitaron a los demás Estados a hacer lo --  
propio.

#### K. El Plan de Guadalupe

El 26 de marzo de 1913 Carranza dictó el Plan de --  
Guadalupe, desconoció a Victoriano Huerta como Presidente de --  
la República, así como a los poderes Legislativo y Judicial --  
de la Federación; asimismo se constituyó en Primer Jefe del --  
Ejército Constitucionalista y Presidente Interino del Poder --  
Ejecutivo, hasta en tanto fuera factible convocar a eleccio--  
nes, y entonces entregar el poder a quien resultara electo.

Carranza pronunció un discurso en Hermosillo en el que se muestra conciente de que el pueblo no se conformaría con una victoria sólo de nombre y reñida con los beneficios sociales; en esa ocasión dijo: "Sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas..."(19)

El 12 de diciembre de 1914, el Primer Jefe adicional, en Veracruz, el Plan de Guadalupe, dándole un matiz social y ya no sólo político como lo fue en su nacimiento. Formaban parte de las adiciones siete artículos, entre los que destacaba, por ser la base social del movimiento armado, el artículo 2º, que en el aspecto laboral sostenía: "El primer jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí... legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias".

(19) Discurso pronunciado por el Primer Jefe, el 24 de septiembre de 1913 en el Salón de Cabildos de la Ciudad de Hermosillo, Sonora.

### L. Leyes de los Estados antes de 1917

En este ambiente se empezó a crear una infraestructura legislativa de carácter social que comprendió, entre lo más destacado: la Ley de Relaciones Familiares, la Ley del Municipio Libre y la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, de Luis Cabrera.

Impregnados de este espíritu reformador, los gobernadores y jefes militares constitucionalistas comenzaron a dictar leyes que contenían aspectos laborales y de los que, a la postre, se echaría mano para conformar el texto original del artículo 123 constitucional.

El día 23 de agosto de 1914 en el Estado de Aguascalientes, el gobernador y comandante militar, Alberto Fuentes D., estableció el descanso semanal, la jornada máxima de 8 horas y prohibió las reducciones del salario.

En San Luis Potosí, por decreto de 15 de septiembre de 1914, el general Eulalio Gutiérrez estableció el salario mínimo especial para el trabajo de las minas, el pago de salario en efectivo, la inembargabilidad del salario, la prohibición de las tiendas de raya, la creación del Departamento del Trabajo y la irrenunciabilidad de los derechos legalmente incorporados.

El gobernador Luis F. Domínguez estableció en Tabasco, por decreto de 19 de septiembre de 1914, la abolición de las deudas de los campesinos, la jornada máxima de 8 horas y el salario mínimo.

En Jalisco, el gobernador Manuel M. Diéguez, el 2 de septiembre de 1914, expidió un decreto que consignaba el descanso dominical, los días de descanso obligatorio y las vacaciones, también establecía las sanciones por violación a los derechos anteriores. En la misma entidad, Manuel Aguirre Berlanga, en los decretos de 7 de octubre de 1914 y 28 de diciembre de 1915, reglamentó la jornada de trabajo de 9 horas, la prohibición del trabajo de los menores de 9 años, el establecimiento de salarios mínimos para el campo y la ciudad, la protección del salario, el trabajo a destajo, el riesgo profesional y estableció las Juntas de Conciliación y Arbitraje (Juntas Municipales).

En Veracruz, el gobernador Manuel Pérez Romero, impuso el descanso semanal (decreto de 4 de octubre de 1914). En el mismo Estado, el 19 de octubre de 1914, Cándido Aguilar promulgó la Ley del Trabajo del Estado, que reglamentaba la jornada máxima de 9 horas con descanso para tomar alimentos, los descansos semanal y obligatorio, el salario mínimo, la responsabilidad patronal por riesgo de trabajo, un servicio médico adecuado, la obligación de los empresarios de construir escuelas primarias, el establecimiento de la inspección del

trabajo y la organización de la justicia laboral a través del establecimiento de los tribunales del trabajo denominados Juntas de Administración Civil. Posteriormente, también en Veracruz, el 6 de octubre de 1915, Agustín Millán promulgó la primera Ley de Asociaciones Profesionales de la República.

En Yucatán, el general Salvador Alvarado expidió dos leyes en materia de trabajo: la de 14 de mayo de 1915, que creó el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, y la Ley del Trabajo de 11 de diciembre de 1915, que junto con las leyes Agraria, de Hacienda, del Catastro y del Municipio Libre fueron conocidas como las "Cinco Hermanas". El segundo ordenamiento laboral citado contenía algunos principios que luego se incorporarían al artículo 123 constitucional; reglamentó aspectos del derecho individual, como la jornada máxima, el descanso semanal, el salario mínimo y la defensa de las retribuciones; y del derecho colectivo, como las asociaciones, los contratos colectivos y las huelgas; estableció las Juntas de Conciliación, el Tribunal de Arbitraje y el Departamento de Trabajo; y reguló el trabajo de menores y mujeres, la higiene y seguridad en las fábricas y los riesgos de trabajo.

Por lo que hace al Distrito Federal, es importante destacar el proyecto de ley sobre el contrato de trabajo que elaboró, en abril de 1915, una comisión presidida por el Secretario de Gobernación, Rafael Zubarán Capmany, proyecto que regulaba los contratos individuales y colectivos de trabajo; a estos últimos les otorgaba el carácter de contratos nor

mativos. Un proyecto bastante completo, pero que "no produjo los benéficos resultados que de él se esperaron... quedó encerrado en los moldes del derecho civil y, desde este punto de vista, está muy por detrás de las leyes ya vigentes en Veracruz y Yucatán". (20)

En el Estado de Coahuila, el 28 de septiembre de 1916, el gobernador, Gustavo Espinosa Mireles, expidió un decreto por el cual se creó, dentro de los departamentos gubernamentales, una sección del trabajo. El 27 de octubre de 1916 promulgó la Ley del Trabajo que reprodujo prácticamente el proyecto Zubarán, tan sólo agregó tres capítulos relativos a accidentes de trabajo, conciliación y arbitraje para la solución de los conflictos y participación de los beneficios de las empresas; este último aspecto constituye uno de los antecedentes legislativos más remotos sobre la materia.

#### M. El Constituyente de 1916-1917

Por decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó al pueblo para que eligiera representantes a un Congreso Constituyente que se abocaría a la tarea de modificar la Constitución. En la exposición de motivos se dijo -- que si bien la Constitución de 1857 fijó el procedimiento para la reforma (artículo 127), por medio de un órgano revisor de la Constitución, integrado por poderes constituidos, esa nor-

(20) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. pp. 302 y 303

ma no podía ser obstáculo para que el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, según expresa el artículo 39 - de la Constitución, ejerciera el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

a) El proyecto de Carranza

Realizadas las elecciones y calificadas por el Colegio Electoral que sesionó en jornadas preparatorias previas a la apertura de sesiones ordinarias, se inició el 1º de diciembre de 1916 un periodo único de sesiones en el Teatro Iturbide de Querétaro, en donde, tras el discurso inaugural, Carranza presentó un proyecto de Constitución reformada.

"Según las crónicas de la época, el Proyecto de Constitución produjo una profunda decepción en la Asamblea, pues ninguna de las grandes reformas sociales quedó debidamente asegurada". (21)

La fracción X del artículo 73 facultaba al poder legislativo federal para regular la materia del trabajo, lo cual no era garantía de que efectivamente se haría. Al artículo 5º se le agregaba el párrafo: "El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la

(21) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 47.

renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles".

La Comisión encargada de estudiar el artículo 5º del proyecto de Carranza, presentó, por tercera vez, en la sesión del 26 de diciembre de 1916, su dictamen que añadía al texto el principio de la jornada máxima de 8 horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y el descanso hebdomadario. Se negó, en cambio, a incluir en el dictamen otros principios también propuestos por los diputados Aguilar, Jara y Góngora referentes a: salario igual para trabajo igual sin distinción de sexo; derecho a la huelga; indemnización por accidentes y enfermedades de trabajo, y establecimiento de Juntas de Conciliación y Arbitraje para la solución de los conflictos suscitados entre el capital y el trabajo. Se argumentó que no era propio que principios de esta índole formaran parte de la sección de garantías individuales y se propuso que su estudio se llevara a cabo al discutirse las facultades del Congreso Federal.

#### b) El gran debate

Contra el dictamen se inscribieron 14 oradores. Don Fernando Lizardi abordó la tribuna y su participación se sintetiza en la afirmación de que "Este último párrafo desde don de principia diciendo: 'la jornada máxima de trabajo obligato

ria no excederá de ocho horas' le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo". Jorge Carpizo aclara la expresión diciendo que "la idea era, que en la Constitución no podía establecerse ningún precepto reglamentario".<sup>(22)</sup>

Heriberto Jara, diputado veracruzano, en una brillante y extraordinaria intervención, propuso la inclusión de los derechos de los trabajadores en la Constitución; la importancia de su participación obliga a citar textualmente algunos párrafos.

"Pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentren hasta ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; -- eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, un 'traje de luces para el pueblo mexicano', porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encarga de reglamentar? Todos

(22) CARPIZO, Jorge. Op. cit. p. 95.

los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que venga a hacer tal o cual reforma...

"La jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que sólo se trabaje ese número de horas, es para garantizar la libertad de los individuos, es precisamente para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación. Dejémosle en libertad para que trabaje así ampliamente, dejémosle en libertad para que trabaje en la forma que lo conciba; los impugnadores de esta proposición quieren, sencillamente, dejarlo a merced de los explotadores, a merced de aquellos que quieren sacrificarlo en los talleres, en las fábricas, en las minas, durante doce, catorce o dieciséis horas diarias, sin dejarle tiempo para descansar, sin dejarle tiempo ni para atender a las más imperiosas necesidades de su familia. De allí que resulta que día a día nuestra raza, en lugar de mejorarse, en lugar de vigorizarse, tiende a la decadencia. Señores, si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro que no habrían ni un voto en contra de la jornada máxima que proponemos...

"¿Quién ha hecho la Constitución? Un humano o humanos, no podemos agregar algo al laconismo de esa Constitución, que parece que se pretende hacer siempre como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; no, señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro".

Otra destacada participación fue la del constituyente yucateco, Héctor Victoria, quien criticó tanto al artículo del proyecto de Carranza como al dictamen, por considerar que se trataba insuficientemente el problema del trabajo; "es verdaderamente sensible que al traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios; ¡allá a lo lejos!. Consideraba que el artículo 5º debía contener las bases sobre las cuales las legislaturas locales expidieran sus leyes del trabajo. Afirmó los principios fundamentales de lo que posteriormente sería el artículo 123.

El diputado obrero Von Versen, en las apasionadas sesiones, al contestar a Lizardi apuntó que "si es preciso pa

ra garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30; ¡bueno!".

Froylán C. Manjarrez señaló que la importancia de las cuestiones del trabajo hacía conveniente que se le dedicara un título o capítulo especial dentro de la Constitución, sacándolas del artículo 5º.

Alfonso Cravioto ratificó la idea de dedicar un artículo especial para la cuestión laboral y añadió que "así como Francia, después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros".

El rumbo que habían tomado las discusiones hizo comprender a Carranza que la decisión ya había sido tomada y procedió a encargar al constituyente José Natividad Macías la redacción del nuevo título sobre el trabajo; integró una Comisión junto con Pastor Rouaix, Secretario de Fomento del Gabinete Constitucionalista, José Inocente Lugo, Director de la Oficina de Trabajo de la Secretaría de Fomento y el diputado Rafael L. de los Ríos; Comisión que elaboró un anteproyecto basado en las ideas de Macías. El anteproyecto se sometió a

la consideración de numerosos diputados (46 de ellos dieron previamente su apoyo) y una vez depurado se turnó a la Comisión respectiva.

La Comisión de Constitución presentó el proyecto a la Asamblea, ésta no hizo modificaciones de fondo y fue así como el 23 de enero de 1917 fue aprobado por unanimidad de 163 votos de los diputados presentes. De este modo pasó México a los anales de la historia como el primer país que dio rango constitucional a las garantías sociales.

#### N. El Texto Original

La Constitución mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, por primera vez en la historia de las constituciones del mundo, afirma los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores; es la expresión de la lucha armada iniciada en 1910; es la voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora.

Este orgullo nacional ha llevado a varios autores a manifestar que los derechos sociales aprobados en Querétaro dieron contenido al Tratado de Paz de Versalles de 25 de junio de 1919; a la Declaración Rusa de 16 de enero de 1918 y a su Constitución de julio de ese mismo año; así como a la Constitución Alemana de Weimar de 31 de julio de 1919.

Es un reto para los investigadores determinar hasta dónde esas expresiones son justas o mera emoción patriótica.

La importancia del artículo 123 constitucional en cuenta su máxima expresión en las palabras del constituyente Jorge Carpizo cuando señala: "Nuestro artículo 123 quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos". (23)

El texto original del artículo 123 constitucional aprobado en 1917 se transcribe al final de este trabajo (apéndice 1).

## 2. LAS REFORMAS

La Constitución Mexicana de 1917 no ha sido estática en sus disposiciones, "hace mucho tiempo dejamos atrás las tesis racionalistas que entendía a la Constitución como un orden normativo hecho de una vez para todas, definitivo, inmutable, insensible al cambio social. Por el contrario sabemos que las constituciones se van haciendo, que son el resultado de un diálogo continuo entre la realidad y la norma, donde aquélla fuerza la existencia de ésta, y ésta la de aquélla". (24)

(23) Idem. p. 105.

(24) MADRAZO, Jorge. Las Reformas a la Constitución de México. Febrero de 1983. p. 1 (conferencia).

"La realidad es dinámica y se modifica de acuerdo con las necesidades y las aspiraciones de un pueblo. La Constitución escrita debe irse reformando en concordancia con los cambios de esa realidad. Si no fuera así llegaría a tener el valor de una hoja de papel, según conocida expresión de Lasso lle. Luego, la Constitución tiene que cambiar". (25)

De las 354 reformas que ha sufrido nuestra Constitución, hasta la fecha, (26) se cuestionan frecuentemente los teóricos si todas han sido indispensables; lo cierto es que se han ido gestando conforme a los intereses y a las condiciones socioeconómicas; se ha modificado de tal suerte que la mayoría de las veces podemos fácilmente detectar una relación directa e inconfundible entre el momento histórico en que se presenta la reforma y la naturaleza intrínseca de ésta.

El primer texto del artículo 123 respondió a las inquietudes generadas durante los años anteriores a su aprobación. - "Es difícil separar el análisis del artículo 123 de lo que podríamos llamar la filosofía de la Revolución que le dio vida". (27)

Se encuentra reflejadas en el texto original las corrientes de la época, nacidas durante el proceso revolucionario; el Constituyente de Querétaro lo elaboró con gran pa-

(25) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM, 1ª. edición. México, 1980. p. 303.

(26) CARPIZO, Jorge. La Constitución, 70 Años Después. Periódico Excelsior, sábado 30 de mayo de 1987. p. 1.

(27) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. p. 323.

sión y con un espíritu abierto al porvenir, prueba de ello es que de las 30 fracciones con que contó en 1917 el artículo 123 constitucional, 16 de ellas no han sido objeto de modificación alguna, sin que por ello hayan perdido aplicabilidad.

#### A. Cronología de las Reformas

Durante los 12 años siguientes a la aprobación de la Declaración de los derechos sociales el texto original se conservó intacto, fue hasta el 6 de septiembre de 1929 cuando se publicaron en el Diario Oficial las primeras reformas; a partir de ese momento el artículo 123 ha sufrido 33 modificaciones.

Las reformas que ha sufrido la Constitución vigente en 70 años de vida, han sido duramente criticadas, más que por el fondo, por lo que hace a su elevado número; "considero que sólo deben ser válidas aquellas reformas constitucionales que reflejen un cambio social trascendente, o que pretendan inducirlo. El resto de las pretensiones reformistas deben ser desechadas, porque hacen perder la confianza en la Ley Fundamental y la desgastan".(28)

Pese a la anterior aseveración, nos atrevemos a sos

(28) MADRAZO, Jorge. Op. cit. p. 3.

tener, sin temor a equivocarnos, que las reformas que ha sufrido el artículo 123 constitucional han tenido esa validez que las justificó plenamente y que las constituyó en respuesta a las inquietudes y necesidades de su tiempo.

A continuación haremos un breve comentario en orden cronológico de cada una de las reformas, agregando los acontecimientos históricos y las razones socioeconómicas que las -- gestaron.

I. El proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en 1916 proponía la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo; el momento de agitación que aún se vivía, el olor a pólvora en la atmósfera y el recelo por los múltiples intereses contrarios de las facciones existentes, son factores que hicieron desconfiar a los constituyentes; lo anterior sumado a "la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas -- eran diversas y requerían una reglamentación diferente", (29) -- trabajo como resultado el establecimiento de la coexistencia de la facultad de legislar en materia de trabajo, tanto de la Federación como de las entidades federativas.

(29) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 50.

Sin embargo, el transcurso de los años y la rápida multiplicación de leyes y otros ordenamientos laborales que regulaban del modo más dispar los derechos y las instituciones que respondían a un mismo origen, trajeron como consecuencia que se reformara la Constitución para establecer la federalización de la legislación del trabajo (D. O. 6 de septiembre de 1929).

II. Las presiones que los trabajadores ejercieron para recibir un trato igual por parte de la Ley, que desvirtuara el trato diverso a los trabajadores, lo cual implicaba la rotunda negación del principio de igualdad de derechos, repercutieron también en el aspecto de la seguridad social al adicionarse la fracción XXIX para declarar de utilidad pública la Ley del Seguro Social (D. O. 6 de septiembre de 1929).

III. La fracción IX del artículo 123 establecía que el salario y la participación de utilidades los fijarían comisiones especiales establecidas municipalmente. Como producto de la reforma se declaró que la falta de concierto de estas comisiones traía como consecuencia que la decisión la tomara la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva (D. O. 4 de noviembre de 1933).

IV. Fácilmente se relaciona con el momento histórico en que se suscitó la reforma de la fracción XVIII, consis-

tente en hacer extensivo el derecho de huelga a los obreros - de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, a quienes hasta ese momento se les había negado. - Esta reforma se dio durante la administración de Lázaro Cárdenas cuya concepción política tuvo una marcada tendencia hacia las cuestiones sociales. "Cárdenas consideraba a las huelgas como expresiones de la situación de injusticia en la que se - encontraban los obreros de muchas empresas".<sup>(30)</sup> (D. O. 31 -- de diciembre de 1938).

V. Como consecuencia de la federalización de la legislación del trabajo en 1929, se creó de hecho una jurisdicción federal laboral. Años después se adicionó la fracción - XXXI para establecer un sistema competencial de doble aplicación (federal-local) de las normas de trabajo, a través de la determinación de las materias que excepcionalmente corresponden a las autoridades federales.

"Esto significa que la competencia local es la regla, y la competencia federal, la excepción",<sup>(31)</sup> con estricto apego a la disposición del artículo 124 constitucional (D. O. 18 de noviembre de 1942).

(30) ANGUIANO, Arturo. El Estado y la Política Obrera del -- Cardenismo. Ediciones Era, 6a. edición. México, 1982.- p. 76.

(31) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. p. 437.

VI. Durante la administración del Presidente Adolfo López Mateos el artículo 123 sufrió numerosas e importantes modificaciones. En ese periodo presidencial se empezaron a vislumbrar grandes cambios sociales. Confiado en la imagen del Presidente como hombre progresista y abierto al cambio, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana formuló una serie de peticiones buscando mejorar sus condiciones de trabajo; ante la oposición de las autoridades y del sector empresarial, estalló, encabezado por Demetrio Vallejo, un movimiento de huelga que fue duramente reprimido.

"La actitud del Presidente López Mateos, es obvia que no se justifica. Si bien es cierto que el STFRM actuó con una evidente falta de tacto, tampoco su conducta ameritaba una reacción tan violenta como la que desató el gobierno sobre los ferrocarrileros y extendió a otros sectores. Y tal vez conciente de ello, López Mateos trató de amortiguar los perniciosos efectos de su conducta produciendo reformas importantes a la legislación laboral".(32)

La adición más importante que ha tenido el artículo 123 constitucional es, sin duda, la que incorporó a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito y Territorios Federales al marco constitucional,

(32) Idem. p. 354.

por medio de la adición de catorce fracciones que integraron el apartado "B"; el texto primero del artículo 123 constitucional se denominó apartado "A" (D. O. 5 de diciembre de 1960).

VII. Se trata de una modificación al texto de la fracción IV del apartado "B"; quedó el segundo párrafo como sigue: "En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República". Néstor de Buen declara que se trata de una mera adecuación para corregir una discrepancia entre la minuta del Congreso y el texto publicado (D. O. 27 de noviembre de 1961).

VIII. En un ambiente propicio para incorporar al derecho mexicano las tendencias internacionales de proteger a los menores trabajadores, se reformó, como parte de un paquete legislativo que incluyó siete fracciones, la fracción II del apartado "A" con el fin de generalizar a todo tipo de servicios la prohibición del trabajo de los menores de 16 años después de las diez de la noche; prohibición que antes de la reforma se limitaba al trabajo en establecimientos comerciales (D. O. 21 de noviembre de 1962).

IX. Complementaria de la anterior está la reforma a la fracción III del apartado "A", que consistió en aumentar

la edad mínima para ingresar a trabajar, de 12 a 14 años. Esta solución, si bien tuvo el afán de proteger la salud, moralidad e instrucción de los menores trabajadores, se olvidó de que muchos de esos menores, a quienes ahora se les prohibía el trabajo, eran importantes contribuyentes del presupuesto familiar (D. O. 21 de noviembre de 1962).

X. Se modificó la fracción VI del apartado "A" para establecer los salarios mínimos profesional y del campo; también dispuso el establecimiento de un sistema para la determinación de los salarios mínimos a través de Comisiones Regionales con aprobación de una Comisión Nacional, en base a zonas económicas (D. O. 21 de noviembre de 1962).

XI. Se reformó la fracción IX del apartado "A" para excluir totalmente de esa fracción lo relativo a la determinación de los salarios mínimos y destinarla, de manera exclusiva, a la pormenorización de un sistema nuevo para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (D. O. 21 de noviembre de 1962).

XII. Se adicionó la fracción XXI del apartado "A" con la frase: "Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente", para acabar con la posibilidad de que el patrón se pudiera negar a cumplir los laudos de las Juntas que establecieran la -

reinstalación como condena, puesto que de lo contrario se pondría en entredicho la estabilidad en el empleo, que estaría supeditada a la voluntad del patrón (D. O. 21 de noviembre de 1962).

XIII. La fracción XXII del apartado "A" se adicionó con la frase siguiente: "La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización"; se trata de la posibilidad de establecer excepciones al principio de la estabilidad absoluta, pero sólo en los casos en que se justifique y que limitativamente enumeraría la Ley (D. O. 21 de noviembre de 1962).

XIV. En estrecha relación con el momento histórico en que se suscitó, fue adicionada la fracción XXXI del apartado "A"; consignó en una lista a las industrias cuya competencia es exclusiva de la Federación: petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos. La adición obedeció a que llegó un momento en el que se les consideró vitales para el desenvolvimiento del país y porque en un principio se pensó que la aplicación por parte de las entidades federativas era suficiente (D. O. 21 de noviembre de 1962).

XV. Se adiciona la fracción XII del apartado "A" - que se refiere a la vivienda de los trabajadores; crea un sistema habitacional a base de aportaciones de los patrones, que integran un fondo nacional de vivienda; y establece un sistema de autofinanciamiento para permitir créditos baratos. Así mismo se establece como de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo de integración tripartita que administre los recursos del Fondo. Esta reforma "introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia... condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo de beneficio de los trabajadores".<sup>(33)</sup> (D. O. 14 de febrero de 1972).

XVI. Se adiciona la fracción XI, inciso f) del apartado "B" para reestructurar el derecho de los trabajadores al servicio del Estado a obtener habitaciones, a fin de equipararlo a la reforma llevada a cabo algunos meses atrás para los trabajadores del apartado "A" (D. O. 10 de noviembre de 1972).

XVII. Se adiciona un segundo párrafo a la fracción XIII del apartado "B" para garantizar los derechos en materia habitacional a los miembros activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada a través del organismo que se encarga de la seguri-

(33) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 402.

dad social de los integrantes de dichas instituciones (D. O. 10 de noviembre de 1972).

XVIII. Se reformó el preámbulo del apartado "B" a fin de actualizarlo, puesto que las relaciones entre los gobiernos de los territorios federales (Baja California y Quintana Roo) y sus trabajadores, que originalmente incluía, dejaron de existir con la elevación de dichos territorios federales a la calidad de entidades federativas (D. O. 8 de octubre de 1974).

XIX. En vísperas del Año Internacional de la Mujer (1975), el presidente Luis Echeverría promulgó un decreto mediante el cual elevó a rango constitucional la igualdad jurídica del hombre y la mujer, plasmándola en el artículo 4º de la Constitución. En consonancia con esa modificación se dio un "paquete legislativo" que repercutió en el ámbito laboral. Dentro de esta tesis se reformó la fracción II del apartado "A" en el sentido de que algunas labores que estaban prohibidas a las mujeres, dejaron de estarlo (D. O. 31 de diciembre de 1974).

XX. Se adicionó la fracción V del apartado "A" para proteger la salud de la trabajadora embarazada y la del producto. La protección de no desempeñar trabajos que exijan un esfuerzo considerable se amplía de tres meses anteriores

al parto a todo el embarazo; se establece el descanso prenatal de 6 semanas y se amplía a esta misma cifra el posnatal (D. O. 31 de diciembre de 1974).

XXI. Es reformada la fracción XI del apartado "A" para dejar de ser una prohibición para las mujeres la prestación de servicios en jornada extraordinaria (D. O. 31 de diciembre de 1974).

XXII. La fracción XV del apartado "A", con una nueva redacción, añade que las condiciones de higiene y seguridad, además de garantizar la vida y la salud de los trabajadores, deberán también proteger la del producto de la concepción, cuando se trate de trabajadoras embarazadas (D. O. 31 de diciembre de 1974).

XXIII. Se adiciona con un segundo párrafo la fracción XXV del apartado "A" relativo al servicio de colocación en empleos; establece que en la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda, y ante la igualdad de condiciones se preferirá a quien sea el único sostén económico de su familia (D. O. 31 de diciembre de 1974).

XXIV. En una adición a la fracción XXIX del apartado "A" se elevó a nivel constitucional el derecho al seguro de guardería (D. O. 31 de diciembre de 1974).

XXV. Se adiciona la fracción VIII del apartado "B" para establecer como criterio, en los casos de ascenso dentro del trabajo burocrático, que en igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos de su familia (D. O. 31 de diciembre de 1974).

XXVI. Se adiciona el inciso C) de la fracción XI del apartado "B" para establecer que las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que requieran de grandes esfuerzos y, además, que durante los descansos pre y posnatales recibirán su salario íntegro y conservarán su empleo con los derechos que hubieren adquirido durante su ausencia (D. O. 31 de diciembre de 1974).

XXVII. Se hace otra adición a la fracción XXXI del apartado "A" para engrosar el listado de las industrias cuya competencia es exclusiva de las autoridades federales. Las industrias incorporadas fueron: la automotriz, productos químicos, farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas (D. O. 6 de febrero de 1975).

XXVIII. Se adicionaron dos párrafos a la fracción XII del apartado "A", los cuales originalmente integraron la fracción XIII del mismo apartado y que se refieren, por un lado, a la obligación de reservar en los centros de trabajo que

excedan de doscientos habitantes, un terreno para construir mercados, centros recreativos, etc. y, por el otro, a la prohibición de establecer en los centros de trabajo expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar (D. O. 9 de enero de 1978).

XXIX. Vinculada estrechamente con la reforma anterior, se creó una nueva fracción XIII para garantizar constitucionalmente el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento. Este derecho se había regulado confusamente en la Ley de 1931; con la nueva reforma constitucional se hizo la reglamentación correspondiente en la Ley de 1970. Se dijo en la exposición de motivos de la reforma constitucional que el avance tecnológico se halla íntimamente vinculado al aumento de los índices de productividad, que la adecuada formación de los trabajadores los libra de inadaptación en su medio de trabajo y erradica las prácticas nocivas en la producción, y que legislar sobre capacitación beneficiaba lo mismo al trabajador que al empresario, por lo cual se hacía necesario garantizar en el más alto nivel jurídico este importante derecho (D. O. 9 de enero de 1978).

XXX. Una vez más se adicionó la fracción XXXI del apartado "A"; se modificó en cuanto a su forma; se le dio otra estructuración; y en cuanto al fondo se añadieron industrias como la vidriera, tabacalera y maderera básica. Además

declaró la competencia exclusiva de las autoridades federales en las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento y de higiene y seguridad, auxiliándose de las autoridades estatales cuando se trate de ramas de jurisdicción local (D. O. 9 de enero de 1978).

XXXI. Se adiciona el proemio del apartado "A" con un párrafo inicial a fin de establecer para toda persona el derecho al trabajo digno y socialmente útil, por medio de la promoción de la creación de empleos y de una organización social para el trabajo. Esta declaración dista mucho de poderse exigir como una realidad de la vida diaria en situaciones como las que actualmente se presentan en nuestro país. Se trata de una legítima bandera que ondea bien al frente del artículo 123 constitucional (D. O. 19 de diciembre de 1978).

XXXII. Se adiciona la fracción XIII-bis al apartado "B", mediante la cual se incorporaron las relaciones laborales de las instituciones que prestan el servicio público de banca y de crédito con sus trabajadores. Quedó derogado el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; las cláusulas que los beneficiaban pasaron a formar parte de la Ley que reglamenta esta reforma constitucional. Estos trabajadores engrosan ahora las filas de los servidores públicos (D. O. 17 de noviembre de 1982).

XXXIII. Concluye esta cronología de reformas al texto del artículo 123 constitucional, con la más reciente de ellas que consistió en la modificación de la fracción VI del apartado "A", a través de la cual desaparece el salario mínimo del campo y se simplifica el sistema de fijación de los salarios mínimos, a efecto de ajustarlo a la dinámica económica actual, eliminando a las comisiones regionales de salarios mínimos, y quedando la Comisión Nacional de Salarios Mínimos facultada para fijarlos, para lo cual se puede auxiliar de comisiones especiales de carácter consultivo (D. O. 23 de diciembre de 1986).

### 3. SU SITUACION ACTUAL

#### A. El Carácter Expansivo del Derecho del Trabajo

Desde que se forjó el derecho del trabajo en México, como una consecuencia social del Constituyente de 1916-1917, al aplicarse en las fábricas, fue adquiriendo caracteres que le dieron una naturaleza propia, la capacidad de adoptar los cambios que requieran las necesidades de los hombres y las nuevas realidades que afronte el país.

Hay gran discrepancia entre los distintos autores en cuanto a la determinación de esos caracteres, en razón de las distintas posiciones ideológicas que asumen; sin embargo

hemos observado que hay consenso doctrinario sobre la validez objetiva de uno de esos caracteres: su constante expansión.

Esto significa que el derecho del trabajo trata de comprender los nuevos fenómenos que se van dando en el quehacer humano, en las más variadas formas que presenta la vida moderna y el incesante desarrollo tecnológico.

El horizonte que puede aspirar a comprender el derecho del trabajo ha sido motivo de desacuerdo en el ámbito teórico. Así tenemos que Néstor de Buen sostiene que: "en un futuro próximo, toda prestación de servicios, cualquiera que sea su naturaleza, ... quedará amparada por el derecho laboral"<sup>(34)</sup>; en similar sentido se pronuncia Alberto Trueba Urbina, desde el momento en que considera como meta fundamental de la disciplina poder proteger "a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana"<sup>(35)</sup>; en cambio Russomano sostiene que "aun con el concepto económico de trabajo humano tenemos, únicamente el género. El trabajo en sentido jurídico, es especie de ese género. Todo trabajo jurídico es trabajo económico, mas no todo trabajo económico es trabajo jurídico. Existen actividades económicas que no se encuadran en los principios tutelares del Derecho del Trabajo

(34) BUEN LOZANO, Néstor de Op. cit. p. 62.

(35) TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 135.

jo"<sup>(36)</sup>; Mario de la Cueva, por su parte, se muestra escéptico a pensar que con su expansibilidad el derecho del trabajo pueda llegar a asimilar a grupos de trabajadores autónomos -- que no están identificados con la clase trabajadora.<sup>(37)</sup> Valdría esperar que es lo que va a decir la vida en la realidad social y económica acerca del ahora llamado trabajo autónomo; debería al menos por el momento, por ahora, garantizársele los beneficios de la seguridad social.

#### B. Su Desbordamiento

El artículo 123 constitucional fue, por mucho tiempo, la avanzada brillante de los derechos de los trabajadores en el ámbito constitucional. Su estructura le permitió soportar -- los embates del tiempo; los cambios que ha sufrido en los 70 años de vigencia han respondido a apremiantes requerimientos sociales.

Es fácil comprender que el Constituyente no previera todas y cada una de las modalidades que la prestación del trabajo pudiera adquirir en el tiempo y como resultado del desarrollo de la ciencia y de su aplicación en el trabajo; esto

(36) RUSSOMANO, Mozart Víctor. El Empleado y el Empleador. -- Cárdenas Editor y Distribuidor, 1a. edición. México, -- 1982. p. 50.

(37) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 92.

ha producido el desbordamiento del artículo 123 constitucional por los nuevos acontecimientos del trabajo.

Se escenifica ante nosotros una incesante carrera - entre la realidad cambiante y la tarea del legislador, consistente en ir adecuando las normas jurídicas a esos cambios; la labor legislativa se ha quedado a la zaga.

De unos años a esta parte se ha acelerado el proceso de desactualización del artículo 123; algunas de sus instituciones han perdido vigor, otras resultan ya obsoletas, su comprensión está muy desdibujada o, de plano, no han sido recogidos nuevos fenómenos que deberían estar en un sistema constitucional coherente y vigoroso.

Esta falta de comprensión de algunos aspectos del trabajo, ha dejado al margen de la regulación a muchos trabajadores que ahora forman parte de las filas de los trabajadores de segunda.

### C. La Importancia de un Cambio

Una de las tesis sintetizadoras que resultaron de la consulta popular realizada durante la campaña presidencial por el licenciado Miguel de la Madrid, fue la de la sociedad igualitaria; ante ese requerimiento el ahora Presidente de la

República sostuvo: "la lucha por la igualdad es acción dinámica para lograr la equidad en los procesos productivos y distributivos, para ampliar capacidades y oportunidades. Rechazo el populismo que cede ante lo inmediato y hace retroceder a la sociedad. Lucharemos contra la desigualdad de manera -- realista, permanente y duradera". (38)

Nadie puede poner en duda que en momentos difíciles como el que actualmente atraviesa nuestro país, aumentar los índices de productividad es vital para reactivar una frágil y titubeante economía; que en el centro de este impulso aparece el trabajo; y que esta es una preocupación primaria del Estado mexicano.

Mas cómo puede exigir el Estado a todos los trabajadores su mejor esfuerzo en momentos difíciles, si el trato -- que les da a través de las leyes es desigual.

Tal vez el Estado mexicano no esté en este momento en posibilidades de garantizar a los trabajadores todas las condiciones necesarias para hacer frente a las repercusiones que en su vida diaria tiene el actual problema económico; lo

(38) Mensaje pronunciado durante la ceremonia de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por el Sr. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado el 1º de diciembre de 1982.

que sí puede asegurar a los trabajadores ahora, y no como una medida compensatoria, sino de franca justicia, es la igualdad de trato a toda la clase trabajadora en los ordenamientos del trabajo, a partir de la Constitución.

Entendemos que en tiempos de apremio económico, sólo el esfuerzo conjunto de todos los sectores productivos, es el que va a generar las grandes soluciones nacionales, y que una función histórica tiene el trabajo en esta etapa que vive el país; por esto, hacer que entre los trabajadores no haya -distingos va íntimamente relacionado con la aportación que un sector obrero unido y confiado puede hacer para coadyuvar al logro de las metas fundamentales del país.

Siempre se han criticado, y con mucha razón, los -- cambios que sufre la Constitución con un afán meramente reformista; algunas reformas constitucionales tienen su resorte en la búsqueda del beneficio de los detentadores del poder, y -- otras más en la vanidosa pretensión de pasar a la posteridad de quienes las promueven. (39)

En el caso que nos ocupa se trata de una necesidad que está en la mente de cualquier persona que mínimamente se preocupa por el destino de este país. Lo sabe el Estado, lo

(39) MADRAZO, Jorge. Op. cit. p. 3.

comprenden los campesinos, los trabajadores lo están exigiendo; la fuerza que da la razón y la justicia sustenta esta demanda.

## CAPITULO SEGUNDO

### SUJETOS PROTEGIDOS POR EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

#### 1. TRABAJADORES EN GENERAL

##### A. Trabajadores del Apartado "A"

La magna obra que creó el Constituyente de 1917 en materia social, fue pionera en su género; solemos enorgullese~~r~~nos de ella en el ámbito internacional; sin embargo, después de medio siglo han ido apareciendo diversos fenómenos del trabajo no comprendidos por la norma constitucional; la obra visionaria del Constituyente de Querétaro ha sido rebasada por la realidad social.

Para los sujetos que sí quedaron protegidos por el texto del artículo 123 constitucional—obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo—, dicho precepto constituyó "el punto de arranque de la lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual, en la contratación colectiva y en el contrato-ley, con base en los derechos de sindicalización y de huelga. Es el amparo jurídico de los trabajadores para luchar como clase, frente y contra los patron~~e~~s". (40)

(40) DAVALOS, José. El Artículo 123 Constitucional Debe Proteger a los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios, en: Libro en Homenaje a Mario de la Cueva. UNAM., 1a. edición. México, 1981. p. 86.

Es evidente el hecho de que todos los trabajadores - que quedaron contemplados en el texto original del artículo 123 constitucional formaban un universo; el Constituyente quiso regularlos de manera uniforme, sin distinciones de ninguna especie.

Al respecto Mario de la Cueva dice: "El derecho del trabajo de la Revolución social mexicana quiso ser el mensaje y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con ese título en una fórmula legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social: en el futuro, el derecho ya no sería tan solo una forma de la convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana". (41)

La creación del artículo 123 constitucional, por el momento histórico en que se da, se constituye en una respuesta al descontento social que se hizo patente a través de la lucha armada de principios de siglo.

Este precepto, junto con las conquistas jurídicas logradas en materia agraria, son las principales respuestas que las clases desposeídas obtuvieron como compensación a tantas y tantas privaciones.

(41) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 45.

Una vez concluido el movimiento armado, se volvió im-  
perativo adecuar la estructura jurídica a los trascendentales  
cambios que se acababan de producir.

Específicamente, en lo que se refiere a la materia --  
del trabajo, el proyecto de Carranza era muy pobre; fueron los  
diputados obreros quienes, reflejando el sentir de sus repre-  
sentados, expusieron, luego de un interesantísimo debate, la --  
necesidad de reunir en un título aparte todos los aspectos re-  
lativos al trabajo; "el jefe de la Revolución tuvo noticias --  
del debate y comprendió que la decisión de la asamblea ya esta  
ba adoptada". (42)

Llegó el momento en que la voluntad de garantizar a  
los trabajadores los derechos mínimos que exigía su condición  
humana, se convirtió en un alud incontenible que desembocó en  
la elevación de esos derechos a rango constitucional, rompien-  
do con ello añejas estructuras que preferían sacrificar al hom-  
bre que apartarse de su esmerado formalismo.

Se argumenta con insistencia la definitiva participa-  
ción de las corrientes socialistas que se desarrollaron en --  
nuestro país a principios de siglo, coadyuvantes en la crea-  
ción de una conciencia de clase, en la formación del artículo  
123; mas una buena parte de la doctrina afirma que sólo se dio

(42) Idem. p. 49.

un matiz socialista para amortiguar las inquietudes: "el resultado no fue un precepto marxista. Fue —y el tiempo lo ha confirmado si se contempla la evolución de México hacia un franco sistema capitalista, con la interrupción cardenista— una solución burguesa, que mantuvo intacta la propiedad privada de los medios de producción". (43)

La virtud principal del texto original del artículo 123 constitucional, además de resultar una medida de justicia, fue la de constituir una decisión innovadora que demostró lo mismo la unidad de la clase trabajadora, que el valor, la imaginación y la creatividad de los diputados constituyentes.

Los constituyentes de Querétaro, pese a su profundo espíritu visionario, no contemplaron, y no tenían por que hacerlo, todas las relaciones laborales por existir. Por ejemplo —no previeron la regulación específica de los servidores del Estado, tampoco la de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, ni la de los trabajadores de las universidades, etc.

Los constituyentes crearon un artículo 123 constitucional sin apartados, esto es, un régimen aplicable a todos los trabajadores. Al trabajo regulado por el apartado "A" se le demonina trabajo en general, ante el surgimiento de regimenes

(43) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. p. 324.

de excepción que se alejan del origen común.

"Las bases que este precepto establece son de naturaleza tutelar, imperativa e irrenunciable. Son tutelares, porque tienen por objeto proteger a una clase social determinada; son imperativas, porque se imponen a la voluntad de las partes en la relación laboral, la que pierde así su naturaleza estrictamente contractual; y son irrenunciables, porque ni siquiera los propios beneficiarios de los derechos que dichas normas consagran, pueden declinarlos o renunciar a su aplicación". (44)

"Las normas que integran el apartado 'A' y que se refieren al contrato de trabajo en general, pueden clasificarse en los grupos siguientes:

"1. Normas tutelares del trabajador individual o sea reglas directas sobre la prestación del servicio. Son las relativas a la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, descansos obligatorios, salarios mínimos, participación en las utilidades, pagos en moneda de curso legal, jornadas extraordinarias y estabilidad de los trabajadores en sus empleos.

"2. Normas tutelares de las mujeres y los menores. Son las que prohíben las labores insalubres y peligrosas, los

(44) CÁMARA DE DIPUTADOS (I Legislatura). Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. VIII. Librería Manuel Porrúa, 2a. edición. México, 1978. p. 612.

servicios nocturnos y el trabajo de los menores de 12 años; y establecen una jornada reducida para los menores de 16 años y descanso especial para las mujeres parturientas.

"3. Normas tutelares de derechos colectivos. Son las que garantizan los más importantes medios de defensa y mejoramiento de la clase trabajadora: la asociación profesional y la huelga.

"4. Normas sobre previsión social, como las relativas a riesgos profesionales, prevención de accidentes, higiene industrial, seguridad social, servicios para la colocación de los trabajadores, habitaciones y escuelas, medidas contra el vicio y protección al patrimonio familiar.

"5. Normas sobre jurisdicción del trabajo, determinando las bases para la integración y funcionamiento de los tribunales laborales y su competencia local o federal, según el caso". (45)

Como consecuencia de la federalización de la legislación del trabajo, el día 18 de agosto de 1931 se expidió la primera Ley Federal del Trabajo, la cual declaraba en el artículo décimocuarto transitorio: "Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Es-

(45) Idem. pp. 612 y 613.

tados en materia de Trabajo y los expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto se opongan a la presente Ley".

En el año de 1970 entró en vigor una nueva Ley Federal del Trabajo, la que dispuso en el artículo segundo transitorio: "Se abroga la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, con las modalidades a que se refiere el artículo anterior". Aquella Ley Federal del Trabajo aún sigue vigente, habiendo sido objeto de varias reformas con la finalidad de ir ajustándose a los cambios de la dinámica social. La modificación más importante, sin lugar a dudas, la constituyó el paquete legislativo publicado en el Diario Oficial de 4 de enero de 1980, que reformó los títulos relativos al derecho procesal del trabajo, al procedimiento de ejecución y al de responsabilidades y sanciones; asimismo se adicionó el artículo 47 de la Ley.

Los aspectos más destacados de esta reforma fueron el establecimiento de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador y la carga de la prueba para el patrón; esta reforma estuvo inspirada en el mismo ánimo protector que condujo al Constituyente de 1917 a la elaboración de la primera Declaración de derechos sociales; lo anterior no quiere decir que la totalidad de la reforma haya sido benéfica para los tra

bajadores, pues también se instrumentaron figuras como la calificación previa de la huelga, contenida en el artículo 923 de la Ley, inconstitucional a todas luces.

"Sobre las reformas que entraron en vigor el 1º de mayo de 1980, Enrique Alvarez del Castillo comenta: "...las reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1979, por su propósito claro y señalado, significan un paso definitorio de las posiciones, quizá todavía incompleto, pero son la afirmación del derecho procesal del trabajo como un derecho de clase, como un derecho social de los trabajadores que tiene como fin garantizar la igualdad real en el proceso y destacar disquisiciones formales intencionadas, que de alguna manera mantienen el aspecto procesal del Trabajo como reducto de la injusticia social". (46)

#### B. La Filosofía del Trabajo en General

El aspecto filosófico del trabajo es una veta poco explorada por los teóricos del derecho laboral. "Creemos que aún está por hacerse, al menos de una manera formal, la filosofía del derecho laboral. Insistimos en que su tema central será el de la justicia social, concepto que va más allá del viejo criterio formal de justicia para entrar en el terreno de

(46) ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979. UNAM, 1ª edición. México, 1980. p. 26.

otro de los fines tradicionales del derecho: el bien común". (47)

Los estados liberales regidos por las constituciones del siglo pasado se dieron cuenta de que no bastaba garantizar la libertad y la democracia política, para resolver los problemas angustiosos de la realidad social, que se traducían en una desigualdad económica, escenificada por los dueños de los medios de producción y aquellos que sólo tenían como patrimonio su fuerza de trabajo. Esa desigualdad impedía que se presentaran las condiciones idóneas para que todos los sujetos pudieran alcanzar un nivel humano de vida y la perspectiva de un desenvolvimiento progresivo.

El liberalismo económico del siglo XIX, que se basó en la pretendida igualdad de los hombres, concepción burguesa proclamada en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789, tuvo como respuesta la aparición de múltiples corrientes sociales, que van desde el marxismo, que predica la dictadura del proletariado en el poder, hasta el neo-liberalismo; corrientes que en general propugnan por una justicia social que ha de lograrse mediante una mejor distribución de la riqueza.

En el movimiento revolucionario y en el Constituyente

(47) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. p. 410.

de 1917 se manifestaron estas dos corrientes, el ala moderada encabezada por Venustiano Carranza y el ala radical representada por el pensamiento de los hermanos Flores Magón y de los constituyentes Victoria, Jara, Múgica y Manjarrez.

"Las formas de intervencionismo humanistas, conservan los principios esenciales de la democracia liberal y completan ésta mediante una orientación encaminada al aseguramiento de los llamados derechos sociales y de la prosperidad común. Esas formas humanistas rectifican la teoría y la práctica del liberalismo económico, que consideraba el trabajo como una mercancía, y defienden la concepción que ve en él una exteriorización de la persona humana, que tiene dignidad moral; elaboran el llamado derecho social o del Trabajo; y, por otra parte, intervienen y, en su caso, organizan aquellas empresas económicas y culturales que consideran necesarias para asegurar el bienestar general". (48)

Con la bifurcación del artículo 123, como resultado de las reformas constitucionales de 1960, se produjo la distinción entre los trabajadores en general, regulados por el apartado "A" y los trabajadores al servicio del Estado, regulados por el apartado "B"; se puso de manifiesto que los servicios que prestaban unos y otros tenían una naturaleza distinta: el

(48) RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, 8a. edición. México, 1983. - p. 527.

servicio general y la función pública del Estado.

Los legisladores que hicieron la reforma constitucional, comprendiendo que el trabajo en general y el que se presta al Estado respondían a una filosofía distinta, acorde a la naturaleza del servicio y al fin último que se persigue con su realización, decidieron establecer en los apartados contenidos diferentes para regular situaciones también diferentes. Las leyes reglamentarias de los dos apartados, como ordenamientos expresos de cada uno de los dos tipos de servicio, vienen a corroborar aquel criterio.

En el apartado "A", la persona que establece una empresa, persigue la finalidad, al menos en la mayoría de los casos, de obtener, luego del proceso de producción o distribución del bien o servicio de que se trate, el mayor beneficio económico posible.

Las relaciones laborales reguladas en este marco jurídico se caracterizan, aun cuando sea en forma relativa, por el libre juego en que entran los factores de la producción, sujetándose a las leyes de la oferta y la demanda.

Otro elemento distintivo lo constituye el hecho de que, de manera genérica, los sujetos de esta relación laboral, están en posibilidad de actuar en base a una verdadera conciencia de clase, la cual los conduce a pugnar por lograr lo que

más convenga a sus intereses; los trabajadores por el mayor cú mulu y calidad de sus prestaciones y la garantía de que serán respetadas, a costa del desembolso que esto significa para los patrones, y éstos por obtener el más alto rendimiento a su capital invertido, a costa de la mayor productividad derivada a su vez del óptimo aprovechamiento de la fuerza de trabajo que ocupan.

## 2. REGIMEN DE EXCEPCION

### A. Trabajadores del Apartado "B"

los trabajadores al servicio del Estado no fueron in cluidos en el texto original del artículo 123 constitucional.

Conforme a la facultad concurrente que, para legislar sobre la materia del trabajo, el Constituyente de Querétaro -- otorgó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, estas últimas elaboraron sus leyes del trabajo.

La Ley del Trabajo de Veracruz, expedida el 14 de ene ro de 1918 y considcrada la más antigua de América no incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado.

Tampoco se ocuparon de regular la situación laboral de los trabajadores estatales el Código del Trabajo del Estado de Yucatán, de 16 de diciembre de 1918 y la Ley de Tabasco, de

18 de octubre de 1926.

En otras entidades sí se reglamentaron las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, a través de las leyes del trabajo que implementaron; tal es el caso de la de Aguascalientes de 6 de marzo de 1928, de Chiapas de 5 de marzo de 1927 y de Chihuahua de 1922.

Como resultado de la federalización de la legislación del trabajo, producto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929, era necesaria la creación de una ley laboral unitaria. El 18 de agosto de 1931 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal del Trabajo.

El artículo 2º de esa Ley establecía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

La polémica consistente en determinar si el artículo 123 constitucional era aplicable a los burócratas, la resolvió la Suprema Corte en el sentido de que "los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya -- que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público

y los empleados que de él dependen". (49)

Las leyes del servicio civil no se expedieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que, a cada cambio de funcionarios, aun de los de modesta categoría, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular.

Resulta obvio comprender que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y aun su permanencia en el empleo, estaban determinados por aspectos subjetivos de los funcionarios.

Ante el avance de conductas nepóticas en la administración pública, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió, el día 12 de abril de 1934, un acuerdo administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que contenía normas a las que se sujetarían los funcionarios al momento de otorgar los nombramientos a los trabajadores, y algo muy importante, establecía que la separación de un trabajador sólo podría llevarse al cabo cuando existiera una causa justificada.

(49) Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Editorial Porrúa, 11a. edición. México, 1982. p. 380.

SECRETARIA DE JUSTICIA  
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
AGOSTO 30 1934

El citado acuerdo, que regulaba dos aspectos básicos para los servicios públicos, el ingreso y la separación, resultó muy restringido en cuanto a su ámbito personal de validez, ya que por ser un simple acuerdo, sólo se aplicó a los trabajadores del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el acuerdo tuvo una efímera duración ya que se le atacó de inconstitucional; se argumentó que conforme a la fracción II del artículo 89 de la Constitución, debía ser una ley y no un acuerdo la que regulara las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado; coincidiendo con el cambio de Poder Ejecutivo, dejó de regir el 30 de noviembre de 1934.

El tema de las relaciones laborales de los servidores públicos, tan debatido en todo tipo de foros, no estuvo al margen de la campaña electoral que como candidato a la Presidencia de la República realizó el general Lázaro Cárdenas; una vez electo Presidente trató de poner en práctica sus postulados de campaña.

"La iniciativa del Ejecutivo sobre el Estatuto Jurídico de los trabajadores a su servicio, se motivó en la necesidad de poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad en sus cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79.

de sus intereses, satisfaciendo así una vieja y justa aspiración de los empleados de Gobierno, recogida como compromiso durante mi gira electoral para la Presidencia". (50)

Teniendo como antecedente principal un proyecto de ley del servicio civil, formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935, y con el apoyo del gran número de simpatizantes con que contaba entre los servidores públicos, fue presentado al Senado de la República, como cámara de origen, el 27 de noviembre de 1937, el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal.

El dictamen que formularon las comisiones respectivas del Senado de la República señaló que al igual que el proyecto de la ley consideraban "...que el empleado público, como asalariado, constituye un factor de la riqueza social a la que -- aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social -- de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo -- el trabajador aludido, a pesar de tal característica, -- ha carecido de la protección del Estado y de la Ley en materia de Trabajo y no ha gozado nunca de los derechos y prerrogativas que la Revolución ha conquistado para los demás trabajadores". (51)

(50) Palabras pronunciadas por Lázaro Cárdenas durante su cuarto informe de gobierno, rendido ante el Congreso de la Unión el día 1º de septiembre de 1938.

(51) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1937. p. 30.

El Poder Legislativo Federal acogió con gran entusiasmo el proyecto de ley, pero se mostró contrario a la idea de que favoreciera exclusivamente a los trabajadores del Poder Ejecutivo; de ahí que se pronunciara en favor de que esa reglamentación de derechos se hiciera extensiva a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, ya que no se trataba de un acto gracioso en favor de los trabajadores, sino del otorgamiento de derechos que legítimamente les correspondían.

Al respecto señalaba el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Trabajo y Segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores: "Al analizar la definición que como asalariados, da el Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimaron que son las mismas características y condiciones que guardan los servidores o empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen, que se haga extensiva esta ley a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del Gobierno Federal, con las clasificaciones que se establecen, ya que en concepto de las Comisiones sería lamentable e ilógico dejar al margen de esta propia ley esos núcleos numerosos e importantes de trabajadores al servicio del Estado, que constituyen una misma clase. El Ejecutivo indudablemente que no los ha incluido, no por el desconocimiento de la amplitud o extensión del problema, ni tampoco por olvido de los derechos

y programas de mejoramiento que les corresponden, sino que esta limitación de su proyecto de Ley seguramente ha obedecido - al respeto profundo que el Ejecutivo ha demostrado en sus relaciones con los demás poderes; pero toca al Senado, en cumplimiento de sus deberes legislativos y en afán de cooperación -- con el autor de la iniciativa, darle la generalidad y amplitud indispensables, escuchando las justas demandas de los demás -- servidores del Estado, tanto por las razones expuestas, como porque, de no hacerlo, vendrían inmediatamente después reformas, adiciones o estatutos especiales que denotarían una labor legislativa incompleta o trunca". (52)

Durante los debates el Senador Gonzalo Bautista apoyó el dictamen al señalar: "que tan trabajador era el empleado público como el de cualquier empresa particular y debía gozar de igual derecho y de las mismas garantías que le otorgaba el precepto constitucional, ya que éstas son de carácter universal. La Constitución de la República no establece diferencia entre los hombres que trabajan; basta que un hombre aporte su esfuerzo para la creación o para la conservación de la riqueza, para que se le considere colocado dentro de las prerrogativas que conquistaron los hombres de la Revolución en -- los campos de batalla y que se inscribieron en el artículo 123". (53)

(52) Idem.

(53) Idem. p. 46.

Después de ser ampliamente discutido el proyecto de ley, el día 5 de noviembre de 1938 se aprobó por el Poder Legislativo Federal; se publicó en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Este ordenamiento marca un paso decisivo en la historia del derecho del trabajo, porque vino a establecer, como lo dice Mario de la Cueva, "la substitución de la antigua teoría de la función pública regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo". (54)

Con el Estatuto de 1938 dejó de marchar a la deriva la burocracia. Posteriormente el Presidente Manuel Avila Camacho promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de 17 de abril de 1941, que abrogó el Estatuto anterior. En el año de 1947 el Congreso de la Unión aprobó un proyecto que proponía reformas al Estatuto; tanto las reformas como el Estatuto, durante toda su vigencia, fueron constantemente tachados de inconstitucionales.

Pese a la gran evolución legislativa que se fue ges-

(54) CUEVA, Mario de la. Op. cit. pp. 625 y 626.

tando en su favor, los burócratas consideraban que el Estatuto que los regía no era suficiente garantía y que sólo elevando sus relaciones laborales a nivel constitucional podían estar seguros de que sus derechos laborales les serían respetados.

El marco histórico dentro del cual los burócratas en traron a formar parte del artículo 123 fue totalmente distinto al que se presentó en la génesis de este precepto.

El titular del Poder Ejecutivo Federal era Adolfo López Mateos, quien durante el gobierno anterior se había desempeñado como Secretario del Trabajo y de la Previsión Social, por tanto conocía perfectamente las demandas de la clase obrera.

De años atrás se habían desatado en el seno del sindicato de ferrocarrileros, fuertes pugnas entre los grupos encabezados por líderes propicios a los intereses gubernamentales y los llamados "independientes", a cuyo frente estaba Demetrio Vallejo, con miras a obtener el control de la poderosa organización sindical.

En agosto de 1958 Vallejo logra un aplastante triunfo en las elecciones internas. Entre sus primeros actos al frente del sindicato estuvo el de pedir ciertas mejoras para sus agremiados mediante un emplazamiento a huelga. El hecho de que las peticiones las formulara un sindicato de izquierda, condujo

a que se declarara inexistente la huelga y a que no prosperaran los amparos que se promovieron.

Como medida de presión se inició una serie de huelgas de hecho que por coincidir con un período vacacional de la población desquiciaron el transporte. Fueron detenidos los dirigentes sindicales y se desató la represión: la policía y el -- ejército ocuparon, haciendo gala de violencia, los locales del sindicato y detuvieron a cientos de sindicalistas.

Las presiones ejercidas por la clase burocrática, -- sumadas a la necesidad de "limpiar" un poco la imagen presidencial, deteriorada por aquellos movimientos represivos, propició que el Presidente de la República presentara una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional; señalaba que -- "con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendía ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada -- consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la

República consigna para los demás trabajadores". (55)

Así surgió como un régimen especial, de excepción, - el marco jurídico constitucional que regula las relaciones laborales que se dan entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores.

Como resultado de la reforma de 1960, el artículo -- 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, el "A" - compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la reforma y el "B" integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición; con su aprobación se cristalizó un - viejo anhelo de los servidores públicos.

Una vez más, como en 1917, se abanderó la causa de - los trabajadores, en este caso de los que prestan sus servicios al Estado, al elevar sus relaciones laborales a nivel constitucional; declaración soberana donde se puso de manifiesto la tradición hu manística y de justicia social del pueblo mexicano.

Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y de 1941 habían resuelto parcial mente los problemas de las relaciones laborales de los servido

(55) Citado por NORIEGA CANTU, Alfonso. ¿A Quién Corresponde la Facultad de Legislar sobre las Relaciones Laborales, entre los Estados de la Federación y los Municipios con sus Trabajadores y Empleados?. Revista de la Facultad de Derecho de México, T. XXVII, Nos. 107-108, julio-diciembre. México, 1977. p. 772.

res públicos; pero seguían sujetos a condiciones de inferioridad, en comparación con los trabajadores en general.

La importancia de que la protección para los servidores públicos se estableciera a nivel constitucional, radicaba en ser un factor indispensable para dar solidez a los derechos que les otorga la Constitución; así se evitaba que corrientes contrarias a los ideales que dieron nacimiento a esa Declaración de derechos sociales, pudieran echarla por tierra. Además, la reglamentación de la protección jurídica a estos trabajadores debe hacerse invariablemente respetando las garantías mínimas otorgadas por el mandato constitucional.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de septiembre de 1960, se declaró reformado el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto original del apartado "B" del artículo 123 constitucional aprobado en 1960 se transcribió al final de este trabajo (apéndice 2).

Por lo que hace a los trabajadores al servicio de los territorios federales, y pese a que este tipo de demarcaciones territoriales ya no existe, consideramos oportuno hacer

una breve reflexión sobre el particular.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 1938, al determinar en el artículo 1º su ámbito personal de aplicación estableció: "La presente ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras".

Posteriormente, en 1960, al adicionarse al artículo 123 constitucional el apartado "B", se dijo que dicho marco jurídico regiría: "Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores".

Finalmente, por reforma al artículo 43 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de octubre de 1974, desaparecieron los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo, para adquirir la categoría de entidades federativas.

En el mismo decreto de reformas, se modificó el precepto del apartado "B" del artículo 123 constitucional para suprimir de su redacción a los territorios federales.

De los datos anteriores se desprende que desde 1938 hasta 1974, el trato jurídico laboral que recibieron los trabajadores al servicio de los territorios federales fue idéntico al que se otorgó a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

A partir de 1974, como consecuencia de la reforma constitucional citada, se modificó el régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de las recién creadas entidades federativas.

Hasta antes de la reforma -como se dijo- eran sujetos del apartado "B" del artículo 123 constitucional y de su Ley reglamentaria, es decir, burócratas federales; con posterioridad a ella pasaron a ser, como en todas las entidades federativas, sujetos de la Ley del Servicio Civil que al efecto debieron expedir.

#### B. La Filosofía del Trabajo Burócrático

"El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden". (56)

(56) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 5a. edición. México, 1983. p.661.

"Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleo público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servicio público y al Gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario". (57)

El Constituyente permanente decidió distinguir las relaciones obrero-patronales de las del Estado con sus servidores, en virtud de responder a una filosofía distinta.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 constitucional el apartado "B" señalaba lo siguiente: "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser siempre legalmente tute-

(57) GUERRERO, Equerrio. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, 11a. edición. México, 1980. p. 517.

lado. "De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas". (58)

Sin embargo, siendo una relación jurídica-laboral la que se da entre el Estado y sus servidores, por estar enmarcada en el artículo 123 de la Constitución, suscribimos las ideas de Mario de la Cueva al señalar que el "...efecto de la universalidad del estatuto y de su consecuente extensión a todo trabajo subordinado, explica que para la determinación de los beneficios obreros no se arranque de los propósitos del empleador que recibe la energía de trabajo, pues la necesidad es la misma, cualquiera sea el particular, empresa o institución que -- utilice el trabajo. Constantemente escuchamos que, entre -- otros, los trabajadores de los servicios públicos, educación, seguridad social, universidades, no deben disfrutar o compartir la totalidad de los beneficios, particularmente las libertades que crearon el derecho colectivo, fuente, según sabemos, del derecho individual del trabajo; pero se olvida que la ley debe ser igual para todos, y, volveremos a decirlo, que la necesidad es la misma, independientemente de la persona a la que

(58) CAMARA DE DIPUTADOS (L. Legislatura) Op. cit. p. 695.

se preste el trabajo ... todos los trabajadores son los iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe". (59)

Esta igualdad ha de comprender a los trabajadores del servicio público. Cualquier intento por marginar a uno o varios sectores de los derechos individuales, de los colectivos y de los procesales, es contrario al pensamiento del constituyente de Querétaro que trató de proteger el trabajo humano. El mundo del futuro será el mundo de los iguales. Y nada puede ser tan elementalmente igual como el trabajo del hombre. Este valor universal reclama energía para vivirlo, imaginación para defenderlo.

(59) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 636.

CAPITULO TERCERO  
LEGISLACION REGLAMENTARIA

A nivel federal, la Constitución mexicana, en el artículo 123 constitucional, contiene dos grandes marcos jurídicos que regulan la mayoría de las relaciones laborales que se dan en nuestro país.

El apartado "A" comprende las relaciones de trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo. Su ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo.

El apartado "B" regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores. Su ley reglamentaria es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que hace a la regulación del trabajo en el Poder Ejecutivo Federal, cabe hacer mención que la totalidad de las relaciones de trabajo que se dan en la administración pública federal centralizada, se rigen por las disposiciones de la Ley burocrática, mientras que en las relaciones laborales - que se dan en la administración pública federal paraestatal, - se rigen, como se detallará más adelante, con criterios por de más irregulares; algunos organismos son ubicados en el marco de la Ley burocrática y otros en el de la Ley Federal del Trabajo.

En el ámbito local, las relaciones laborales entre los gobiernos de los Estados y de los Municipios con sus trabajadores, se regulan por las leyes del servicio civil que expidan los congresos locales. Con fundamento en los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V constitucionales, dichas leyes deberán darse con base en los derechos mínimos consignados en el artículo 123 de la Constitución.

El Distrito Federal, pese a ser una parte integrante de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 constitucional, no regula sus relaciones de trabajo a través de una ley del servicio civil. Se argumenta que los trabajadores que prestan servicios al gobierno del Distrito Federal se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque la capital de la República carece de un congreso local, por lo que es el Congreso de la Unión, con base en la facultad que le otorga la fracción VI del artículo 73 constitucional, el que expide la normatividad que es aplicable en el Distrito Federal; por tanto sus relaciones de trabajo deberán regirse por los ordenamientos que expida el Poder Legislativo Federal.

La base primera del precepto citado establece: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". Complementariamente el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública -

Federal señala: "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada". El hecho de que el Distrito Federal forme parte del Poder Ejecutivo Federal, justifica que sus trabajadores sean considerados trabajadores al servicio del gobierno federal y que consecuentemente les sea aplicable al régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

En otras palabras, si se toma en cuenta al Distrito Federal, no en su calidad de entidad federativa sino como departamento administrativo, dependiente jerárquicamente del Ejecutivo Federal, se entenderá fácilmente la razón por la cual sus relaciones de trabajo están reguladas por la Ley burocrática.

Conforme al argumento anterior, cabe hacer el comentario de que cuando el proemio del apartado "B" del artículo 123 constitucional y el artículo 1º de su Ley reglamentaria enuncian que las disposiciones ahí contenidas regirán entre los "Poderes de la Unión", ya están comprendiendo a las relaciones laborales del gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, por quedar contenidas esas relaciones dentro de las del Poder Ejecutivo Federal. En esta virtud, técnicamente sobraría la expresión "el Gobierno del Distrito Federal".

## 1. LEGISLACION FEDERAL

Como ya se dejó establecido, a nivel federal, las relaciones laborales se encuadran en dos ordenamientos: la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del mismo precepto.

No es necesario someter a una comparación exhaustiva, artículo por artículo, los derechos contenidos en las leyes reglamentarias citadas, para darse cuenta que, de una manera global, los derechos del trabajo en general están por encima, tanto en número como en calidad, de los derechos laborales del sector público.

A fin de poder obtener un juicio objetivo estableceremos un marco comparativo entre los dos ordenamientos citados; apuntaremos las diferencias que privan entre ambos en base al análisis de las principales figuras del derecho del trabajo.

La Ley Federal del Trabajo regula la totalidad de las relaciones de los trabajadores en general, a diferencia de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que sólo regula las relaciones de trabajo que se dan entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, de tal manera "que ha quedado fuera de las facultades y atribuciones del Congreso Federal, la de legislar sobre

vínculos de servicio público laboral existentes entre los estados de la federación y los municipios con sus respectivos trabajadores". (60)

#### A. Derecho Individual del Trabajo

Es en este rubro donde los trabajadores que son sujetos de regulación de la Ley burocrática, encuentran algunas ventajas con respecto a los trabajadores regulados por la Ley Federal del Trabajo, a diferencia de lo que acontece en materia de derecho colectivo y procesal.

Dentro de este rubro se observará que los servidores públicos gozan de algunos derechos que no se han podido extender al trabajo en general, o bien, que estando contemplados por los dos marcos jurídico-laborales son superiores, en cuanto a su monto, en favor de los burócratas, lo que más que reflejo de una intensa actividad sindical, es resultado de meras concesiones políticas. Tal vez esos pequeños beneficios sólo tienen el efecto de equilibrar en alguna medida, su ya de por sí desigual condición, en relación con los trabajadores en general.

#### a) Trabajadores

Hay una diferencia sustancial en lo que se refiere a

(60) NORIEGA CANTU, Alfonso. Op. cit. p. 778.

la amplitud del concepto de trabajador. Por una parte, el artículo 3º de la Ley burocrática determina: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales"; en tanto que el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo establece: -- "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado":

Como es de apreciarse el concepto de trabajador en general es más extenso que el de trabajador burocrático; en el primero, basta que se dé un servicio personal subordinado; en el segundo, lo importante es la firma de un nombramiento o la inclusión en las listas de raya.

#### b) Estabilidad

La inamovilidad que la Ley burocrática, en el artículo 6º, concede a los trabajadores de base, una vez que han cumplido seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, "supera a la fracción XXII del apartado A del artículo 123 constitucional, y a la Ley Federal del Trabajo, pues establece en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base, excluyendo por supuesto a los de confianza... la inamovilidad no tendrá más límites que el cese justificado del --

trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de esta Ley". (61)

Trueba Urbina se refiere al hecho de que la citada fracción XXII prevé la posibilidad de que la Ley reglamentaria establezca varios supuestos (lo que hace en el artículo 49) en los cuales el patrón puede eximirse de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización; en tanto que el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone una inamovilidad más general: "Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles...".

Los burócratas, conforme a la Ley, están más cerca del concepto de estabilidad absoluta, en tanto que la Ley Federal del Trabajo establece para los trabajadores una estabilidad relativa; lo anterior si consideramos que "la distinción entre estabilidad absoluta y relativa se determina observando el grado de libertad que se concede al patrón para disolver la relación de trabajo". (62)

- (61) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, 21a. edición. México, 1986. p. 24.
- (62) DAVALOS, José. Notas al libro La Estabilidad del Trabajador en la Empresa, de Mozart Víctor Russomano. UNAM, 3a. edición. México, 1983. p. 43.

Conviene advertir que la inamovilidad burocrática es tá condicionada a tener 6 meses de antigüedad, lo que significa que quien ingresa al servicio público federal se encuentra ante la terrible inseguridad que representa el poder ser removido discrecionalmente por el titular durante los 6 primeros meses de iniciada la prestación del servicio; así lo ha considerado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (63)

Para los trabajadores en general la inamovilidad (estabilidad) comienza con la prestación del servicio en los términos del artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo: "Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado".

c) Trabajadores de confianza

Las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional también tienen diferencia tratándose de los trabajadores de confianza.

El artículo 5º de la Ley burocrática determina que-

- (63) EMPLEADOS DE NUEVO INGRESO, SU INAMOVILIDAD. (art.6). Los trabajadores de nuevo ingreso adquieren derecho a ser inamovibles como empleados de base, después de seis meses de servicios, antes pueden ser removidos libremente por el Titular. Laudo: Exp. No.331/995. C. Jerónimo Monge Vs. C. - Secretario de Marina Nacional.

nes son trabajadores de confianza en el servicio público, a través de una larga enumeración, que contrasta grandemente con el trato amplio que a la misma función da el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, mediante la enumeración de las funciones que se consideran de confianza y la estipulación de que lo verdaderamente importante es la naturaleza de las funciones -- que se desempeñen y no la denominación que se da al puesto.

Los trabajadores de confianza son objeto de tutela jurídica por parte de la Ley Federal del Trabajo, la que les dedica un capítulo dentro de los llamados "trabajos especiales"; con alguna excepción deben gozar de los mismos derechos establecidos para los trabajadores de base. Por su parte, -- los trabajadores de confianza en el servicio público son excluidos del régimen laboral burocrático, según lo dispone el artículo 8º de la Ley de la materia; su situación es de absoluta inseguridad y desprotección, al grado que solamente les está garantizado, por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, el disfrute de las medidas de protección al salario y que gocen del beneficio de la seguridad social. Sobre la condición de los burócratas de confianza, y dado el interés que reviste el tema, abundaremos en el capítulo siguiente.

#### d) Edad mínima

Según se desprende del artículo 13 de la Ley burocrá

tica, la edad mínima de admisión al trabajo en el servicio público federal es de 16 años, mientras que en el trabajo en general es de 14, conforme a lo previsto por el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo.

El establecimiento en 14 años, de la minoría de edad laboral, que hace la Ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, es más congruente con las necesidades de un país subdesarrollado, como el nuestro, que los 16 años que fija la Ley reglamentaria del apartado "B".

Tomando en cuenta que la población de México está integrada preferentemente por jóvenes, adquiere una especial relevancia la diferencia de dos años en la edad mínima de admisión al trabajo.

e) Descanso semanal

En materia de descanso semanal se puede apreciar que tanto el artículo 69 de la Ley Federal del Trabajo como el 27 de la Ley burocrática establecen que por cada 6 días de trabajo disfrutará el trabajador, por lo menos, de un día de descanso con goce de salario íntegro.

Sin embargo, en este rubro, los servidores públicos gozan de un mejor derecho, por virtud de lo dispuesto en un -

acuerdo administrativo (64) expedido por el Presidente Luis -- Echeverría, cuyo artículo 1º señala: "Se establece la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e -- instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto disfrutarán, por cada cinco días - de trabajo, de dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario.

"Esto constituye, sin lugar a dudas, una conquista - de los trabajadores al servicio del Estado, que redundará en - beneficio de lograr una mejor utilización de los recursos huma nos, permitiendo, asimismo, una mayor convivencia familiar, al disponer de más tiempo libre para dedicarse a diversas activi- dades de superación". (65)

En el caso de los trabajadores en general sólo será posible que gocen de este beneficio si lo conquistan en la ne- gociación colectiva.

(64) Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972; entró en vigor el 1º de enero de 1973.

(65) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Op. cit. p. 29.

## f) Días de descanso obligatorio

La Ley Federal del Trabajo (artículo 74) señala, limitativamente, los días de descanso obligatorio: 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1° de diciembre, cuando corresponda la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, 25 de diciembre y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias (66); la Ley burocrática, por su parte, en el artículo 29 determina que serán considerados días de descanso obligatorio los que indique el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias. La referencia al calendario oficial conlleva una gran amplitud, pues el calendario contiene los días de descanso obligatorio antes citados y otros días festivos adicionales como son: 5 de mayo, 1° de septiembre, 12 de octubre, 2 de noviembre, etc.

Pese a la gran cantidad de días festivos que contiene el calendario oficial y la marcada tendencia a incrementar los, "los burócratas han conseguido ventajas especiales que se han venido generalizando en los casos en que asisten a desfiles o manifestaciones públicos, consistentes en descansar al día siguiente de éstos, con goce íntegro de sus salarios" (67)

(66) Resulta notoria la propensión a aumentar los días de descanso obligatorio sobre todo si consideramos que la Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo 80, sólo consideraba como tales el 1° de mayo, el 16 de septiembre y el 25 de diciembre.

(67) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Op. cit. p. 30.

Consideramos pertinente resaltar un aspecto que, sumado al panorama anterior, pone en peligro el eficaz desenvolvimiento de la economía nacional. Constituye parte de la idiosincracia de los países subdesarrollados, como el nuestro, festajar toda clase de acontecimientos (día de reyes, día de la amistad, día del compadre, día del niño, día de la madre, día del maestro, día de muertos, día del santo patrono, día del aniversario del sindicato, día del ejército, día del abogado, etc., etc.), los que en su conjunto suman un exagerado número de días en el transcurso de un año.

Durante esas fechas se presentan altos índices de ausentismo a los centros de trabajo, sin que al trabajador le importe no recibir salario por esos días. Esta situación se torna aún más nociva en virtud de que propicia que abunden los tradicionales "puentes", con la consecuente baja en la productividad de las empresas.

La crisis económica que afrontamos nos obliga a tomar el camino de trabajar con mayor ahínco; por esto es que actitudes como la descrita se constituyen en costumbres lesivas para el progreso nacional; cada vez que se suspende el trabajo, con estas muestras de inconciencia, se interrumpe el desarrollo nacional.

Es urgente establecer algún mecanismo mediante el cual se logre reducir al máximo los días festivos, y evitar --

así las frecuentes interrupciones laborales que repercuten inmediatamente en una sensible baja de la productividad. Proponemos en la parte final de este trabajo una posible solución a este respecto.

g) Vacaciones

Un renglón en donde predomina ampliamente la condición de los trabajadores al servicio del Estado, es el relativo al derecho a vacaciones.

En los términos del artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno...". Por otra parte, el artículo 76 de la Ley Federal del Trabajo, correlativo del anterior, establece: "Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el período de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios".

Existe una primera ventaja para los servidores públicos en el sentido de que solamente necesitan prestar sus servicios durante seis meses para generar el derecho a gozar de va

caciones, mientras que en el trabajo en general se requiere -- que el tiempo de servicios sea de cuando menos un año.

En donde el beneficio se hace más evidente es en la duración de las vacaciones; el servidor público goza desde el inicio del servicio de un periodo largo de vacaciones, en tanto que con el sistema de aumento progresivo del periodo vacacional, en razón de la antigüedad, que contiene la Ley Federal del Trabajo, un trabajador gozaría de 20 días de vacaciones anuales, solamente hasta que haya cumplido 24 años de servicios en la empresa (68); lo anterior, por supuesto, en estricto apego a los términos de la Ley, sin descartar que este beneficio se puede mejorar en los contratos colectivos.

Las finalidades que persiguen las vacaciones como son el recuperar energías, convivir más con la familia y tener espacio de diversión y esparcimiento, en la actualidad han dejado de cumplirse, entre otras razones: por la insuficiencia del pago de vacaciones y la prima respectiva para costear un descanso decoroso; la escasez de centros vacacionales populares, al alcance de las posibilidades del grueso de la población trabajadora; la casi nula capacidad de ahorro del mexicano de clase media baja; y la excesiva demanda de servicios recreativos en determinadas épocas del año que hace insuficiente la infraestructura turística.

(68) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 290.

Aquel trabajador que resulta "afortunado" y logra -- trasladarse a alguno de los principales centros de recreo, emprende el viacrucis que significa la escasez de transporte, la dificultad para hallar hospedaje, el mal trato al turismo (principalmente nacional), el abuso de los comerciantes, etc., todo lo cual trae como consecuencia que el trabajador al reanudar su actividad, luego de unas vacaciones, llegue cansado, endeudado, enfermo y frustrado.

Para que las vacaciones cumplan con sus finalidades es indispensable que el Estado promueva la creación de suficientes lugares de recreo que sean accesibles, en todos sentidos, a los trabajadores; aun a los más modestos; lo que necesariamente requeriría de una amplia difusión a través de los medios de comunicación masiva.

Resulta imperioso que el Estado garantice el cumplimiento de los acuerdos y programas que se han implementado sobre vacaciones escalonadas; a fin de que se lleve a cabo una reestructuración de los periodos vacacionales, con lo que se lograría la continuidad del servicio y se evitaría asimismo la insuficiencia de los servicios turísticos en determinadas épocas del año.

#### h) Salario

El segundo párrafo del artículo 34 de la Ley Federal

de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en favor de los servidores públicos una prestación que no encuentra equivalente en la Ley Federal del Trabajo; se trata del otorgamiento de una prima como complemento del salario por cada 5 años de servicios efectivamente prestados, hasta llegar a 25 años; dicha prestación deberá estar contemplada en cuanto a su monto o proporción en los presupuestos de egresos correspondientes.

Anteriormente los servidores públicos tenían como prerrogativa, conforme al artículo 35 de la Ley de la materia, el pago de un "sobresueldo" con el fin de equilibrar las diferencias resultantes del distinto costo medio de la vida en las diversas zonas económicas en que se divide la República; ya fue suprimido el concepto sobresueldo <sup>(69)</sup>; las diferencias existentes entre las distintas zonas económicas serán consideradas al momento de establecer el monto de los tabuladores regionales.

Asimismo el artículo 36 de la Ley burocrática, antes de la reforma citada, contemplaba en favor de los servidores públicos, la prestación consistente en el otorgamiento discrecional, por parte de la dependencia correspondiente, de "compensaciones adicionales por servicios especiales", la cual se agregaba al sueldo presupuestal y al sobresueldo, y se determinaba en razón a las responsabilidades o trabajos extraordinarios.

(69) Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación - de 31 de diciembre de 1984.

rios inherentes al cargo o por los servicios especiales que se hubieran desempeñado. Por virtud de lo dispuesto en el artículo segundo del decreto de reformas en cuestión, el artículo 36 de la Ley burocrática quedó derogado.

Durante los debates en la Cámara de Diputados se argumentó que la iniciativa conocida como compactación salarial "...permitirá incrementar los derechos legales para recibir aguinaldo, prima vacacional, prima dominical, pagos por tiempo extraordinario laborado, pagos de defunción y otras remuneraciones y beneficios que se cubren tomando como base el sueldo presupuestal". (70)

i) Aguinaldo

Una de las prestaciones en donde es notoriamente superior la posición de los servidores públicos, es sin lugar a dudas el aguinaldo.

La Ley reglamentaria del apartado "A" determina en el artículo 87 que el aguinaldo deberá ser de 15 días, por lo menos. En tanto que para los burócratas dicha prestación deberá tener un importe que será equivalente a 40 días de salario, cuando menos, según lo dispone el artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(70) HERNANDEZ LOPEZ, Julio. En 7 Horas, Presentación y Dictamen de un Proyecto. La Jornada. México, 28 de diciembre de 1984. p. 3.

Como se puede apreciar, el monto de las cantidades mínimas que por concepto de aguinaldo prevén las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, encuentra una diferencia de 25 días de salario.

Por lo que hace a la fecha de entrega del aguinaldo también existe diferencia; para los trabajadores en general el pago debe realizarse antes del día 20 de diciembre, en tanto que para los servidores públicos deberá cubrirse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero siguiente. La diferencia, sin ser trascendente, contribuye a combatir, en alguna medida, el consumismo que se manifiesta de modo exacerbado en las festividades de fin de año.

#### j) Participación de utilidades

Los trabajadores en general gozan del derecho de participación en las utilidades de las empresas, así se desprende de la fracción IX del apartado "A" del artículo 123 constitucional y del artículo 117 de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con el porcentaje que determine la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas. (71)

(71). El porcentaje de referencia, es en la actualidad el 10% de la renta gravable de la empresa, según lo estableció la Tercera Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, en la resolución publicada en el Diario Oficial de 4 de marzo de 1985.

Por su parte, los servidores públicos carecen de este derecho, en razón de la naturaleza del servicio que prestan y las finalidades del mismo. En el trabajo burocrático no se aspira a obtener un lucro, lo que sí corresponde, en la mayoría de las veces, al trabajo en general; si los patrones obtienen un rédito por su capital invertido, es justo que los trabajadores disfruten de parte de las utilidades que se generan en la empresa.

Consideramos que no debe descartarse la posibilidad de suplir este beneficio con alguna prestación compensatoria para los trabajadores al servicio del Estado.

#### k) Cese

El aspecto que constituye verdaderamente un privilegio para los servidores públicos es el contenido en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; consistente en que para que los trabajadores puedan ser cesados en el empleo, el titular de la dependencia tiene la obligación de someter el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje antes de dictarse el cese.

Por su parte, el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo enuncia las causas de rescisión de la relación de trabajo bajo sin responsabilidad para el patrón, similares a las consignadas en el fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática.

ca, que puede hacer valer el patrón de manera unilateral, sin que para ello requiera la autorización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Al incurrir el trabajador en una de las causales de cese contenidas en el fracción V del artículo 46 de la Ley burocrática, el titular de la dependencia tiene las opciones siguientes:

Puede ordenar la remoción del trabajador a otra oficina, preferentemente dentro de la misma entidad, en donde continuará devengando su salario hasta en tanto resuelva el conflicto, en definitiva, la autoridad jurisdiccional.

La otra opción consiste en suspender los efectos del nombramiento del trabajador, si el sindicato respectivo está de acuerdo con ello; pero aun sin el consentimiento de éste, siempre que se trate de las causas contenidas en los incisos a), c), e) y h) de la fracción V del artículo 46, consideradas como graves, el titular de la dependencia podrá demandar del tribunal respectivo la terminación de los efectos del nombramiento; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en incidente por separado, resolverá sobre la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento principal, del que resultará la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando se presente la suspensión de los efectos del nombramiento, ya sea con la conformidad del sindicato o por de terminarlo una resolución incidental del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si este tribunal resuelve dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

El juicio previo al cese, que jurídicamente constituye una forma de garantizar la estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, desgraciadamente en la realidad se reduce, muchas veces, a mero ornamento legal, pues ese derecho es violado frecuentemente por los titulares de las dependencias.

Pero lo más preocupante de esto es la interpretación que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, totalmente contraria al espíritu de la Ley, pues señala que el titular de la dependencia puede cesar al trabajador y posteriormente justificar el despido por vía de excepción. (72)

Para los trabajadores en general sigue siendo un anhelo que la Ley les otorgue mayor seguridad en cuanto a su

(72) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal. Jurisprudencia: Apéndice 1917-1975, 5a. Parte, 4a. Sala. Tesis 270, pp. 255 y 256.

permanencia en el empleo "...porque aún no se ha alcanzado el ideal de la estabilidad: la idea del despido debe desaparecer, para ser sustituida por un juicio breve, sumarisimo, decían -- nuestros antepasados, no más largo de diez o quince días, en el cual, cumpliéndose las formalidades esenciales del procedimiento, se solicite la rescisión o terminación de las relaciones de trabajo; en este periodo, el trabajador continuará prestando sus servicios y percibiendo su salario". (73)

Consideramos importante hacer notar que mientras que dentro del trabajo en general se dan paralelamente causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador y para el patrón (artículos 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, respectivamente), para el trabajo burocrático, en cambio, sólo se contemplan causales de cese sin responsabilidad para los titulares de las dependencias (artículo 46 de la Ley burocrática).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando impropio que los titulares de la dependencia tengan facultades para rescindir la relación jurídica de trabajo sin responsabilidad, en tanto que los trabajadores a su servicio se hallan desprovistos de esa prerrogativa, ha establecido la

(73) CUEVA, Mario de la. Un Triunfo: Estabilidad en el Trabajo. Uno más Uno. México, 12 de mayo de 1980. p. 6.

supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo sobre el particular. (74)

1) Trabajos especiales

La Ley Federal del Trabajo, a diferencia de la Ley Burocrática, dedica un título completo a regular los trabajos especiales.

En ese título quedan comprendidos el trabajo de confianza, el trabajo de los buques, el trabajo de las tripulaciones aeronáuticas, el trabajo ferrocarrilero, el trabajo de autotransporte, el trabajo de maniobras de servicio público, en zonas bajo jurisdicción federal, el trabajo del campo, el trabajo de los agentes de comercio y otros semejantes, el trabajo de los deportistas profesionales, el trabajo de los actores y

- (74) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, RESCISION DE LA RELACION JURIDICA DE LOS. PUEDEN INTENTARLA LOS TRABAJADORES. En virtud de que resulta antijurídico aceptar que sólo una de las partes tenga facultades para poder rescindir o dar por terminada una relación contractual, aun cuando en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se encuentran previstas las causas por las que éstos pueden promover la rescisión de la relación jurídica establecida entre ellos y el Estado, tal omisión debe subsanarse con lo dispuesto por el artículo 125-A de la Ley Federal del Trabajo (artículo 51 de la ley vigente), mismo que es aplicable supletoriamente conforme al artículo 11 del Ordenamiento Legal citado en primer término y establece las causas por las que un trabajador puede rescindir la relación contractual correspondiente. Por tanto, un trabajador al servicio del Estado puede demandar la rescisión de la relación jurídica que tiene establecida con el titular de una dependencia, fundándose en alguna de dichas causas. Ejecutoria: Informe de 1968, 4a. Sala, p. 38. A.D. 10258/66. Delfina Guzmán Lazo. R. 17 de enero de 1968.

músicos, el trabajo a domicilio, el trabajo doméstico, el trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos, el trabajo en la industria familiar, el trabajo de los médicos residentes en período de adiestramiento en una especialidad y el trabajo de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.

Aquí se tutelan las relaciones laborales de algunos grupos de trabajadores caracterizados por el denominador común de que el servicio que desempeñan tiene condiciones tan peculiares que requiere de disposiciones específicas.

Esto constituye una ventaja, desde el momento en que esos grupos encuentran una legislación acorde con la naturaleza del servicio que desempeñan e innovadora de las modalidades necesarias para el eficaz desarrollo del trabajo de que se trata.

## B. Derecho Colectivo

El derecho colectivo del trabajo, integrado típicamente por la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga, constituye en la actualidad el instrumento más idóneo, a través del cual la clase trabajadora puede lograr el establecimiento de condiciones laborales que le permitan vivir con decoro y avanzar en la búsqueda de la justicia social.

"La doctrina podría representarse gráficamente como un triángulo equilátero, cuyos ángulos, todos idénticos en graduación, serían el sindicato, la negociación y contratación colectivas y la huelga, de tal manera que ninguna de las tres figuras de la trilogía podría faltar, porque desaparecería el -- triángulo". (75)

Es en materia de derechos colectivos en donde se presentan con mayor claridad las desventajas a que se hallan sometidos los servidores públicos en relación con los trabajadores en general. Si bien los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran desprovistos de ninguno de los 3 aspectos del derecho colectivo del trabajo, lo cierto es que los textos legales que los contienen, los hacen inoperantes en la realidad.

a) Sindicalización

i. Sindicato único

Conforme a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo puede haber en una empresa tantos sindicatos como deseen los trabajadores, en cambio el artículo 68 de la Ley burocrática restringe la libertad de sindicalización, al establecer que sólo habrá un sindicato en cada dependencia; para el caso de que

(75) CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Editorial Porrúa, 3a. edición. México, 1984. pp. 216 y 217.

concurran varios sindicatos, sólo se otorgará el reconocimiento al mayoritario.

La sindicalización única se puede apreciar desde dos puntos de vista: por una parte, como antítesis del pluralismo sindical, instrumento indispensable para marchar por los senderos de la democracia y, por otra parte, como una medida para evitar que la fuerza sindical se atomice.

Observando el funcionamiento de algunos sindicatos burocráticos, es fácil observar que la fuerza que se supone deberían tener en base a la cohesión que significa el constituir un sindicato único, no los convierte necesariamente en sindicatos sólidos, participativos, de avanzada. De ahí que si la presencia de un sindicato único no es garantía de un quehacer sindical eficiente, sería más fructífero entonces la apertura al pluralismo sindical.

#### ii. Libertad de sindicalización

La libertad de sindicalización debe verse desde dos perspectivas: como la posibilidad de formar parte de un sindicato, y como la opción de no formar parte de él, quedando incluida en este último supuesto la posibilidad de separarse del sindicato en el momento en que se desee.

Por lo que hace a la facultad de que gozan los trabaja

dores para afiliarse a un sindicato, con la restricción que representa la sindicalización única en el servicio público -- antes enunciada, encontramos que tanto el trabajador en general como el servidor público son titulares de esa prerrogativa.

En lo referente a la libertad de no pertenecer o dejar de pertenecer a un sindicato, la Ley Federal del Trabajo en el artículo 358 dispone que a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato; en cambio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 69, establece que una vez que los trabajadores soliciten y obtengan su ingreso al sindicato, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que sean expulsados, lo que constituye una grave limitación al ejercicio del derecho de sindicalización.

### iii. Reelección de las directivas sindicales

En otro orden de ideas, la Ley Federal del Trabajo se abstiene de hacer cualquier alusión sobre la reelección de las directivas sindicales; de ahí que esta materia se decida de acuerdo a lo que dispongan los estatutos del sindicato respectivo. A su vez, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece, en el artículo 75, la prohibición expresa de cualquier acto de reelección dentro de los sindicatos.

La prohibición de la reelección en los sindicatos burocráticos, frente a la posible inclusión estatutaria de la reelección en los sindicatos en general, adquiere especial relevancia si consideramos que actualmente se presenta una clara tendencia por parte de los líderes sindicales a eternizarse en sus puestos; a este respecto puede decirse que a través de la renovación constante de las directivas sindicales se pueden evitar numerosos vicios y corruptelas, pero sobre todo, se propiciaría la participación de los jóvenes y de las mujeres en los cuadros directivos de los sindicatos.

#### iv. Federación Única

La Ley Federal del Trabajo establece en el artículo 381 que los sindicatos pueden afiliarse a federaciones y confederaciones; en tanto que en el contexto de la Ley burocrática se da otra limitación al derecho de sindicalización, ya que en términos del artículo 78 los sindicatos burocráticos sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

Resulta notoria la desventaja de los servidores públicos ya que sus organizaciones sindicales no tienen otra opción que afiliarse a la FSTSE, en donde quedan maniatados y sujetos a las directrices que imponga esta central.

La reglamentación contenida en la Ley Federal de --  
 los Trabajadores al Servicio del Estado, referente a la liber-  
 tad sindical, resulta violatoria, en varios aspectos, del con-  
 venio No. 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y a  
 la protección del derecho de sindicación (76), el cual determi-  
 na, entre otras cosas:

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

"Artículo 5. Las organizaciones de trabajadores y  
 de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y  
 confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y to-  
 da organización, federación o confederación tiene el derecho  
 de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores  
 y de empleadores".

b) Contratación colectiva

i. Cláusulas de ingreso y separación

Un aspecto positivo que contiene la Ley burocrática

(76) Adoptado el 9 de julio de 1948 por la XXXI Conferencia -  
 Internacional del Trabajo en San Francisco, California, -  
 y publicado en el Diario Oficial de 16 de octubre de 1950.

es el que deriva del artículo 76, que señala: "El Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión". Al no hacer distinción alguna el precepto legal citado, se debe entender que prohíbe lo mismo la cláusula de ingreso que la de separación.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo permite -- que se establezcan en el contrato colectivo las llamadas cláusulas de protección sindical al expresar en el artículo 395:-- "En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no podrá aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo o la inclusión en él de la cláusula de exclusión.

"Podrá también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados -- del sindicato contratante".

Estas cláusulas nacieron con la intención de fortalecer y consolidar al sindicato mayoritario; "...se deduce -- que la función de las cláusulas es doble: en primer lugar, la

defensa sindical contra las manipulaciones del empresario para utilizar personal no sindicado o perteneciente a sindicatos de paja, a efecto de ejercer influencia sobre él y evitar la batalla sindical para la superación de las condiciones de prestación de los servicios. Y en segundo término, evitar la lucha intersindical, lo que, a su vez, coadyuva a la unificación de los trabajadores".(77)

"El problema se plantea, en otra forma, si se reconoce la realidad de la aplicación de las cláusulas de exclusión, que sirven generalmente para fines contrarios, esto es, para eliminar trabajadores que estorban a las empresas y a las directivas sindicales, en connivencia con aquéllas. Por ello hemos dicho antes que, a pesar de que reconocemos su constitucionalidad, preferiríamos que fuera suprimida, en particular, la cláusula de exclusión por separación".(78)

Por nuestra parte, consideramos que, al menos, la cláusula de separación es inconstitucional, toda vez que atenta contra la libertad de sindicalización.

La validez de la prohibición contenida en el artículo 76 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado queda en entredicho cuando se analiza a la luz de -

(77) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 308.

(78) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. T. II. p. 778.

otros artículos del mismo ordenamiento, con los que entra en contradicción.

"A" observa lo que al lugar se sup aserbradas y ad  
 -colec El artículo 62b señala que las plazas de última cate  
 goría de nueva creación o las disponibles una vez corrido el  
 escalafón, serán cubiertas en un 50% libremente por los títu  
 lares y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindi  
 cato, lo que implícitamente equivale a una cláusula de admi  
 sión, aunque limitada.

El caso por otra parte, el artículo 74 indica que los traba  
 jadores que fueren expulsados del sindicato, perderán por ese  
 solo hecho, todos los derechos sindicales que la ley concede,  
 disposición que se asemeja mucho al contenido de una cláusula  
 de separación.

del al ab de abdicar lo no obargianob aserbradas in  
 gurauc ii. "Establecimiento de las condiciones de trabajo"  
 gdira lo esno aserbradas in aserbradas aserbradas in aserbradas  
 Leona "La negociación colectiva es, sin lugar a dudas, un  
 instrumento insustituible por medio del cual los trabajadores  
 están en posibilidad de influir en la determinación de las  
 condiciones bajo las cuales van a prestar el servicio, así co  
 mo en el mejoramiento de las mismas.

Existe en este aspecto una diferencia fundamental -  
 entre los sistemas de negociación colectiva que priyan para, lo

el trabajo en general y para el trabajo burocrático.

Los trabajadores que se regulan por el apartado "A" convienen con el patrón los términos de los contratos colectivos o contratos-ley; en cambio, en el caso de los servidores públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de la materia, las condiciones generales de trabajo las fija el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato.

Como es fácil comprender, ese "tomando en cuenta la opinión del sindicato", obliga al titular de la dependencia a escuchar los puntos de vista del sindicato, pero no a acordar tomando en cuenta los puntos anotados en el sindicato.

El mecanismo consignado en el artículo 89 de la Ley burocrática, por el cual los sindicatos pueden objetar sustancialmente las condiciones generales de trabajo, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que éste resuelva en definitiva, resulta infructuoso y no compensa en forma alguna la grave restricción que soportan los servidores públicos en materia de negociación colectiva.

### iii. Exigibilidad de las prestaciones

Los trabajadores en general podrán exigir del patrón el otorgamiento de las prestaciones pactadas en los contratos

colectivos desde la fecha en que el instrumento surta efectos; en cambio, en el sector público, de acuerdo con el artículo - 91 de la Ley respectiva, las condiciones generales de trabajo cuando contemplen prestaciones económicas que representen erogaciones con cargo al presupuesto de egresos de la federación, deben obtener previamente la autorización de la Secretaría co rrespondiente.

La consecuencia de no obtener la autorización citada, resulta especialmente nociva para los servidores públicos, toda vez que consiste en la imposibilidad de exigir al Estado el cumplimiento de las prestaciones pactadas.

#### iv. Obtención por medio de la huelga

De acuerdo con el artículo 450 de la Ley Federal -- del Trabajo, entre los objetivos que puede perseguir una huelga figuran, el celebrar, revisar o exigir el cumplimiento de los contratos colectivos y contratos-ley, dotando con ello a los trabajadores de un mecanismo para presionar al patrón en la consecución de esos objetivos.

Contrastantemente, los servidores públicos, dado lo estrecho que resulta el requisito de fondo de la huelga burocrática, no pueden acudir a esta vía pretendiendo que se fije o revisen las condiciones generales de trabajo de la dependencia.

c) **Huelga** Independientemente de todos los obstáculos que suele enfrentar, el derecho de huelga, especialmente en tiempos de crisis económica, existe una diferencia abismal en el trato que a esta figura dan las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

Los trabajadores en general, de acuerdo con el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo, pueden emplazar y/o estallar una huelga cuando persigan alguno de los siguientes objetos:

- I. Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción;
- II. Celebrar un contrato colectivo o su revisión;
- III. Celebrar un contrato-ley o su revisión;
- IV. Exigir el cumplimiento del contrato colectivo o contrato-ley;
- V. Exigir el cumplimiento de las disposiciones sobre participación de utilidades;
- VI. Apoyar una huelga que tenga por objeto alguna de las anteriores finalidades; y

VII. Exigir la revisión de los salarios contractuales.

Las causales de huelga arriba expuestas, se comprenderán mejor si se considera que la primera de ellas, "con seguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital", constituye el género al cual pertenecen las restantes, es decir, que los 6 supuestos que le siguen son formas a través de las cuales se pretende lograr el mencionado equilibrio. En el precepto que se cita se empleó una mala técnica legislativa, ya que cualquiera podría pensar que al enumerarse causas distintas a la constitucional, es porque no quedan comprendidas en ella.

Lo técnicamente correcto hubiera sido que luego de enunciar en la Ley la finalidad genérica de la huelga, se hubieran enumerado, a manera de ejemplo, algunos casos en los que se aspira a lograr el equilibrio entre los factores de la producción.

Los servidores públicos, en cambio, por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley burocrática, solamente pueden estallar una huelga cuando los derechos que contiene el apartado "B" del artículo 123 constitucional sean violados de una manera general y sistemática.

Es evidente que las condiciones que impone el precepto citado no son dables en el mundo de los humanos; por eso aun cuando los servidores públicos son formalmente titulares del derecho de huelga, materialmente no lo son. La mejor prueba la constituye el hecho de que no se tiene memoria de que haya estallado movimiento de huelga alguno, conforme a derecho, por parte de los trabajadores al servicio del Estado, regulados por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Las tres instituciones en que se divide el derecho colectivo del trabajo, pese a que formalmente son independientes, materialmente constituyen una unidad, ya que "la supresión de la facultad libre de formar sindicatos destruiría la base del estatuto; la negación del derecho a la negociación y contratación colectivas colocaría a los sindicatos en estado de incapacidad para la acción; y la prohibición de la huelga nos regresaría al siglo pasado, cuando la celebración de un contrato colectivo dependía del sentido caritativo del empresario. En las hipótesis presentadas, lo único que subsistiría sería una caricatura del derecho colectivo". (79)

La trilogía indisoluble que forma el derecho colectivo, origina que cualquier restricción a los derechos de libre sindicalización, contratación colectiva o huelga ponga en

(79) CUEVA, Mario de la. Op. cit. p. 215.

peligro la eficacia de la totalidad de los derechos colectivos; ahora bien, en el caso de los burócratas, encontramos que los tres elementos que integran el derecho colectivo sufren limitantes verdaderamente intolerables, de tal suerte que el derecho colectivo en el trabajo burocrático existe tan sólo en los preceptos de la ley.

### C. Derecho Procesal del Trabajo

#### a) Sentido social de la reforma de 1980

El procedimiento laboral para el trabajo en general es un derecho social de clase, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980 y vigente a partir del 1º de mayo del mismo año.

El derecho del trabajo mexicano es de naturaleza social; su génesis la constituye el artículo 123 constitucional que fue impuesto por y para los trabajadores.

En la Declaración de los derechos sociales se establecen los principios fundamentales que deben regir las relaciones laborales; estos principios son de observancia obligatoria y por su cumplimiento debe velar el Estado mexicano con el compromiso de proteger a la clase trabajadora, en razón de su condición cultural, económica y social, de inferioridad ante los patrones.

Esta tesis ha sido aceptada, desde siempre, y cada vez con mayor acento, en el derecho individual y en el derecho colectivo del trabajo. En estos dos rubros se puede apreciar que, en las normas contenidas en los distintos ordenamientos laborales, nunca ha dejado de estar presente el carácter social que le imprimió el Constituyente de 1917.

Por lo que hace al derecho procesal, la Ley Federal del Trabajo de 1931 y la de 1970 no reflejaron la mística clausista y social que pretendió imprimirle la diputación obrera. Mantuvieron al procedimiento alejado de la antorcha de la justicia social que ilumina las reivindicaciones proletarias de los tiempos nuevos.

El procedimiento era alumbrado, en cambio, por las opacas y confusas luces de la igualdad formal de las partes en el proceso.

Al amparo de esas leyes, basadas en principios civilistas, se hizo del proceso laboral un torneo de astucia y prestidigitación, en el cual, uno de los contendientes disponía de la fuerza económica, en tanto que el otro se presentaba con sólo la creencia de que algún día habría justicia en la tierra. En este supuesto mentiroso de igualdad formal de los litigantes, la misión de las juntas de conciliación y arbitraje era un papel pasivo, un dejar hacer y dejar pasar a

los contendientes.(80)

Y por si fuera poco, el procedimiento se hallaba infestado de defensas e incidentes que lo convertían en un mecanismo lento y costoso en perjuicio de los trabajadores. Mientras más se prolongaba el procedimiento resultaba más benéfico para el patrón y más perjudicial para el trabajador, ya que lo prolongado del procedimiento hacía que el trabajador renunciara a continuar el juicio a fin de dedicarse a alguna otra actividad que le permitiera subsistir.

El legislador se dio cuenta de que no era suficiente otorgar a los trabajadores una serie de derechos sustantivos, tanto individuales como colectivos, sino que además era necesario que se estableciera una infraestructura procesal -- que hiciera verdaderamente factible la defensa en juicio de dichas prerrogativas.

Con la finalidad de subsanar todos esos vicios, se reestructuró el procedimiento laboral, mediante la implementación de una reforma legal cuyo proceso de creación duró tan sólo 17 días.(81)

- (80) CUEVA, Mario de la. Derecho Procesal y Justicia Social. Uno más uno. México, 13 de mayo de 1980. p. 6.  
 (81) El proceso legislativo de esta reforma se inició el día 18 de diciembre de 1979 y culminó el día 4 de enero de 1980, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

El resultado objetivo de la reforma de 1980 fue el establecimiento, como premisa fundamental, de la nivelación - del poder económico del empresario y la fuerza jurídica de un derecho de clase, mediante la regulación desigual de los desiguales.

A partir de la reforma quedaron integrados en la - Ley Federal del Trabajo, como una unidad indisoluble, el derecho individual, el derecho colectivo y el derecho procesal. - Esta trilogía encuentra su asiento en la tesis social del artículo 123 constitucional.

Impregnadas de ese espíritu social fueron introduci- das las nuevas normas del procedimiento del trabajo, entre -- las que destacan: los efectos del aviso del despido; la preemi nencia de la conciliación como medio para la solución de los conflictos; la concentración del procedimiento; la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador; la imposición de la carga de la prueba al patrón; las modificaciones al pro cedimiento de huelga; y la participación inmediata de las - - autoridades en beneficio de la verdad y de la justicia.

Dos de los aspectos más benéficos para los trabaja- dores en general, producto de la reforma procesal de 1980 - - son, sin lugar a dudas: la implantación de la figura de la su plencia de la deficiencia de la demanda del trabajador y la -

imposición de la carga de la prueba al patrón, por lo cual me recen un comentario adicional.

b). Suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador

Este principio impone a las Juntas la obligación de atender al trabajador para el correcto ejercicio de sus acciones; siempre con base en los hechos planteados por el trabajador en la litis. "Implica la posibilidad de la Junta o Tribunal de traer al juicio los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por la parte débil". (82)

No bastaba con que la justicia fuera gratuita, tampoco era suficiente, por sí sola, la agilización y la reducción de la duración de los juicios. Era indispensable el auxilio legal a los trabajadores que se vieran involucrados en un conflicto de intereses.

La aprobación del principio de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador suscitó las más intrincadas polémicas doctrinales en torno a que si las nuevas facultades que se le otorgaban a las Juntas convertían o no a estas autoridades en juez y parte.

(82) ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Op. cit. p. 48.

Alvarez del Castillo, por ejemplo, afirma que: "La imparcialidad del juez no se pierde porque adopte una postura tutelar o protectora de una de las partes, por el contrario - el juez es imparcial cuando resuelve conforme a la Ley y procura que las partes en contienda tengan las mismas garantías y estén en el mismo nivel; no sean los fuertes y poderosos los que se aprovechen deslealmente de las necesidades, errores o torpezas de los débiles". (83)

Néstor de Buen, en cambio, considera que la figura de la suplencia, "viola el inciso XX del apartado 'A' del artículo 123 constitucional que faculta a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para 'decidir los conflictos' pero en modo alguno para ayudar a una de las partes o específicamente a la parte trabajadora. No cabría invocar que el artículo 123 es un mínimo en favor de los trabajadores, porque las facultades de los organismos del Estado tienen que ser específicas. Sólo pueden hacer aquello para lo que fueron constituidos. A esta consideración habría que agregar la ya expuesta: no es congruente que juzgue quien haya decidido sobre las acciones a seguir". (84)

El mismo autor llama a la inclusión del principio de la suplencia en la Ley: "una hermosa barbaridad formal".

(83) Idem. p. 47.

(84) BUEN LOZANO, Néstor de. La Reforma del Proceso Laboral. Editorial Porrúa, 1a. edición. México, 1980. p. 29.

Afirma que se puede ayudar a los trabajadores por otros medios, sin comprometer la participación de los juzgadores, para lo cual propone el establecimiento de un órgano, ajeno al Poder Judicial, que tenga a su cargo la supervisión de la función jurisdiccional y la protección de los trabajadores; una especie de ministerio público que bien podría asumir la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. (85)

Somos de la idea de que la naturaleza del derecho del trabajo hace posible la intervención de la autoridad en pro de la causa del trabajador, ya que en vez de dar lugar a inequidades entre las partes, coadyuva a colocarlos en un plano de igualdad, se trata de los efectos del establecimiento del principio de justicia social de regular desigualmente a los desiguales.

Con respecto a la posición de que sea una representación social, a manera de ministerio público, quien supla la deficiencia de la demanda del trabajador, entendemos que el asignar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo esta facultad no garantiza que con ello se dote de eficacia a esta figura. Reiteramos que la actual regulación no atenta contra la imparcialidad de las Juntas; consideramos que estas autoridades deben seguir llevando a cabo la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador.

(85) Idem. pp. 29 y 30.

### c) Manifestaciones de la suplencia

El principio de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador aparece en materia laboral, llevando como antecedente la suplencia de la queja que desde tiempo atrás existía en materia de amparo agrario y laboral.

La figura de la suplencia se incorporó a la legislación laboral como un principio único, el cual se vierte en el texto de la Ley a través de cuatro manifestaciones.

#### i. Completar prestaciones

La primera manifestación de la suplencia consiste en que cuando la Junta admita la demanda de un trabajador y ésta no comprenda todas las prestaciones que conforme a la Ley Federal del Trabajo deriven de la acción intentada o precedente, con base en los hechos expuestos por el trabajador, la Junta la subsanará (artículo 685, 2º párrafo).

El artículo 873 de la Ley establece que la Junta dictará acuerdo en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, y ordenará que se notifique esa resolución personalmente a las partes; deberá ser en ese mismo acuerdo en donde se completen las prestaciones que

omitió incluir el trabajador, y a las que tiene derecho conforme a los hechos y a la acción por él planteados.

Aquí surge un problema: ¿Qué sucede cuando en este supuesto la Junta no suple la deficiencia de la demanda del trabajador y de este modo sigue el procedimiento hasta llegar al laudo?. El actor no se dio cuenta de la omisión de la Junta sino hasta que recibió el laudo en su contra. Acude, por medio del amparo directo, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado, según sea el caso. Ambos tribunales resolverán que la violación que invoca no enquadra en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 159 de la Ley de Amparo ni en alguno análogo. Consecuentemente se va a desestimar esa violación procesal, y se resolverá el amparo tomando únicamente en cuenta las violaciones de garantías que pudieran existir en el laudo. Es decir, la violación procesal desestimada queda irremediablemente consumada.

Más bien el trabajador debió haber acudido, por medio del amparo indirecto, ante el Juez de Distrito, por tratarse de una violación procesal de "imposible reparación", como lo señala la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo. Pero ese recurso debió haberlo interpuesto dentro de los 15 días contados a partir del siguiente al en que haya surtido efecto la notificación del primer acuerdo de la Junta en el que se dio entrada a la demanda y se citó a las partes a

la primera audiencia (artículo 21 de la Ley de Amparo).

En la práctica esto último es muy difícil que pueda darse. El trabajador presentó incompleta su demanda; seguramente que esto se debió a su desconocimiento del derecho. Por lo anterior es muy difícil suponer que tenga la preparación suficiente para conocer el término de 15 días y para percatarse de que el primer acuerdo se dictó sin suplir la deficiencia de la demanda.

Respecto de esta primera manifestación de la suplencia, debe tenerse bien presente que la Junta no es promotora de acciones por cuenta propia, tan sólo ejercita las que derivan de los hechos expuestos por el trabajador, o encauza convenientemente las que el trabajador hizo valer de manera deficiente.

#### ii. Corrección a cargo del trabajador

La segunda manifestación de la suplencia se presenta cuando al momento de admitir la demanda la Junta se percató de que el escrito respectivo tiene alguna irregularidad, o que se ejercitan en él acciones contradictorias. La Junta en el acuerdo respectivo deberá señalar al trabajador los defectos u omisiones en que haya incurrido, previniéndolo de que los subsane en un término de tres días (artículo 873, 2º párrafo).

No es suficiente que la Junta le indique al trabajador que en su escrito de demanda existen errores, deberá señalarle en qué consisten esos errores. Cuando el trabajador ejercite acciones contradictorias, deberá aclarársele cuáles son esas acciones, pero solamente hasta ahí llega la protección de la Junta, ya que no está facultada para suplir la voluntad del trabajador y decidir, aun cuando fuera lo más provechoso para éste, por alguna de las acciones en cuestión.

Es evidente que no se puede obligar al trabajador a que corrija su demanda. La única consecuencia de que el trabajador no subsane su demanda dentro del término que al efecto se le señale, será el correr traslado al demandado con una copia de la demanda en sus términos originales, sin perjuicio de que se hagan las correcciones pertinentes durante la etapa de demanda y excepciones.

Vale la pena plantearse esta cuestión: ¿Qué sucede cuando la Junta admite una demanda con errores o con acciones contradictorias y no pone en conocimiento del actor esos errores para que los corrija, pero tampoco le concede el término de tres días que señala la Ley para ese efecto; continúa el juicio hasta que se dicta el laudo absoluto para la empresa demandada?

El segundo párrafo del artículo 873 ordena: "Cuando

el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la Junta, en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuviere ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días".

El incumplimiento de la Junta a lo ordenado en el precepto indicado, es un acto cuya violación constituye una causa de procedencia del amparo directo, según lo dispone la fracción VI del artículo 159 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 158 del mismo ordenamiento.

"Artículo 158. El juicio de amparo directo...procede contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos, o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo, por violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante la secuela del mismo, siempre que se afecten a las defensas del quejoso..."

"Artículo 159. En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso: VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley".

Por tanto se puede restaurar el derecho del trabajador a la suplencia de la deficiencia de la demanda a través del ejercicio del amparo directo.

El tribunal de amparo resolverá conceder al actor la protección constitucional solicitada para los efectos de que la Junta responsable deje insubsistente el laudo reclamado, reponga el procedimiento a fin de que al admitir la demanda señale al actor los errores o contradicciones en que haya incurrido en el escrito inicial y lo prevenga para que los subsane en el término de tres días, a fin de que continúe el trámite del juicio.

Conviene hacer notar que en esta manifestación de la suplencia el legislador amplió la protección a los beneficiarios de los trabajadores; consideramos que aun cuando en las otras tres manifestaciones no se menciona a los beneficiarios de los trabajadores, también les son aplicables, por analogía, las disposiciones correspondientes.

### iii. Subsanan la demanda en la etapa de demanda y excepciones

La tercera manifestación del principio de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador se presenta cuando llegada la etapa de la demanda y excepciones, el --

trabajador no cumplió con los requisitos omitidos o no subsanó las fallas que se le hayan señalado en el planteamiento de la demanda; la Junta lo prevendrá para que lo haga en ese momento (artículo 878, II).

Si el trabajador no subsana la demanda durante la etapa de demanda y excepciones pese a la prevención que en ese sentido le haga la Junta, ésto no le acarreará ninguna consecuencia, por tanto, la demanda quedará ratificada en los términos originales.

Si las correcciones, precisiones o cambios a la demanda surgen en la etapa de demanda y excepciones, se aplicará por analogía la norma que regula el caso semejante de la reconvencción contenido en la fracción VII del artículo 878; de tal suerte que el demandado puede contestar de inmediato las modificaciones, o bien, solicitar que la Junta acuerde la suspensión de la audiencia, señalando para su reanudación una fecha dentro de los cinco días siguientes.

#### iv. En la caducidad

La cuarta manifestación del principio de la suplencia de la demanda del trabajador se presenta ante el peligro de la caducidad de la acción ejercitada por el trabajador.

La regla general de la caducidad está contenida en el artículo 773 de la Ley y consiste en tener por desistida de la acción intentada a la persona que no realice promoción alguna en el término de seis meses, siempre que dicha promoción sea necesaria para la reanudación del procedimiento.

Cuando para continuar el trámite de un juicio sea necesaria una promoción del trabajador, y éste no la haya realizado dentro de un periodo de tres meses, el presidente de la Junta deberá ordenar que se le requiera para que la presente, con el apercibimiento de que, de no hacerlo, operará en su contra la caducidad (artículo 772).

El precepto antes citado determina que el acuerdo respectivo le sea notificado a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, si ésta tiene a su cargo el patrocinio del trabajador, para los efectos que correspondan; y si el trabajador no está asesorado por dicha autoridad, para que intervenga ante el mismo y le haga ver las consecuencias legales de la falta de promoción, así como para brindarle asesoría jurídica en caso de que el trabajador se la solicite.

Aun cuando en sentido estricto este punto no se relaciona directamente con la demanda, es indiscutible que en el fondo sí tiene una vinculación inmediata, ya que la caducidad pese a que puede presentarse en un momento procesal muy avanza-

do, consiste en tener al actor por desistido de la acción intentada en la demanda; por esta razón el legislador quiso llevar la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador hasta el momento procesal en que el trabajador vea amenazados sus intereses por la caducidad.

Tenemos la convicción de que la instrumentación del principio de la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, por sí sola, justifica toda la reforma procesal de 1980.

d) Carga de la prueba

"En una controversia judicial entre iguales resulta justo que quien afirme esté obligado a probar pero entre desiguales esta obligación debe cumplirse en beneficio de la parte débil del proceso". (86)

Con la intención de incorporar también el aspecto de la carga de la prueba a la nueva naturaleza social del proceso laboral, para beneficio de la parte débil del mismo, los autores de la reforma procesal determinaron en el artículo 784:

(86) ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Op. cit. p. 55.

"La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

- "I. Fecha de ingreso del trabajador;
- "II. Antigüedad del trabajador;
- "III. Faltas de asistencia del trabajador;
- "IV. Causa de rescisión de la relación de trabajo;
- "V. Terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o tiempo determinado, en los términos del artículo 37 fracción I y 53 fracción III de esta Ley;
- "VI. Constancia de haber dado aviso por escrito al trabajador de la fecha y causa de su despido;
- "VII. El contrato de trabajo;
- "VIII. Duración de la jornada de trabajo;
- "IX. Pagos de días de descanso y obligatorios;
- "X. Disfrute y pago de vacaciones;

"XI. Pago de las primas dominical, vacacional y de antigüedad;

"XII. Monto y pago del salario;

"XIII. Pago de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; y

"XIV. Incorporación y aportación al Fondo Nacional de la Vivienda".

"Esta disposición señala pues una facultad de la autoridad para que, relevando al trabajador de la carga de la prueba, ésta se desplace, sin promoción del interesado, hacia su contrario. Obviamente responde al mismo espíritu de la llamada suplencia de la queja (de la deficiencia de la demanda del trabajador) prevista en el artículo 685, porque evidentemente se intenta subsanar los errores de planteamiento en el ofrecimiento de pruebas, por parte del trabajador".<sup>(87)</sup>

La reforma en este sentido, rompiendo anquilosados criterios, obedece a la necesidad de liberar al trabajador de la obligación de probar aspectos más que difíciles, y que en cambio el patrón puede acreditar con toda facilidad con base en los documentos que, conforme a la Ley, debe conservar en la empresa.

(87) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. p. 59.

Las reformas relativas a la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador y a la carga de la prueba al patrón, son tan sólo algunos de los aspectos con los cuales se vieron beneficiados los trabajadores en general; se trató, sin lugar a dudas, de una de las reformas más benéficas para los trabajadores.

Desgraciadamente, en el rubro de derecho procesal también es por demás desventajosa la condición de los servidores públicos.

e) Autoridades jurisdiccionales

La distinción en este rubro consiste en la existencia de una dualidad de autoridades jurisdiccionales para conocer de los conflictos que se susciten con motivo de las relaciones laborales a que se refiere la Declaración de los derechos sociales.

La diferencia anterior deriva del texto del artículo 123 constitucional. La fracción XX del apartado "A" señala: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno".

Por su parte, la fracción XII del apartado "B" establece: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria".

Las diferencias en cuanto a la estructura y funcionamiento de las Juntas y del Tribunal burocrático son de muy diversa índole, y se hallan consagradas en la Ley Federal del Trabajo, y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente. Sin embargo, lo importante, y en esto no hay distinción, es que tanto los trabajadores en general como los servidores públicos sujetos del régimen del apartado "B" tienen garantizada la existencia de un ente jurisdiccional al cual acudir en caso de controversia.

Conviene señalar que, por excepción, los trabajadores al servicio del Poder Judicial de la Federación, resuelven sus conflictos de trabajo en una forma diferente al resto de los trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

La fracción XII del apartado "B" del precepto citado, determina en el segundo párrafo: "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Esta forma especial de solución de los litigios encuentra plena justificación en nuestro sistema jurídico, desde el momento en que no sería válido pretender que un órgano de jurisdiccional de menor jerarquía juzgara los actos de uno de mayor rango.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en el título noveno (artículos 152 a 161) la forma como serán resueltos los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores.

Para la solución de este tipo de litigios se ha instituido, con carácter permanente, una Comisión que se integra con un representante de la Suprema Corte de Justicia, nombrado por el Pleno, un representante de los trabajadores, nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero designado de común acuerdo.

"Independientemente de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, es el Tribunal más culminante para resolver en única instancia los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, la nueva Ley crea un tribunal de substanciación o instrucción, con el nombre de Comisión. Este tribunal es muy importante por cuanto que constituye un órgano tripartito, como los de carácter laboral". (88)

(88) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Op. cit. p.72.

La Comisión mencionada tendrá a su cargo substanciar los expedientes y emitir un dictamen, para lo cual se sujetará al procedimiento que señala la Ley burocrática.

Concluido el dictamen elaborado por la Comisión Substanciadora, se pasará al Pleno de la Corte, el cual se reunirá cuantas veces sea necesario, para conocer y resolver en torno a los dictámenes que se sometan a su consideración.

La audiencia se concretará a la lectura, discusión y votación del dictamen de la Comisión. Si el dictamen fuere aprobado en todas y cada una de sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; para el caso de que sea rechazado, los autos serán turnados al ministro ponente que al efecto se designe, para la elaboración de un nuevo dictamen.

#### f) Juicio previo

Como se dejó anteriormente establecido, la Ley burocrática prevé que para poder cesar a un trabajador, es necesario que previamente se obtenga una resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en ese sentido.

En el artículo 127 bis del citado ordenamiento se determina el procedimiento para resolver controversias relati

vas a la terminación de los efectos del nombramiento, el cual debe desarrollarse de la siguiente manera:

La dependencia presentará su escrito de demanda, -- acompañándolo, como instrumentos base de la acción, del acta administrativa que el jefe superior de la oficina haya levantado por considerar que el trabajador incurrió en algunas de las causales de cese, así como de los demás documentos que al formularse el acta se hayan anexado a la misma.

La demanda se hará del conocimiento del demandado - dentro de los 3 días siguientes a su presentación, a efecto - de que en un plazo de 9 días hábiles presente por escrito su contestación de demanda, a la cual acompañará las pruebas que obren en su poder; en el mismo acto señalará el lugar en que - se encuentren los documentos que no posea a efecto de que los solicite el Tribunal y propondrá la celebración de pruebas durante la audiencia respectiva.

Fijada la litis y reunidas las pruebas ofrecidas por las partes, se citará a una audiencia dentro de los 15 días - siguientes a la fecha en que sea recibida la contestación de - la demanda.

En dicha audiencia se desahogarán pruebas, se escucharán alegatos y se dictarán puntos resolutivos del laudo, -

el cual se engrosará dentro de los 5 días siguientes a la celebración de la audiencia, a no ser que se considerara necesario la realización de diligencias para mejor proveer, (89) en cuyo caso se llevarán a cabo y desahogadas que sean se dictará laudo dentro de los 15 días siguientes.

Lamentablemente, la realidad de todos los días nos indica que muchos servidores públicos son cesados de sus puestos sin que los titulares de las dependencias cubran las formalidades que al efecto indica la Ley burocrática, con lo que se diluye la eficacia de una de las más bellas figuras del derecho procesal del trabajo burocrático: el juicio previo al cese del trabajador.

g) Salas auxiliares

El párrafo segundo del artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, adicionado --

(89) PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER. Las pruebas cuyo desahogo o recepción soliciten los miembros del Tribunal para mejor proveer, en uso de la facultad que la ley les concede, - deben ser aquellas que tiendan a hacer luz sobre los hechos controvertidos que no han llegado a dilucidarse con toda precisión, y no las que debieron ser aportadas por las partes, cuyas omisiones y negligencias no pueden ser subsanadas por los integrantes del Tribunal a pretexto de que necesitan mayor instrucción. Ejecutoria: Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje, 1963, p. 96 A.D. 581/59. Srío. de Educación Pública Vs. Tribunal de Arbitraje. Tercero perjudicado: Heladio Torres Zárate.

por decreto de 12 de enero de 1985, dispone: "Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias...".

A las Salas Auxiliares les corresponde, de acuerdo a lo señalado en el artículo 124 C de la Ley burocrática, trmitar los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias y los trabajadores que presten servicios en las entidades federativas de su jurisdicción hasta agotar el procedimiento, pero sin emitir laudo. Dentro de los 10 días siguientes al en que se declare cerrada la instrucción, se deberá turnar el expediente al presidente del Tribunal, para que éste a su vez lo turne a la Sala correspondiente, la que dictará el laudo.

El hecho de que las Salas Auxiliares estén impedidas para dictar laudos, nos parece criticable por dos razones: por una parte, porque si estas instancias fueron creadas para aminorar el volumen de trabajo del Tribunal y de paso acelerar la tramitación de los juicios, esto no ocurrirá, ciertamente, con la actividad y el tiempo que representa el traslado del expediente para el efecto de dictar el laudo; y por otra parte, porque rompe con el principio de inmediatez.

El que un proceso laboral sea inmediato significa - que "los miembros de las Juntas deben estar en íntimo contacto con las partes para percatarse de la verdad real". (90)

En el caso de las Salas Auxiliares, el hecho de que quien dicta el laudo es una autoridad distinta a la que conoció de las actuaciones, constituye una desventaja para las partes que dirimen la controversia, por la inseguridad jurídica que ello genera, ya que es factible que se les afecten sus intereses como mero resultado de la falta de elementos de juicio de la autoridad encargada de resolver el negocio.

#### h) Caducidad

Existe una marcada diferencia en los términos que establecen las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional para que opere la caducidad.

La Ley Federal del Trabajo, en el artículo 773, indica: "Se tendrá por desistida de la acción intentada a toda persona que no haga promoción alguna en el término de seis meses...".

Por su parte, el artículo 140 de la Ley Federal de

(90) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, 54a. edición. México, 1986. p. 351.

los Trabajadores al Servicio del Estado señala: "Se tendrá -- por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses...".

Como se puede apreciar, en el trabajo en general, el periodo para que opere la caducidad es sustancialmente más amplio que el que se establece para el trabajo burocrático, lo que constituye sin lugar a dudas una ventaja para los trabajadores cuya relación se rige por el apartado "A", toda vez que es menos probable que se aplique la caducidad en su contra.

En otro orden de ideas, tenemos que a través de los puntos referidos, con una finalidad meramente ejemplificativa, se pone de manifiesto el trato desigual que las dos leyes reglamentarias de la Declaración de los derechos sociales dan a los sujetos de su regulación.

El análisis comparativo realizado, hace evidente la situación, por muchos conceptos desventajosa, de los trabajadores sujetos de la Ley Federal Burocrática frente a aquellos que se rigen por la Ley Federal del Trabajo.

La condición de desventaja de los trabajadores del apartado "B" frente a los trabajadores en general, se refleja lo mismo en figuras de derecho individual que de derecho pro-

cesal, pero de una manera más marcada en aspectos de derecho colectivo. Es cierto que en algunos rubros, principalmente de derecho individual, los burócratas gozan de mejores prestaciones, sin embargo, ésto no compensa en nada la situación de disminución en que se encuentran.

## 2. LEGISLACION LOCAL

Por lo que hace al ámbito local, tenemos que el Constituyente de 1917, en observancia del régimen federal, decidió facultar de manera concurrente al Congreso de la Unión y a los Congresos estatales para legislar en materia de trabajo.

Los Estados en ejercicio de esta facultad expedieron, la mayoría de las veces con graves deficiencias y omisiones, sus reglamentaciones laborales. El panorama que de ello se derivó fue el de una multiplicidad de ordenamiento jurídico-laborales que daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada Entidad Federativa.

Tomando en consideración esta situación, el Presidente de la República, Emilio Portes Gil, presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas en la que se proponía la federalización de la legislación del trabajo argumentando que "al conceder el artículo 123, en su preámbulo, fa-

cultad tanto al Congreso de la Unión como a los Congresos de los Estados para legislar en materia del trabajo había traído una diversidad de disposiciones legales, muchas veces disímbo las que acarrearán perjuicios, tanto al trabajador como al capi talista y, con ellas, conflictos constantes que preocupan hon damente al Estado e impiden la paz y el adelanto del país. Es por consiguiente necesaria la federalización de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el orden social a los trabaja dores y ciudadanos del país".

La iniciativa de reformas citada modificó la frac-- ción X del artículo 73 constitucional y el proemio del artícu lo 123 de la propia Ley Suprema; una vez aprobadas las refor-- mas, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929.

La reforma aludida "...propuso una solución estric-- tamente original: la ley del trabajo sería unitaria y se expe diría por el Congreso Federal, pero su aplicación corresponde ría a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma". (91)

(91) CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Traba jo. T. I. Editorial Porrúa, 9a. edición. México, 1984. pp. 53 y 54.

La consecuencia de la federalización de la legislación laboral fue la expedición de la Ley Federal del Trabajo el 18 de agosto de 1931, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto del mismo mes y año, en cuyo artículo decimocuarto, transitorio estableció: "Se derogan todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados en materia de trabajo y los expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto se opongan a la presente ley".

Así pues, desde 1931 desapareció la infraestructura normativa que regulaba las relaciones laborales de los trabajadores de las entidades federativas.

Tratándose del servicio público, además de la reglamentación a nivel federal, ya analizada, existen leyes del servicio civil que regulan las relaciones laborales de los burocratas estatales y municipales.

Conforme se fueron expidiendo las leyes del servicio civil, se fue haciendo notoria una gran disparidad en el trato que estos ordenamientos daban a los trabajadores de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Como resultado de la adición de la fracción IX al artículo 115 constitucional (91 bis), publicada en el Diario -

(91 bis) Esta fracción fue derogada por Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1987, sin embargo, su contenido se mantiene intacto y únicamente se le dio reacomodo en la fracción VIII del mismo precepto, por lo que se refiere a las relaciones laborales de los Municipios con sus trabajadores, y en la fracción V del artículo 116, por lo que hace a las relaciones laborales de las Entidades Federativas con sus trabajadores.

Oficial de 3 de febrero de 1983, las relaciones entre los Estados y Municipios con sus trabajadores se rigen por leyes expedidas por las legislaturas estatales con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

El artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución del año de 1983 estableció: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer el debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo..."

En el artículo primero transitorio del decreto citado se dispuso que éste entraría en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 4 de febrero de 1983; de tal manera que para el 4 de febrero de 1984 todos los Congresos locales, sin excepción, deberían haber adecuado su Constitución y sus leyes locales a fin de dar cabal cumplimiento al mandato constitucional.

En relación con la adecuación de las leyes del servicio civil a lo ordenado por la norma constitucional es notoria una gran apatía, ya que sólo en unos cuantos Estados se ha cumplido con el pacto federal.

No estamos en posibilidad de afirmar con certeza el número de Entidades Federativas que en la actualidad poseen una ley del servicio civil acorde con lo ordenado por los artículos 115, VIII y 116, V constitucionales; la falta de información, aun en las bibliotecas jurídicas más importantes, sumada al hecho de que en algunas Entidades Federativas apenas se ha iniciado el proceso legislativo correspondiente, constituyeron los principales obstáculos en la búsqueda de este afán.

Hasta la fecha tenemos conocimiento de la existencia de 6 leyes del servicio civil que se han adecuado a lo preceptuado por los artículos 115 y 116 constitucionales, ellas son, en orden cronológico a sus fechas de publicación: la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa, la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Tabasco y la Ley del Servicio Civil en el Estado de Zacatecas.

Procederemos a continuación a comentar los aspectos más relevantes del contenido de algunas de las leyes del ser-

vicio civil citadas, en lo referente a los rubros de derecho individual, colectivo y procesal.

A. LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MICHOACAN<sup>(92)</sup>

a) Derecho individual del trabajo

AMBITO PERSONAL. Esta Ley comete el mismo error en que incurrió el legislador federal en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cuando comprende en esa legislación las relaciones laborales de los organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos. Con qué facultades lo hace el legislador federal, si el apartado "B" del artículo 123 se refiere expresamente a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal. El legislador de Michoacán podrá regular las relaciones laborales de "aquellos organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal en que por leyes, decretos o reglamentos llegue a señalarse su aplicación" (que tengan una función pública), cuando la Constitución del Estado prevea esas relaciones laborales. Por ahora no están comprendidos en el supuesto constitucional, como tampoco están previstas las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales en el apartado "B". Es

(92) Publicada en el Periódico Oficial de 8 de agosto de 1983; entró en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial.

buena la oportunidad para que la Constitución del Estado de Michoacán corrija la omisión.

RELACION JURIDICA DE TRABAJO. El artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), determina que la relación jurídica de trabajo se establece entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, mientras que el equivalente en la Ley del Servicio Civil de Michoacán (artículo 2º de la LSCM) señala que dicho vínculo se crea entre los poderes estatales, ayuntamientos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal y sus trabajadores de base.

La disposición de la ley local es técnicamente correcta; "los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón".<sup>(93)</sup>

SUPLETORIEDAD. En este renglón el orden de prelación en el que se buscará cubrir las lagunas legales de la LSCM es: Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores

(93) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, 21a. edición. México, 1986. p. 21.

dores al Servicio del Estado, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad (artículo 8º).

DESCANSO SEMANAL. El artículo 21 de la LSCM establece que por cada 5 días de trabajo el trabajador disfrutará de 2 de descanso con goce de salario íntegro; la magnitud de la prestación es idéntica a la que disfrutaban los burócratas federales, la diferencia estriba en que para los servidores públicos de Michoacán es una prestación expresamente consignada en la ley de la materia, en tanto que a sus homólogos federales se les concede en virtud de lo dispuesto en un acuerdo presidencial.<sup>(94)</sup>

PRIMA VACACIONAL. Conforme al artículo 25 de la LSCM, el monto de esta prestación se establece en un 25% sobre los salarios correspondientes al periodo vacacional, en tanto que, por reforma reciente<sup>(95)</sup>, la disposición equivalente de la LFTSE determina que la prima vacacional será de un 30% del sueldo o salario que le corresponda durante dicho periodo (artículo 40, tercer párrafo).

AGUINALDO. Esta prestación consiste, al igual que para los burócratas federales, en el pago de 40 días de sala-

(94) Acuerdo publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1972; entró en vigor el 1º de enero de 1973.

(95) Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1984; entró en vigor el 1º de enero de 1985.

rio dividido en dos partes iguales (artículo 34 LSCM y 42 bis LFTSE); sin embargo, existe una diferencia de forma en cuanto a la fecha de entrega del aguinaldo; a los burócratas federales debe pagárseles el 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% antes del 15 de enero; en cambio a los servidores públicos de Michoacán, les debe ser entregada la primera parte, antes de que inicie el periodo vacacional de diciembre, y durante el mes de enero, la parte complementaria.

TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO. La Ley federal burocrática considera como causa de terminación de la relación de trabajo, la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando el servidor público haya incurrido en alguno de los supuestos de la fracción V del artículo 46; es decir, sólo mediante un juicio previo puede decretarse el cese de un trabajador. La disposición análoga contenida en la fracción VI del artículo 38 de la LSCM establece, que, con la debida fundamentación, el titular podrá cesar a los trabajadores cuando incurran en las causas que ahí mismo se enumeran, y que son la mayoría de las contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo (LFT); es decir, no es necesario el juicio previo como ocurre con los trabajadores al servicio de los poderes federales y del Gobierno del Distrito Federal.

REINSTALACION. Ante un cese injustificado el traba

dor puede pedir la reinstalación en el puesto o cargo que venía desempeñando, en idénticas condiciones de trabajo, pero también puede optar porque se le cambie su adscripción con los mismos derechos. (artículo 40 LSCM).

RIESGOS DE TRABAJO. Respecto a los riesgos de trabajo, en tanto que los burócratas federales se rigen por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales. (artículo 110 LFTSE), los servidores públicos de la entidad que nos ocupa, se ciñen a las disposiciones de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social o de algún otro ordenamiento que regule a la institución de seguridad social con quien hubiere contratado este servicio el gobierno estatal -- (artículo 82 LSCM).

b) Derecho colectivo del trabajo

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. En la ley del servicio civil que analizamos, por lo que hace a la negociación colectiva, el artículo 42 de la LSCM determina que: "Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular del Poder o entidad respectiva... y el sindicato mayoritario correspondiente..."; a diferencia de la LFTSE en la que el titular de la dependencia es el que fija las condiciones generales de trabajo "tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente..." (artículo 87).

Asimismo, existe diferencia en cuanto al periodo de revisión de las condiciones generales de trabajo, pues en tanto que la ley burocrática federal establece que será cada 3 años, la legislación de Michoacán determina que será cada 2; en ambos casos a solicitud del sindicato.

SINDICALIZACION. La diferencia que existe es de forma. El artículo 51 de la LSCM establece: "Todos los trabajadores de base tendrán derecho a sindicalizarse libremente". El artículo 52 de la misma Ley dispone que "...se reconocerán solamente sindicatos mayoritarios". Por su parte, la LFTSE en el artículo 68 dispone tajantemente: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato", lo que podría considerarse una violación al convenio No. 87 de la OIT,<sup>(96)</sup> cuyo artículo 2º establece: "Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas".

CLAUSULA DE EXCLUSION. Como señalábamos anteriormente, el artículo 76 de la LFTSE es categórico al afirmar que

(96) Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, adoptado por la Conferencia General de la OIT durante la 31a. reunión celebrada en San Francisco, California, en 1948. México ratificó este convenio mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 16 de octubre de 1950.

el Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión; al no hacer distinción la Ley, se debe entender que la prohibición abarca tanto la cláusula de admisión como la de separación. Sin embargo, dicho precepto sufre un grave retroceso frente a lo señalado por dos disposiciones del mismo ordenamiento: el artículo 62 que establece que las plazas de última categoría que se hallen vacantes serán cubiertas en un 50% por los candidatos propuestos por el sindicato, lo que -- prácticamente equivale a la cláusula de admisión; y el artículo 74 cuyo contenido se asemeja mucho a una cláusula de separación; ya que indica que los trabajadores que fueren expulsados de un sindicato, perderán por ese solo hecho todos los derechos sindicales que esa ley concede.

Por su parte, el artículo 58 de la LSCM, que contiene la disposición equivalente, establece que el titular de la dependencia "no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión por admisión". Se entiende que sí podrá aceptar la cláusula de separación.

FEDERACIONES. Los sindicatos que aglutinan a la burocracia federal, de acuerdo a lo que dispone el artículo 78 de la LFTSE, únicamente podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que el artículo 60 de la LSCM faculta a los sindicatos burocráticos estatales a formar federaciones o confederaciones;

lo que no establece un cambio sustancial, pues conforme a la norma sindical correspondiente sólo se registrará la federación o confederación mayoritaria.

Por lo que hace a los objetivos de la huelga, es evidente que en la ley burocrática de Michoacán se concede mayor viabilidad al ejercicio de este derecho, que en la ley federal burocrática.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 94 de la LFTSE, sólo podrá estallarse una huelga "cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 Constitucional"; como se ve, se trata de un supuesto por demás difícil de llegar a configurarse, al grado de que bien puede afirmarse que el servidor público federal carece de un derecho de huelga eficaz.

El artículo 71 de la LSCM, por su parte, al referirse a los objetivos que deberá perseguir la huelga, recoge algunos de los contenidos en el artículo 450 de la LFT. En este sentido la LSCM abre una gran posibilidad para los trabajadores de la función pública, al establecer causas factibles para el estallamiento de una huelga.

Vale la pena transcribir el citado precepto:

"Artículo 71. La huelga deberá tener por objeto:

"I. Obtener del Poder o entidad correspondiente, la fijación de las condiciones generales de trabajo;

"II. Exigir su revisión al término de su vigencia - que señala el artículo 42 de esta Ley;

"III. Exigir de la autoridad que corresponda el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo; y

"IV. Exigir la revisión de los salarios anualmente".

En términos generales el capítulo que la LSCM dedica a regular la huelga se integra lo mismo con disposiciones tomadas de la LFT que de la LFTSE.

#### c) Derecho procesal del trabajo

PRESCRIPCIÓN. El capítulo de la LSCM relativo a la prescripción toma buena parte del título equivalente de la LFTSE, de ahí que llame la atención el hecho de que a ciertas acciones que en el primer ordenamiento se les fija un plazo de prescripción de 4 meses, en el segundo, sin mediar razón aparente, se fijan 2 meses (artículos 84 a 89, inclusive).

PROCEDIMIENTO. La LSCM establece un Tribunal de Conciliación y Arbitraje cuya integración y funcionamiento, así como el procedimiento que ante el mismo se sigue, es casi idéntico al que se establece en la LFTSE (artículos 90 a 122, inclusive).

En el caso de ejecución del laudo, la LSCM dispone que la diligencia de embargo y el procedimiento de remate respectivo se hará conforme a lo dispuesto por la LFT (artículo 121).

B. LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE GUANAJUATO<sup>(97)</sup>

a) Derecho individual del trabajo

AMBITO PERSONAL. En la segunda parte del artículo 1º se prevé la regulación del trabajo en las empresas u organismos paraestatales, municipales o descentralizadas del Estado o de los Municipios que "se encarguen de la atención de los servicios públicos o de actividades sociales que las Leyes encomiendan al Estado o a los Municipios". De la norma constitucional local en ningún momento se deriva esta facultad del Congreso del Estado.

TRABAJADORES DE CONFIANZA. La forma como se integra este rubro, con disposiciones de la LFTSE, LFT y del apartado "B" del artículo 123 constitucional, es representativa de la manera en que se constituyó esta legislación.

(97) Publicada en el Periódico Oficial de 20 de marzo de 1984; entró en vigor al cuarto día de su publicación en el Periódico Oficial.

El artículo 6º de la Ley del Servicio Civil de Guajalajara (LSCG) señala las funciones que se consideran de confianza, tal como se hace en el segundo párrafo del artículo 9º de la LFT, y acto seguido enumera algunos de los cargos que corresponden a esta categoría, siguiendo como modelo del contenido al artículo 5º de la LFTSE.

El artículo 7º de la LSCG determina que la categoría de trabajador de confianza no depende de la denominación que se le dé al puesto sino de la naturaleza de las funciones que se desempeñan; es casi transcripción del primer párrafo del artículo 9º de la LFT.

El artículo 8º de la LSCG excluye de su régimen a los miembros de las policías estatales y municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y a los trabajadores de confianza, tal y como lo hace con los mismos grupos de trabajadores y otros más el artículo 8º de la LFTSE, con la modalidad de que esa ley estatal les garantiza a todos aquellos trabajadores el disfrute de las medidas de protección al salario y el goce de los beneficios de la seguridad social, lo que en materia federal únicamente se aplica al trabajador de confianza, conforme a lo dispuesto en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

SUPLETORIEDAD. La forma en que se colmarán las la-

gunas legales la establece el artículo 9º de la LSCG; es mediante la analogía y con la aplicación supletoria, en su orden, de la LFTSE, la LFT, las leyes del orden común, los principios generales de derecho, la costumbre y el uso. El mismo precepto, en un segundo párrafo, establece el principio de que en caso de duda se estará en favor del trabajador; la tesis que consigna el artículo 18 de la LFT.

NOMBRAMIENTO. Señala el artículo 11 de la LSCG que es obligación del Estado y de los Ayuntamientos expedir nombramientos a su trabajadores, y que la falta de éstos es imputable al propio Estado y a los Ayuntamientos.

Lo anterior para evitar que el trabajador labore sin que se firme un nombramiento. Es la misma idea establecida en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia<sup>(98)</sup> (hoy Secretaría de Salud), en los artículos 19 y 27 que señalan:

Artículo 19. "Queda prohibido utilizar los servicios de meritorios, de personas que carezcan de nombramiento o que no se incluyan en las listas de raya. Aquellos que vio

(98) Expedidas por el Dr. Guillermo Soberón Acevedo, el 22 de marzo de 1983; entraron en vigor el 21 de abril de 1983, fecha en que fueron depositadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

len esta disposición se harán acreedores a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover su consignación ante las autoridades penales respectivas".

Artículo 27. "Ningún trabajador podrá empezar a prestar servicios si previamente no se ha expedido el nombramiento correspondiente. Tanto los nuevos ingresos como las promociones deberán operar invariablemente los días 1° y 16 de cada mes".

DIAS DE DESCANSO OBLIGATORIO. El artículo 24 de la LSCG, respecto a los días de descanso obligatorio, conjuga los dos sistemas que sobre la materia siguen las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional. Primeramente enumera algunos de los días señalados en el artículo 74 de la LFT, después añade el 26 de septiembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Local, y finalmente fija como días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial, tal como lo hace el artículo 29 de la LFTSE.

AGUINALDO. El monto de esta prestación no coincide ni con los 15 días de salario que establece el artículo 87 de la LFT, ni con los 40 que indica el artículo 42 bis de la LFTSE, ya que el artículo 40 de la LSCG señala que será de 20 días de salario. Es indudable que a los trabajadores regula-

dos por esta Ley les deberían corresponder los 40 días que establece la LFTSE.

Por lo que hace a la fecha de pago de esta prestación tampoco existe coincidencia, pues deberá cubrirse en un solo pago durante la primera quincena del mes de diciembre.

TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO. Por lo que hace a la causal consistente en la renuncia del trabajador, está contemplada tanto en la LFTSE (artículo 46, I) como en la LSCG (artículo 46, I); sólo que en esta última se aportan elementos nuevos como es el hecho de que si transcurridos 15 días hábiles no le es aceptada su renuncia al trabajador, éste podrá abandonar el puesto sin responsabilidad; también establece que durante el tiempo de entrega de un puesto, luego de una renuncia, que no podrá exceder de 30 días, el trabajador disfrutará de todas las prestaciones laborales.

La fracción V del artículo 46 de la LSCG señala que el nombramiento deja de surtir efectos por resolución jurisdiccional; sin embargo, conviene aclarar que no se refiere sólo a una resolución del tribunal laboral competente como lo establece la fracción V del artículo 46 de la LFTSE, sino también a casos como la resolución de una autoridad penal en la cual se imponga al trabajador una pena de inhabilitación o destitución de funciones o empleo.

La disposición anterior establece como una de las causas de terminación de la relación jurídica de trabajo la resolución jurisdiccional, y el legislador local decidió añadir como causa de terminación de los efectos del nombramiento, el despido justificado del trabajador; es decir, en la LSCG se da en este renglón una mezcla de los contenidos de los artículos relativos de las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

Finalmente, y ya en franca armonía con las disposiciones de la LFT, establece la legislación laboral guanajuatense (artículo 46 in fine) el aviso por escrito del despido, pero sin determinar que la falta de éste por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado. Asimismo -- concede al trabajador las acciones de reinstalación o indemnización en caso de despido y señala 2 casos en los cuales la dependencia queda eximida de la obligación de reinstalar mediante indemnización. En el artículo 47 LSCG se fijan 4 supuestos de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador y el monto de la indemnización correspondiente; el último párrafo del artículo citado establece -- que el trabajador que rescinda los efectos del nombramiento -- deberá informarlo por escrito a su superior inmediato o al jefe de la dependencia.

ESCALAFON. En tanto que el artículo 49 de la LFTSE,

establece que en cada dependencia se formulará un reglamento de escalafón, de común acuerdo entre el titular y el sindicato, para los servidores públicos de Guanajuato este derecho se ve limitado, ya que el artículo 50 de la LSCG determina que el reglamento de escalafón lo formulará el titular ovendo, a los trabajadores o al sindicato respectivo.

Otra limitación en esta materia la constituye el hecho de que según el artículo 59 de la LSCG las plazas de última categoría las cubrirá libremente el titular, en tanto que en la Ley burocrática federal el artículo 62 estipula que dichas plazas serán cubiertas en un 50% por el titular y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindicato.

b) Derecho colectivo del trabajo.

SINDICALIZACION. El capítulo de la LSCG, denominado "De la Organización Colectiva de los Trabajadores", sigue los lineamientos establecidos en la LFTSE; prevé la integración de sindicatos con trabajadores de dependencias municipales distintas, cuando no reúnan el mínimo para constituir un sindicato, si desempeñan trabajos afines (artículo 64).

Los requisitos de constitución, estatutos y registros, facultades, obligaciones y prohibiciones de los sindicatos, serán los que señala la LFT, atento a lo que disponen los artículos 65 y 68 de la LSCG.

CLAUSULA DE EXCLUSION. Respecto a las cláusulas de protección sindical, el segundo párrafo del artículo 68 de la LSCG establece la prohibición de la cláusula de exclusión; se entiende de ingreso y por separación y añade que la cláusula de admisión sólo da derecho al sindicato a reclamar preferencia en igualdad de condiciones.

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. Dispone el artículo 69 de la LSCG que nunca contravendrán a las condiciones de trabajo establecidas en el título tercero de la LFT. Si las condiciones de trabajo se modifican y los trabajadores se hallan en desacuerdo, en atención al carácter de interés público de los servicios, esto no motivará que se suspendan las reformas, sin detrimento de que los trabajadores acudan al tribunal de arbitraje, el que resolverá en definitiva.

HUELGA. Por lo que hace a la huelga, ésta sigue los mismos lineamientos que marca el apartado "B" del artículo 123 constitucional y su Ley reglamentaria (artículo 73).

PROCEDIMIENTO DE HUELGA. La LSCG toma un gran número de disposiciones del procedimiento de huelga que establece la LFT, por lo que sólo comentaremos algunas modalidades.

Establece la parte final del primer párrafo del artículo 79 que si la representación de la dependencia emplaza-

da no asiste a la audiencia de conciliación, se le imputará - la responsabilidad del conflicto. En la LFT la figura de la - huelga justificada sólo se da cuando los trabajadores someten la huelga a la jurisdicción de la Junta (artículo 937). Con- forme a la fracción IV del artículo 927, si el patrón no con- corre, no se suspenderán los efectos del aviso para la suspen- sión de labores.

El segundo párrafo del artículo 78 de la LSCG estipu- la que no podrá estallarse una huelga dentro de los 15 días siguientes al de la presentación del pliego petitorio; lo - cual es distinto, tanto en el término que se indica como en - el momento a partir del cual se computa, a lo que establecen los artículos 920, III de la LFT y 103 de la LFTSE.

Una innovación interesante es la contenida en el ar- tículo 79 segundo párrafo de la LSCG, ya que faculta a los -- trabajadores a diferir unilateralmente, por una sola vez, la fecha señalada para el estallamiento de la huelga, además in- dica que las partes de común acuerdo podrán hacerlo varias veces.

Un aspecto más lo constituye la determinación del - artículo 81 de la LSCG en el sentido de que la calificación - de la huelga se hará de oficio por el tribunal competente den- tro de las 72 horas siguientes al estallamiento de la huelga, en tanto que en el artículo 929 de la LFT se da la califica -

ción de la huelga a petición de parte. Al respecto Mario de la Cueva afirma que "los procedimientos de oficio para resolver las controversias entre personas determinadas violan el art. 14 constitucional". (99)

c) Derecho procesal del trabajo

TRIBUNAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Este renglón se agrega a las disposiciones de la LFTSE. Una de las distinciones radica en que este organismo colegiado lo integran 5 representantes, a saber: del Gobierno del Estado, de los Ayuntamientos, de los trabajadores al servicio del Estado, de los trabajadores al servicio de los Municipios y un presidente designado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, a propuesta del Gobernador de la Entidad (artículo 96).

PROCEDIMIENTO. De manera elemental se instrumenta el capítulo denominado "Del procedimiento", siguiendo las disposiciones de la LFT, lo que inclusive se corrobora al señalar el artículo 114 de la LSCG: "En materia procesal son supletorias las normas que rigen a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje a que alude la Ley Federal del Trabajo".

(99) CUEVA, Mario de la. Op. cit. T. II. p. 654.

C. LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO<sup>(100)</sup>

## a) Derecho individual del trabajo

SERVIDOR PUBLICO. El artículo 3º de la Ley del Servicio Civil de Jalisco (LSCJ), al clasificar a los trabajadores, además de mencionar al servidor de base y al de confianza, añade al supernumerario, siendo éste quien tenga un nombramiento interino, provisional, por tiempo determinado o por obra determinada.

TRABAJADORES DE CONFIANZA. El artículo 14 de la LSCJ excluye de su aplicación al personal operativo de las fuerzas de seguridad del Estado y Municipios; sin embargo, dicho precepto no hace referencia a los trabajadores de confianza, por lo cual debe entenderse que en esta legislación sí está comprendido el trabajador de confianza.

El artículo 8º de la LSCJ, incluyó, inspirado en el artículo 185 de la LFT, que la pérdida de la confianza es causal de rescisión de la relación laboral, aun cuando no coincida con las causas justificadas de terminación del nombramiento.

(100) Dada en el salón de sesiones del H. Congreso del Estado, el 22 de marzo de 1984.

En el artículo 14 de la citada LSCJ, hay un párrafo muy importante que dispone que los reglamentos que regirán al personal operativo de las fuerzas de seguridad del Estado y Municipios, que no desempeñen funciones administrativas, esos reglamentos "deberán contener las disposiciones adecuadas para proteger los derechos que correspondan a estos servidores públicos". Naturalmente esos derechos serán los de esta Ley que tiene su base en el artículo 123 constitucional; esto es, el artículo 123 también ha de comprender a estos trabajadores.

SUPLETORIEDAD. Determina el artículo 10 de la LSCJ que en lo no previsto por esa ley se aplicarán, en su orden: los principios generales de justicia social derivados del artículo 123 constitucional, la LFTSE, la LFT, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO. Por lo que hace a los casos en los cuales deja de surtir efectos el nombramiento o la designación del servidor público, el artículo 22 de la LSCJ, sigue fielmente los lineamientos de la LFTSE - (artículo 46); sin embargo, se presenta una modalidad importante, consistente en la supresión de la figura del juicio previo.

Por otra parte, en la causal de cese relativa a las faltas de asistencia del empleado, conforme al inciso d) de -

la fracción V del artículo 22 de la LSCJ, procede el cese -- cuando el trabajador falte injustificadamente más de 3 días -- consecutivos ó 4 en un lapso de 30 días, aunque no sean conse-

DESCANSOS PARA LACTANCIA. El artículo 43 de la -- LSCJ en el segundo párrafo establece los descansos para la -- lactancia a las madres trabajadoras; lo importante de su con- tenido radica en el hecho de que limita el goce de esta pres- tación a los 5 meses siguientes a la fecha de la reanudación de labores, después del descanso posnatal, evitando la prácti- ca muy frecuente de que aquél derecho se prolongue indefinida- mente.

LICENCIAS. Del artículo 44 de la LSCJ relativo a -- las licencias que se conceden a los trabajadores en caso de -- enfermedad no profesional, destacan 2 aspectos: por un lado, -- es notoria la superioridad de esta ley, respecto a la LFTSE -- por lo que hace al número de días en los que el trabajador go- zará, durante una licencia, de su sueldo íntegro y de medio -- sueldo; por otra parte, la ley burocrática de Jalisco concede el beneficio de las licencias a partir de los 3 meses de ser- vicios, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 111 de la ley burocrática federal, que otorga este derecho desde el mis- mo momento en que se inicia el servicio.

OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES. El artículo 55 - de la LSCJ es pródigo al señalar las obligaciones de los servidores estatales; con 24 fracciones triplica al artículo - - equivalente en la LFTSE (artículo 44); pero vale señalarse - - que todas las obligaciones consignadas están acordes con la - naturaleza del servicio público.

SEGURIDAD SOCIAL. La seguridad social estará a cargo de la institución federal, estatal u organismo descentralizado con quien la entidad celebre convenio de subrogación. -- Los riesgos de trabajo y las enfermedades profesionales se registrarán de acuerdo a las disposiciones de la LFT (artículo 64 y 66 LSCJ).

b) Derecho colectivo del trabajo

SINDICALIZACION. Se impone, al igual que en materia federal, la sindicalización y federación únicas (artículos 70, 76 y 86 de la LSCJ).

Para integrar un sindicato se requiere un mínimo de 20 trabajadores de base, pero como excepción dispone el artículo 74 LSCJ, que podrá ser menor el número en aquellos municipios cuya plantilla de trabajadores sea menor de 20 servidores.

El artículo 78 de la LSCJ contiene una ventaja para los servidores públicos de Jalisco en materia de expulsión del sindicato, ya que establece que este tipo de determinaciones se deberán tomar por una mayoría no menor del 90% de los miembros del sindicato o por las tres cuartas partes de los delegados sindicales, en tanto que el artículo 74 de la LFTSE dispone para el mismo caso, que se deberá tener el consentimiento de la mayoría de los trabajadores o de las dos terceras partes de los delegados sindicales.

CONTRATACION COLECTIVA Y HUELGA. En estos dos capítulos la LSCJ (artículos 89 a 104, inclusive) sigue la pauta de la LFTSE (artículos 87 a 109, inclusive).

c) Derecho procesal del trabajo

TRIBUNAL DE ARBITRAJE Y ESCALAFON. Según el artículo 112 de la LSCJ este tribunal lo integran un magistrado representante de los trabajadores, un magistrado representante de los poderes estatales, municipales y de los organismos descentralizados, empresas o asociaciones de participación mayoritaria estatal o municipal, y un tercer magistrado designado por el Colegio de Notarios del Estado. De acuerdo a las disposiciones de esta entidad, presidirá el tribunal aquel magistrado que elijan de entre sí.

PROCEDIMIENTO. La LSCJ en materia de procedimiento acude a lo establecido en la LFT de la cual toma desde los principios procesales hasta la regulación de cada una de las etapas del procedimiento ordinario. De manera complementaria establece un procedimiento especial en el cual se ventilarán los conflictos que surjan entre la Federación de Sindicatos de Servidores Públicos y los sindicatos que la integren, o sólo entre éstos, y los casos de emplazamiento a huelga (artículos 115 a 151, inclusive).

D. LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE TABASCO<sup>(101)</sup>

a) Derecho individual del trabajo

SERVIDOR PUBLICO. La Ley del Servicio Civil de Tabasco (LSCT), al clasificar en el artículo 3º las categorías de trabajadores, además de citar a los servidores públicos de base y de confianza, menciona a los trabajadores supernumerarios, que "son aquellos que prestan sus servicios a una Entidad Pública en forma transitoria, eventual, por encargos o empleos no consignados en el Presupuesto de Egresos".

(101) Publicada en el Periódico Oficial de 16 de junio de 1976. Reformada por decreto No. 0268, publicado en el Periódico Oficial de 1º de agosto de 1984; las reformas entraron en vigor cinco días después de su publicación en el Periódico Oficial.

GRUPOS EXCLUIDOS. El artículo 8º de la LFTSE excluye del régimen burocrático federal a los trabajadores de confianza, a los miembros del Ejército y de la Armada, al personal militarizado o que se militarice, a los miembros del Servicio Exterior Mexicano, a los vigilantes de los establecimientos penitenciarios y a quienes prestan sus servicios mediante contrato civil o sean sujetos al pago de honorarios; en tanto que el artículo 8º de la LSCT, sustrae de su aplicación a los trabajadores supernumerarios, a los de confianza, a los trabajadores de la educación, a los magistrados y jueces y a los miembros de los ayuntamientos.

CRITERIO DE PREFERENCIA. La LFTSE establece en el artículo 9º que los trabajadores de base serán de nacionalidad mexicana y que sólo podrán ser sustituidos por extranjeros, cuando no existan mexicanos que puedan desempeñar el servicio respectivo. Por su parte, el artículo 9º de la LSCT contiene la disposición equivalente, con la diferencia de que señala que los burócratas estatales de base, además de ser mexicanos, serán preferentemente tabasqueños; esto nos parece adecuado desde todos puntos de vista, principalmente porque fomenta el arraigo de los trabajadores del lugar.

SUPLETORIEDAD. El artículo 11 de la LSCT establece que en lo no previsto por la misma, se aplicarán supletoriamente: la jurisprudencia, la LFT, el Código Federal de Procedimientos Civiles, los principios generales de justicia social

derivados del artículo 123 de la Constitución Federal, los principios generales de derecho, la costumbre y la equidad. Destaca el hecho de que no se incluye como fuente supletoria a la LFTSE, no obstante que por disposición constitucional -- si lo es, si se toma en consideración lo señalado por las -- fracciones VIII y V de los artículos 115 y 116 constitucionales respectivamente.

JORNADA MIXTA. Por lo que se refiere a los tipos de jornada y a su duración la LSCT regula estos aspectos en términos similares a como lo hace la LFTSE. Unicamente causa extrañeza el hecho de que al referirse el artículo 26 de la LSCT a la jornada mixta, no se haga alusión a su duración máxima, tal y como se menciona en las jornadas diurna y nocturna en los artículos 24 y 25 respectivamente. Aun cuando la respuesta la encontramos aplicando supletoriamente la LFTSE, sería mejor que se estableciera de manera expresa en el texto legal la duración de la jornada mixta.

VACACIONES. El artículo 33 de la LSCT señala en la parte final: "Si la duración del trabajo termina antes de que se cumpla un año de servicio, el trabajador tendrá derecho a una remuneración proporcional por los servicios prestados"; dicho precepto se halla inspirado en el segundo párrafo del artículo 79 de la LFT. Consideramos que en el caso de la LFT la disposición resulta impecable, ya que en ese ámbito jurídico el derecho a gozar de vacaciones nace luego de cubrirse un

año de servicios; sin embargo, resulta contradictorio tratándose de los servidores públicos del Estado de Tabasco para los cuales el mismo derecho se genera luego de 6 meses consecutivos de servicios.

PRIMA VACACIONAL. Para los burócratas del Estado de Tabasco la prima vacacional será del 25% de los salarios correspondientes al período de vacaciones (artículo 33 LSCT), mientras que para los trabajadores sujetos al régimen de la LFTSE es del 30% (artículo 40, tercer párrafo). Para ellos tiene validez esta última disposición con base en lo dispuesto en la parte final de las fracciones VIII y V de los artículos 115 y 116 constitucionales respectivamente.

AGUINALDO. Los trabajadores al servicio del Estado de Tabasco tienen derecho, al igual que los burócratas federales, a 40 días de aguinaldo; la diferencia radica en la fecha de pago de dicha prestación; a los servidores públicos federales debe pagárseles la mitad antes del día 15 de diciembre y la otra mitad a más tardar el 15 de enero, en tanto que en la Entidad Federativa citada se entrega el equivalente a un mes de sueldo entre el 10 y 20 de diciembre, y 10 días más de salario dentro de los primeros 10 días del mes de enero (artículos 42 bis LFTSE y 40 LSCT).

TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO. Las -

causas por las cuales puede dejar de surtir efectos el nombramiento o designación de los trabajadores, establecidas en el artículo 46 LFTSE, son las mismas que estipula el artículo 48 de la LSCT: la diferencia estriba en que la causal consistente en el cese justificado del trabajador, según la legislación estatal, no necesita ser declarada previamente por autoridad alguna, en tanto que para la Ley burocrática procede sólo la causal cuando es resultado de una resolución dictada, a priori, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Es decir, la Ley burocrática de Tabasco suprime la figura del juicio previo.

#### b) Derecho colectivo del trabajo

CLAUSULA DE ADMISION. La LSCT establece en forma expresa en el artículo 68: "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente. Su ingreso será automático por la sola relación de trabajo que se establezca con la Entidad". Aun cuando el artículo 74 de la LSCT declara que las entidades públicas no podrán aceptar la cláusula de exclusión, el texto del artículo 68 equivale a la cláusula de ingreso.

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. Las condiciones generales de trabajo, de acuerdo al artículo 87 de la LFTSE, las fija el titular de la dependencia tomando en cuenta la

opinión del sindicato; por su parte, el artículo 86 de la LSC - LSCT determina que las condiciones de trabajo se fijarán de común acuerdo entre las entidades y los sindicatos correspondientes. En otras palabras, los servidores públicos del Estado de Tabasco, si están en posibilidad de participar en el establecimiento de las condiciones que regirán su relación de trabajo.

Por otra parte, conviene resaltar que la LSCT no hace alusión a la periodicidad en la revisión de las condiciones de trabajo en tanto que la LFTSE indica, en el artículo 87, que éstas se revisarán cada 3 años.

#### c) Derecho procesal del trabajo

PRESCRIPCIÓN. En relación a la prescripción, encontramos que la LSCT sigue fielmente los supuestos y los términos de prescripción señalados en la LFTSE; la única diferencia la encontramos en el caso de la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, ya que para la LFTSE la acción correspondiente prescribe en 4 meses (artículo 113, fracción II, inciso c); mientras que para la LSCT la acción respectiva prescribe en 1 mes (artículo 111, fracción I, inciso c).

TRIBUNAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Este órgano

jurisdiccional será colegiado y lo integrarán: un Presidente que será designado por el Gobernador, un representante de los Poderes del Estado, un representante de los Municipios, un representante de las instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal mayoritaria y tres representantes del sindicato o sindicatos reconocidos y registrados (artículo 116 LSCT).

PROCEDIMIENTO. En términos generales, podemos afirmar que el procedimiento que establece la LSCT (artículos 123 a 155) es el mismo que se halla contenido en la LFTSE; las pequeñas diferencias se originan en la intención del legislador local de complementar el procedimiento laboral burocrático con algunas disposiciones derivadas de la LFT.

SANCIONES. El artículo 151 de la LSCT indica que el Tribunal sancionará las faltas de respeto que se cometan, ya sea por escrito o en cualquier otra forma, mediante la aplicación de sanciones que consistirán en amonestación o multa, la cual no excederá del equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica respectiva, tratándose de trabajadores, ni de 30 veces, tratándose de los titulares de las entidades públicas.

La disposición anterior es más acorde a la realidad que su equivalente en la LFTSE (artículo 143) que establece

que la multa no excederá de 50 pesos tratándose de trabajadores ni de 500 pesos tratándose de funcionarios.

E. LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE ZACATECAS<sup>(102)</sup>

a) Derecho individual del trabajo

TRABAJADOR. El artículo 2º de la Ley del Servicio Civil de Zacatecas (LSCZ) determina que se es trabajador en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la nómina de pago de sueldos, en este último supuesto se señala, como una obligación de la entidad pública, el extender el nombramiento respectivo dentro de los 5 días siguientes a la fecha de pago.

La anterior medida resulta de gran importancia, ya que siendo trabajadores a lista de raya, dejan de serlo pasados cinco días de su pago y por tanto pasan a la categoría de trabajadores de base.

MENORES. La LFTSE establece en el artículo 13 que los menores de edad que tengan más de 16 años poseen capacidad legal para prestar sus servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente -

(102) Publicada en el Periódico Oficial de 26 de diciembre de -- 1984; entró en vigor a los tres días de su publicación en el Periódico Oficial.

ley; por su parte, la LSCZ en el artículo 10 reduce a 14 años la edad a partir de la cual los menores pueden realizar las conductas citadas.

La edad de 16 años resulta más protectora de los menores que trabajan como servidores públicos federales, que los 14 años a que alude la Ley del Servicio Civil de Zacatecas, sin embargo, esta última disposición resulta más realista con la situación que vive el país, en la cual miles de menores entre 14 y 16 años, y aún más pequeños, se ven obligados a trabajar por las circunstancias económicas en que se desenvuelven.

CONDICIONES NULAS. Una diferencia curiosa radica en el hecho de que el artículo 14, fracción V de la LFTSE señala dentro de las condiciones nulas que no obligan a los trabajadores, aunque las admitan expresamente, la que estipule "un plazo mayor de quince días, para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas"; a su vez, el artículo 11, fracción V de la LSCZ, con una pequeñísima variante señala que será nula la condición que establezca "un retraso mayor de 15 días para el pago de salario y demás prestaciones económicas".

Al cambiar la palabra "plazo" por la de "retraso", la LSCZ está concediendo, a contrario sensu, la posibilidad

de que las entidades públicas del Estado de Zacatecas difieran el pago de salarios hasta por 15 días, alejándose de paso del contenido del primer concepto que se refiere a la periodicidad máxima para el pago de los salarios.

JORNADA EXTRAORDINARIA. Tanto la LFTSE como la LSCZ prevén la posibilidad de que se preste trabajo en jornada extraordinaria, con la diferencia de que en el artículo 26 del primer ordenamiento se indica que "nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas"; en tanto que en el artículo 29 de la ley burocrática zacatecana se señala que "nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces a la semana".

Si imponer un límite a la prestación de tiempo extraordinario se da con la finalidad de proteger al trabajador contra los efectos del desgaste personal excesivo, resulta -- que la disposición de la LSCZ representa un mayor beneficio, ya que, según ésta, en el periodo de una semana el trabajador solamente podrá laborar 3 veces tiempo extraordinario, en tanto que interpretando la LFTSE sería factible que un trabajador cubriera jornadas extraordinarias durante 4 días de una misma semana.

AGUINALDO. Al igual que los burócratas federales, los servidores públicos de Zacatecas tienen derecho a gozar

de un aguinaldo anual equivalente a 40 días de salario; sin embargo, a diferencia de los empleados de la Federación, en la entidad a que se alude no se paga en dos partes, sino en una sola exhibición el día 15 de diciembre (artículos 42 bis de la LFTSE y 35 de la LSCZ).

SUSPENSION DE LA RELACION DE TRABAJO. Dentro de las causas de suspensión temporal de la relación de trabajo, la fracción IV del artículo 38 de la LSCZ establece "la prisión preventiva del trabajador, hasta que obtenga libertad, provisional o absoluta y siempre que el procedimiento no sea por atentar o disponer de bienes públicos".

La excepción que impone la última parte de la fracción citada no tiene razón de ser, ya que bastará que la prisión preventiva a que se haya sometido el trabajador sea resultado de un proceso penal que se le siga como presunto responsable de haber atentado o dispuesto de bienes públicos, aunque a la postre resulte absuelto, para que no se dé la causal de suspensión.

REINSTALACION. Cuando un trabajador sea cesado injustificadamente, está en posibilidad de optar por 3 acciones: la reinstalación en el cargo o puesto que desempeñaba, el cambio de adscripción con sus mismos derechos o la indemnización en términos legales (artículo 43 LSCZ).

b) Derecho colectivo del trabajo

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. En el artículo 44 de la LSCZ se determina, al igual que en el artículo 87 de la LFTSE, que las condiciones generales de trabajo las fijará el titular de la entidad pública, tomando en cuenta la opinión del sindicato. En otras palabras, se trasladó a la ley de la entidad la grave restricción que contiene la ley burocrática federal en materia de negociación colectiva.

Por otra parte, existe una diferencia en lo referente al periodo de revisión de las condiciones de trabajo, pues mientras la LFTSE indica que será cada tres años, la LSCZ señala que se hará cada dos. Asimismo, la legislación local establece que las condiciones generales formarán parte del reglamento interior de cada dependencia, lo cual resulta confuso, ya que, en principio, como sabemos, el documento donde se establecen las condiciones y el reglamento interior de trabajo tienen finalidades y contenidos distintos.

SINDICATOS. En el artículo 68 de la LFTSE se establece la sindicalización única al señalar: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato". En tal virtud, existe un solo sindicato en cada Secretaría de Estado y uno en el Departamento del Distrito Federal.

En Zacatecas, los servidores públicos tampoco gozan del pluralismo sindical, más aún, en dicha entidad sólo existe el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado, que se integra con las secciones sindicales que agrupan a los trabajadores de las entidades públicas, organismos descentralizados, asociaciones o empresas de participación estatal y - de los municipios (artículo 63 LSCZ).

HUELGA. El capítulo de la LSCZ correspondiente a la huelga sigue los mismos lineamientos que la LFTSE; de tal manera que también los servidores públicos del Estado de Zacatecas tienen un derecho de huelga que se constriñe a su enunciaci3n en el texto de la ley, pero que es nula su aplicaci3n en la vida de todos los días.

c) Derecho procesal del trabajo

TRIBUNAL DE ARBITRAJE. La soluci3n de los conflictos que se susciten entre los trabajadores de Zacatecas y las entidades públicas en las que colaboran, corresponde a la Junta Local de Conciliaci3n y Arbitraje; la cual, erigiéndose en Tribunal, llamará a su integraci3n a un representante de cada una de las entidades públicas, a un representante del Sindicato Unico de Trabajadores y un tercer árbitro nombrado por los representantes, quien fungirá como Presidente (artículo 98 LSCZ).

Del breve análisis de las leyes del servicio civil de Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Tabasco y Zacatecas se puede concluir que, en términos generales, guardan gran similitud con las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 constitucional y de su ley reglamentaria, al tiempo que recogen en algunos de sus capítulos, en mayor o menor grado, disposiciones inspiradas en la regulación de los trabajadores en general.

Consideramos que la imprecisión con la que el legislador redactó la fracción IX del artículo 115 constitucional (imprecisión que hoy permanece en la fracción VIII del artículo 115 y en la fracción V del artículo 116), es la causa de que las legislaciones de las Entidades Federativas citadas se acojan a los beneficios del apartado "A", y a los del apartado "B", y sus leyes reglamentarias.

Al inspirarse los legisladores locales en disposiciones del apartado "A" y de su ley reglamentaria, benefician a los trabajadores de sus respectivas entidades, por tratarse de un marco jurídico que contiene derechos de mayor calidad; sin embargo, y pese a que es convicción nuestra que nada justifica la existencia de apartados que atomizan a la clase trabajadora, consideramos que jurídicamente los Congresos de estas Entidades debieron apegarse estrictamente al régimen del apartado "B", por razón de congruencia jurídica.

Hemos visto hasta ahora, respecto a la legislación

reglamentaria del trabajo, que en el nivel federal existe una considerable diferencia entre la calidad y cantidad de derechos con que la Ley Federal del Trabajo supera a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otro lado, en el nivel local, también es manifiesta esa disparidad de derechos entre los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales y los trabajadores en general.

La situación señalada hace evidente, por sí misma, la diversidad de trato de que son objeto los trabajadores por parte de las leyes laborales. Se reducen los derechos de determinados grupos, sin que esto encuentre justificación en las características del servicio, pues se trata en muchos casos de trabajos que responden a una misma naturaleza. Tal es el caso de los burócratas federales, locales y municipales.

CAPITULO CUARTO  
MARGINACION LEGAL

El estudio comparativo entre los derechos que conceden las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, así como el análisis del estado que guarda en la actualidad la regulación de los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios son, en sí mismos, reveladores de la gran anarquía normativa que priva en el universo del trabajo.

La disparidad de derechos que se puso de manifiesto en el capítulo anterior se minimiza ante una realidad aún más preocupante: la existencia de un "submundo laboral" del cual forman parte varios grupos de trabajadores, los que en su conjunto integran un número bastante considerable, que se encuentran al margen de los beneficios de la Declaración de los derechos sociales.

Dentro de estos grupos, la situación de los trabajadores resulta precaria, llegándose, inclusive, al extremo de desconocerseles su calidad de prestadores de servicios.

Pese a los esfuerzos del legislador por ir engrosando el ámbito personal de aplicación del artículo 123 constitucional, aún son muchos los trabajadores que a 71 años de que fue creado este precepto todavía no conocen sus beneficios; al

estudio de ese "submundo laboral" nos dedicaremos en el presente capítulo.

## 1. LOS TRABAJADORES COOPERATIVISTAS

### A. Evolución Legislativa

El desarrollo legislativo de las sociedades cooperativas en nuestro país se inicia con su inclusión en el Código de Comercio de 15 de septiembre de 1889.

En el artículo 29 del citado ordenamiento se enumeró, entre las sociedades mercantiles, a la cooperativa y se le reglamentó en el capítulo séptimo.

"El Constituyente originario de 1917 reconoció al Movimiento Cooperativo Nacional como forma específica de organización socio-económica para la producción, la prestación de servicios y el consumo popular dentro de todas las actividades económicas del país. Le precisó y fortaleció sus fines preponderantemente sociales que lo caracterizan. Hizo la declaración de que no constituyen monopolios. Con estas medidas abre el camino para la expedición de una legislación que lo habría de encuadrar dentro del marco de la producción en la libertad, la democracia y la justicia social". (103)

(103) Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Sociedades Cooperativas de 7 de octubre de 1981.

Posteriormente el acervo jurídico del cooperativismo se incrementó con la expedición de tres leyes: la Ley de 1927, la de 1933 y la todavía vigente de 1938.

"Antes de tomar posesión de la Presidencia de la República, el Gral. Plutarco Elías Calles recorrió varios países europeos y quedó fuertemente impresionado por sus vigorosos movimientos cooperativos. Siendo ya Presidente, pidió a sus colaboradores que se forjara un medio de impulsar en México un desarrollo similar; fue así como el 10 de febrero de 1927 se promulgó la primera ley de sociedades cooperativas en México". (104)

En esta Ley se establecieron, entre otros aspectos, la existencia de tres tipos de cooperativas (agrícolas, industriales y de consumo); que a cada socio correspondería un voto sin importar el número de sus acciones; y que de los rendimientos el 20% se destinaría a constituir el fondo de reserva, el 10% para distribuirse entre los integrantes de los consejos de administración y de vigilancia y el 70% para repartirse entre los accionistas (socios).

La Ley de Cooperativas de 1927 fue sustituida por la Ley de 1933 la cual, aunque corrigió algunos de los defectos

(104) RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. Editorial Porrúa, la edición México, 1980 p. 211.

de la anterior, resultó de efímera aplicación.

El Presidente Lázaro Cárdenas durante su gobierno impulsó de manera decidida a las sociedades cooperativas. En la exposición de motivos del proyecto de ley de cooperativas que envió al Congreso, definió el sistema cooperativo como un medio de transformación social y señaló como una de sus finalidades prioritarias la de robustecer a las organizaciones proletarias.

En la misma exposición de motivos se señaló: "No es dable entonces, sin incurrir en flagrante contradicción, seguir considerando al cooperativismo como doctrina de colaboración entre las clases, con la esperanza, bien ilusoria por cierto, de que resuelva una oposición, estableciendo transacciones; antes bien, es preciso conservarlo como fuente de cooperación dentro de las clases trabajadoras, como medio apropiado para robustecerlas, desechando toda idea utópica y toda previsión exagerada respecto de sus consecuencias sociales últimas; pero en cambio aprovechándolo para coadyuvar a la integración del país en un sistema económico propio, más vigoroso y radicalmente renovado en el conjunto de sus relaciones internas".

Finalmente, el 15 de febrero de 1938 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Sociedades Cooperativas que se halla vigente hasta la fecha.

En esta Ley, además de las cooperativas de producción y de consumidores, se incluyeron dos nuevas figuras: Las sociedades de intervención oficial, que son aquellas que explotan concesiones, permisos, autorizaciones, contratos o privilegios legalmente otorgados por las autoridades federales o locales; y las sociedades de participación estatal, que son las que explotan unidades productoras o bienes que les hayan sido dados en administración por el gobierno federal o por los gobiernos de los Estados, por el Departamento del Distrito Federal, por los Municipios o por el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial.

El Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas se publicó en el Diario Oficial de 1º de julio de 1938.

El final de esta evolución legislativa lo marca el proyecto de Ley General de Sociedades Cooperativas, presentado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el 7 de octubre de 1981.

#### B. Naturaleza Jurídica

Para el adecuado análisis de las relaciones laborales que se suscitan en el marco de las sociedades cooperativas es conveniente, en primer término, analizar la naturaleza jurídica de éstas y, posteriormente, referirse a los matices de carácter laboral que surgen como consecuencia de su funcionamiento.

Tradicionalmente las cooperativas han sido estudiadas como parte del derecho privado, sin embargo, como consecuencia de la nueva división tricotomática del orden jurídico mexicano, habría que analizar cuidadosamente si estas personas morales continúan formando parte del derecho privado, pertenecen al derecho público, o si bien, en atención a su naturaleza y a los fines que persiguen, debe considerárseles parte del derecho social.

Resulta inobjetable que la sociedad cooperativa es una entidad de carácter mercantil, toda vez que la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de 4 de agosto de 1934, la menciona como una de las especies de sociedades objeto de su regulación ( artículo 1º, fracción VI). -- Asimismo el artículo 212 del citado ordenamiento determina que las sociedades cooperativas se registrarán por su legislación especial, siendo ésta la Ley General de Sociedades Cooperativas. - En otras palabras mediante su regulación jurídica el legislador confirmó la naturaleza mercantil de las sociedades en estudio.

A mayor abundamiento, el artículo 3º, fracción II del Código de Comercio sostiene que, en derecho, se atribuye el carácter de comerciantes a "las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles", entre las que quedan comprendidas las sociedades cooperativas.

Asimismo, en el caso de las sociedades cooperativas de consumo es evidente que los actos de intermediación en el cambio de mercancías que llevan a cabo, son actos de comercio en los términos del artículo 75, fracción I del Código de Comercio.

A pesar de la mercantilidad manifiesta de las sociedades cooperativas, consideramos que dadas las finalidades que éstas persiguen, poseen también, de manera paralela, un notable carácter social.

Ese carácter social de las cooperativas quedó impreso en el más alto nivel jurídico, cuando en el año de 1978 se adicionó el artículo 123 constitucional con un párrafo inicial, en los siguientes términos:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo..."

Con esta reforma, las sociedades cooperativas adquieren su auténtico carácter como formas específicas de organización social para el trabajo.

#### C. Concepto

"La sociedad cooperativa es una sociedad clasista, -

compuesta exclusivamente de socios pertenecientes a la clase trabajadora, cuyo objeto será la explotación de una empresa comercial, de producción o distribución de bienes o de servicios, con eliminación del comerciante-intermediario, y con la finalidad de distribuir los beneficios de la explotación de la empresa, directamente entre los asociados cooperativistas". (105)

La sociedad cooperativista se clasifica, de acuerdo a las finalidades que se propongan, en cooperativas de producción y cooperativas de consumo.

Las cooperativas de producción son "aquellas en que los socios se obligan a prestar sus servicios en la misma empresa explotada por la sociedad y en la que, por regla general, no puede haber asalariados, sino que todos los trabajadores deben tener, en principio, el carácter de socios". (106)

A las cooperativas de consumo las define el artículo 52 de la Ley General de Sociedades Cooperativas como "... aquellas cuyos miembros se asocien con el objeto de obtener en común bienes o servicios para ellos, sus hogares, o sus actividades individuales de producción".

- (105) CERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Mercantil. Editorial Herrero, 4a. edición. México, 1982. p. 135.  
 (106) MANTILLA MOLINA, Roberto. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, 23a. edición. México, 1984. pp. 307 y 308.

#### D. Integrantes de las Cooperativas

Las sociedades cooperativas deben estar integradas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I del artículo 1º de la Ley General de Sociedades Cooperativas, "...por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores; o se aprovisionen a través de la sociedad o utilicen los servicios que ésta distribuye cuando se trate de cooperativas de consumidores".

El requisito de que las cooperativas deben estar integradas por miembros de la clase trabajadora es claramente atribuible a las de producción, aun cuando también se exige a las de consumo; esto último ha sido muy discutido, ya que se considera que este requisito no es necesario en las sociedades de consumo porque constriñe su campo de acción y las aleja de sus objetivos.

La calidad que se exige a los integrantes de las cooperativas tiene una gran relevancia en el ámbito jurídico, ya que si no se satisface se estará ante un acto jurídico inexistente. Así se desprende del segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas -- que establece:

"La resolución del consejo de administración o de la

asamblea admitiendo como socio a persona que no reuna los requisitos exigidos por la fracción I del artículo 1º de la ley (entre ellos el de pertenecer a la clase trabajadora), no podrá producir efecto alguno..."

Son dos las finalidades que se persiguen con la inclusión en la Ley General de Sociedades Cooperativas del requisito de que los socios cooperativistas deberán pertenecer a la clase trabajadora: una inmediata, que sería el fortalecimiento de los trabajadores y, otra mediata, que sería la consolidación de un orden económico más justo.

#### E. Socios Cooperativistas y Trabajadores Asalariados

La Ley General de Sociedades Cooperativas concibe a los socios de las cooperativas como trabajadores no asalariados y prohíbe expresamente la utilización de trabajadores asalariados, salvo en los casos de excepción que la misma señala (artículo 62) y que son los siguientes:

- Cuando circunstancias extraordinarias o imprevistas de la producción lo exijan
- Para la ejecución de obras determinadas
- Para trabajos eventuales o por tiempo fijo, distintos de los requeridos por el objeto de la sociedad.

Si una cooperativa contrata a un trabajador fuera de

los casos arriba señalados, esa contratación no produce efectos legales.

Las relaciones laborales de los asalariados que prestan servicios a las cooperativas, en los casos de excepción, se regirán por las leyes del trabajo, conforme a lo establecido por el artículo 10 de la Ley General de Sociedades Cooperativas. Esto significa que las cooperativas adquieren la calidad de patrones frente a los asalariados que contraten y, consecuentemente, adquieren la obligación de cumplir con todos los ordenamientos jurídicos laborales que sean aplicables.

Es incuestionable la existencia de una relación de trabajo entre las cooperativas y los asalariados a su servicio; estos trabajadores pueden ejercitar no sólo sus derechos individuales, sino también sus derechos colectivos fundamentales (sindicalización, negociación colectiva y huelga) y sus derechos procesales.

Esto último ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia al señalar: "...no es exacta la prohibición absoluta para que las cooperativas utilicen asalariados y, muy por el contrario, sí están en posibilidad legal de celebrar contratos de trabajo en las condiciones que la Ley de la materia indica. Por tanto, si la Junta responsable tuvo en consideración que la sociedad demandada admitió la existencia de trabajadores asalariados para llenar sus fines, que tales trabajadores constitu-

yeron un sindicato debidamente registrado ante la Junta y, --  
 consiguientemente, que era llegado el caso de excepción, pre-  
 visto por la ley, para la celebración del contrato colectivo -  
 de trabajo, es claro que desde este punto de vista son inusti-  
 ficadas las violaciones alegadas por la sociedad.quejosa, argu-  
 mentando la imposibilidad jurídica de celebrar contratos coleg-  
 tivos de trabajo con el sindicato actor ... es claro que los -  
 propios trabajadores tienen el carácter de asalariados y, por  
 tanto, existe en su favor también el derecho de declarar la huel-  
 ga..." (S.J.F. Quinta Epoca. Volumen LXXX III, pág. 2399. La  
 Forestal S.C.L. 8 de febrero de 1945. 5 votos. Quinta Epoca.  
 Tomo LIX, pág. 1257. Sindicato de Trabajadores de las Fábri-  
 cas de Aguas Gaseosas y Similares en Córdoba, Veracruz. 4 de  
 febrero de 1939).

Los asalariados de las cooperativas tienen una cali-  
 dad distinta a la de socio, en virtud de que así lo dispone la  
 ley de la materia, y aun cuando prevé la posibilidad de contra-  
 tar a este tipo de personas por circunstancias excepcionales,  
 se conserva el principio universal de que las cooperativas de-  
 ben operar con sus socios.

En el caso de los socios cooperativistas --trabajado-  
 res no asalariados como los considera la Ley--, sostenemos que  
 se trata de verdaderos trabajadores, que se vinculan en una re-  
 lación de trabajo con la cooperativa a la que pertenecen.

Tenemos pues en las cooperativas dos tipos de servidores: los socios Cooperativistas, que se rigen por una legislación mercantil, la Ley General de Sociedades Cooperativas, y los trabajadores asalariados, que se hallan amparados por un ordenamiento laboral, la Ley Federal del Trabajo.

Así tenemos que quienes prestan servicios a una misma persona moral (patrón) son tratados por distintos ordenamientos. La gravedad de esto radica en el perjuicio que se genera en contra del socio trabajador, no asalariado, toda vez que se le segrega de la legislación laboral con el consecuente de trimento de sus prerrogativas laborales fundamentales. Una discriminación injustificable.

La cooperativa como persona moral (artículo 25, V -- del Código Civil para el Distrito Federal), cubre todos los requisitos para ser considerada como patrón en los términos del artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo establece: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado"; en esta definición quedan comprendidos tanto los trabajadores asalariados de las cooperativas como los socios cooperativistas.

Además de las razones anteriores, en el ámbito de -- las cooperativas, independientemente de que se trate de un so-

cio o de un trabajador asalariado, se presenta clara y definida una relación de trabajo, con todas las consecuencias que esto acarrea, ya que el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo señala que la relación de trabajo se produce "cualquiera que sea el acto que le dé origen", cuando se da la prestación de un servicio personal subordinado.

Nada justifica el hecho de negar la calidad de trabajadores a quienes prestan servicios personales subordinados, a través de la simple declaración de una ley común (Ley General de Sociedades Cooperativas), que choca frontalmente con lo dispuesto por una ley reglamentaria de un precepto constitucional (Ley Federal de Trabajo), e inclusive con el texto constitucional.

Resulta inconcebible en un régimen de derecho como el nuestro, tener en una misma sociedad cooperativa a trabajadores de primera, los asalariados, y de segunda, los socios; aquéllos con derechos laborales, éstos despojados de tales derechos.

Quando se habla de medidas para aumentar la productividad del país, invariablemente se menciona al cooperativismo como una de las opciones más viables para ese fin. Desgraciadamente esta forma de organización social para el trabajo no ha rendido los frutos abundantes que de ella se esperan.

Para que cobren verdadero impulso las sociedades cooperativas es menester que se dé una legislación coherente con la norma constitucional, con las necesidades del país y con las inquietudes de la clase trabajadora.

Los trabajadores se decidirán a formar parte de las cooperativas, sólo cuando sientan respeto por sus derechos fundamentales; cuando estén convencidos de que las cooperativas no son más un instrumento de explotación.

Cubriendo esta premisa, el sistema cooperativo puede convertirse en una palanca formidable en el desarrollo del país y factor importante en la solución de los problemas que nos agobian.

Un sistema cooperativo que se funde en el respeto al hombre, en el respeto a la dignidad del trabajo, en el respeto a la majestad de la norma.

No un esquema económico que oprima; sí, un sistema económico que produzca riqueza, que contribuya a realizar a la Nación y que coopere en la realización de la persona humana.

## 2. LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

### A. Generalidades

Como consecuencia de la intervención de los Estados modernos en los procesos productivos y de prestación de servicios más diversos, algunos de los cuales estuvieron tradicionalmente reservados a los particulares, se ha ido tornando cada día más compleja la estructura organizativa estatal.

Para hacer frente al cúmulo de actividades del Estado, se han creado paulatinamente nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, así como innovadoras estructuras administrativas, antaño desconocidas, como son las entidades integrantes del sector paraestatal.

La administración pública, a efecto de realizar sus funciones de manera expedita y adecuada, debe contar con una eficiente organización.

Se entiende por organización administrativa "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado". (107)

Las formas de organización administrativa tienen su

(107) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 167.

fundamento en el artículo 90 de la Constitución que señala:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

El artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976, nos indica quiénes integran la administración pública federal centralizada y quiénes la administración pública paraestatal.

El sector centralizado de la administración pública federal está integrado por: la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Al sector paraestatal de la administración pública federal lo componen: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las -

instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos:

"La centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

"La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa". (108)

El artículo 45 de la LOAPF define a los organismos descentralizados como las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Lo diversificado de las funciones que se encomiendan  
 (108) SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. 12a. edición; 1983. p.484.

a los organismos descentralizados, hace difícil determinar sus caracteres, pese a ello, la doctrina ha coincidido en que son - atributos de los organismos descentralizados los siguientes: - realizan una actividad propia del Estado; son creados por un acto legislativo; tienen personalidad jurídica propia; poseen patrimonio propio; cuentan con régimen jurídico propio; su actividad está sometida a control y vigilancia por parte del Gobierno federal; tienen un régimen de derecho público en su organización y funcionamiento.

Con base en el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal, (109) de las 849 entidades integrantes - del sector paraestatal, (106 en liquidación), 78 corresponden a organismos descentralizados, siendo éstos los que a continuación se mencionan:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100
- Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal
- Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Departamento del Distrito Federal
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Centro de Investigación para la Integración Social
- Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho"
- Centro Nacional de Investigaciones Agrarias
- Comisión de Fomento Minero
- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas
- Comisión Federal de Electricidad

(109) Publicado en el Diario Oficial el lunes 15 de noviembre de 1982. pp. 3 a 35.

- Comisión Nacional de Fruticultura
- Comisión Nacional de la Industria Azucarera
- Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo Humano (en liquidación)
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- Comisión Nacional de Zonas Áridas
- Comisión Nacional del Cacao
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
- Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales (en liquidación)
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- Consejo de Apoyo para Estudios en Provincia
- Consejo de Recursos Minerales
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Consejo Nacional de Fomento Educativo
- Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud
- Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores
- Editorial Popular de los Trabajadores
- Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante (en liquidación)
- Ferrocarriles Nacionales de México
- Forestal Vicente Guerrero
- Hospital General Dr. Manuel Gea González
- Hospital Infantil de México
- Industrial de Abastos
- Instituto de Investigaciones Eléctricas
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior
- Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas
- Instituto Mexicano de Psiquiatría
- Instituto Mexicano del Café
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cardiología
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
- Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirán"
- Instituto Nacional de la Senectud
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía
- Instituto Nacional de Productividad

- Instituto Nacional del Consumidor
- Instituto Nacional Indigenista
- Instituto para el Depósito de Valores
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital
- Patronato de la Clínica Primavera de Ortopedia
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
- Patronato Nacional de Promotores Voluntarios
- Petróleos Mexicanos
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- Productora Nacional de Radio y Televisión
- Productora Nacional de Semillas
- Productos Forestales de la Tarahumara
- Productos Forestales Mexicanos
- Promotora del Maguey y del Nopal
- Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública
- Servicio de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
- Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.
- Servicio Multimodal Transistmico
- Sistema de Transporte Colectivo
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Uranio Mexicano

#### B. Su Régimen Laboral

El problema de la ubicación de las relaciones de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados surge desde el más alto nivel normativo: la Constitución en su artículo 123.

En efecto, en tanto que la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional alude a las empresas

que sean administradas en forma directa o descentralizada (in directa) por el Gobierno Federal, sin comprender a los organismos descentralizados, el apartado "B" del mismo precepto ni siquiera hace mención de ellos.

La confusión va en aumento si tomamos en cuenta que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, al señalar en el artículo 1° su ámbito personal de validez, rebasa a la Constitución mencionando, además de a los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, a los trabajadores y titulares "de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Junta Federal de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil 'Maximino Avila Camacho' y Hospital Infantil; así como de los organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Algunos organismos públicos descentralizados como -  
Petróleos Mexicanos (PEMEX), Ferrocarriles Nacionales de Méxi

co (FERRONALES), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, lo que responde a razones de carácter histórico-políticas y prácticas.

Respecto a los tres organismos citados en primer término, encontramos que nacieron antes de la creación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por lo tanto sus relaciones laborales se regularon por la Ley Federal del Trabajo, a partir de su creación en 1931, y por los respectivos contratos colectivos.

"Por lo que hace al Instituto Mexicano del Seguro Social y aun cuando su creación es posterior<sup>(110)</sup> a la promulgación del Estatuto Jurídico (1938), aparentemente no existen razones de fondo que hubiera tenido el legislador para regular las relaciones con los trabajadores, por la Ley Federal del Trabajo".

"Parece ser que se argumentó que no era lógico que siendo trabajadores del Seguro Social, las prestaciones médicas, asistenciales, y demás, las prestaba la entonces Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que no tenía una gama tan amplia de prestaciones como ahora la tiene el ISSSTE, y,

(110) El IMSS fue creado en la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de 19 de enero de 1943.

posiblemente este argumento fue lo que hizo que, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus Trabajadores, rija la Ley Federal del Trabajo".(111)

Algunos otros organismos descentralizados cuyo régimen laboral se basa en las disposiciones del apartado "A" son: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad - Autónoma Metropolitana (UAM), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), etc.

De manera enunciativa, algunos de los organismos - descentralizados que se rigen por el apartado "B" son: Aero - puertos y Servicios Auxiliares (ASA), Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Sistema de Transporte Colectivo (METRO), etc.

"Desde un punto de vista teórico, pudiera afirmarse que siendo los organismos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal, que están encuadrados dentro de la Administración Pública (LOAPF), que su patrimonio está constituido por bienes que aporta el Estado, y que realizan activi-

(111) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 690.

dades que competen a éste, la conclusión sería la de que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el Apartado 'B' del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". (112)

Sin embargo, no toda la doctrina coincide en lo anterior; así por ejemplo, Trueba Urbina opina que: "en las empresas estatales, de naturaleza burguesa, la Administración Pública ejerce funciones de lucro como cualquier empresa privada... También las empresas del Estado son unidades de explotación capitalista, por lo que en ellas debe aplicarse el artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo con profundo sentido social". (113)

Lo cierto es que "no existe hasta la fecha un criterio definido que permita clasificar dentro del apartado A o del apartado B a diversos organismos descentralizados", (114) ni es nuestra intención encontrarlo, pues chocaría con la idea unificadora que se esgrime a lo largo de este trabajo.

Antes bien, de la propia ley deriva la inseguridad jurídica en que se coloca a quienes prestan sus servicios a un organismo descentralizado; en efecto, en el artículo 15 - fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales determina que en las leyes o decretos expedidos por el Congre

(112) Idem. p. 689.

(113) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, 2a. edición. México, 1979. p. 47.

(114) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, 21a. edición. México, 1986. p. 20.

so de la Unión o por el Ejecutivo Federal, creando un organismo descentralizado establecerán el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El mecanismo que se utiliza para establecer régimen laboral a los organismos descentralizados, se reduce a la decisión del Presidente de la República en turno, quien conforme a las circunstancias políticas del momento, ubica en el apartado que considera conveniente al organismo de que se trate.

Este criterio trae consigo la diferencia de trato a quienes prestan sus servicios en los diversos organismos descentralizados, siendo que en todos los casos hay identidad, pues indistintamente se desempeña una función pública. Toda esta caprichosa situación se traduce objetivamente en que los trabajadores de los organismos descentralizados pueden quedar tutelados por el apartado "A", con las ventajas que esto representa, o en el apartado "B", con todas las restricciones que ello significa.

Por lo que hace al otorgamiento de la seguridad social, también existe una gran anarquía. Existen organismos descentralizados regulados por el apartado "A", que reciben los beneficios de la seguridad social a través del ISSSTE.

La disparidad en el criterio para regular el trabajo que se presta en los organismos descentralizados, se pone de

manifiesto con los ejemplos que se citan a continuación:

Un caso de coherencia jurídica es el siguiente: dos organismos descentralizados, pertenecientes a un sector común, como son la Procuraduría Federal del Consumidor (PFC) y el Instituto Nacional del Consumidor (INCO), regulan sus relaciones de trabajo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, y su personal se halla incorporado al régimen de seguridad social del ISSSTE, de conformidad con lo establecido en los artículos 76 y 77 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. (115)

Un ejemplo de discordancia jurídica es el siguiente: dos organismos descentralizados, pertenecientes a un sector común, como son Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), regulan sus relaciones de trabajo, el primero por la Ley Federal del Trabajo y, el segundo por el apartado "B", esto último con base en el Acuerdo por el que se resuelve que los trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo se rijan en sus relaciones de trabajo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando dentro del régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (116)

(115) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1975.

(116) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 1966.

C. Necesidad de un Cambio.

De todo lo anterior se desprende que la suerte de mi les de trabajadores que prestan sus servicios a los organismos públicos descentralizados queda en manos del titular del poder Ejecutivo; decisión por demás sujeta a los vaivenes políticos del momento.

Consideramos que un asunto tan delicado como es el - respeto a los derechos laborales de un cuantioso número de tra bajadores, no puede quedar al arbitrio de un solo funcionario, por más alta que sea su jerarquía, sobre todo porque legalmente ya está atribuida esta facultad de manera exclusiva al Congre- so de la Unión, conforme al proemio del artículo 123 y a la frag ción X del artículo 73 constitucionales.

Lo que hoy se deja a la discrecionalidad del Presi- dente de la República, debería, a nuestro entender, quedar con signado de manera expresa y contundente en el texto de la Cons titución.

Consecuentemente, pensamos que existe la imperiosa - necesidad de dar un trato idéntico a todos los trabajadores al - servicio de los organismos descentralizados; el hacerlo así -- traería consigo las condiciones de seguridad y estabilidad in- dispensables para el logro de los altos fines encomendados por el Ejecutivo a este tipo de entidades.

### 3. EL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

#### A. Su Marco Normativo Laboral

Dentro del gran número de trabajadores que prestan servicios al Estado, encontramos a los integrantes de las Fuerzas Armadas Mexicanas, concepto que comprende a los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada.

Estos trabajadores son excluidos del régimen burocrático-laboral ordinario por disposición expresa de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional que establece:

"Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública... se registrarán por sus propias leyes".

En concordancia con el mandato constitucional, el artículo 8º de la Ley burocrática señala:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley... los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina..."

"Evidentemente el régimen que regula a las fuerzas armadas mexicanas, es especial y está inspirado fundamentalmente

en la disciplina que es inherente y necesaria a las fuerzas armadas". (117)

Para las fuerzas armadas encontramos una serie de derechos de carácter laboral (la estabilidad, ascensos, vacaciones, haberes, licencias, retiros, etc.), que deben estar matizados de tal manera que resulten acordes con la disciplina que implica un régimen castrense; nadie pone en duda que se está en presencia de un servicio personal y subordinado.

Las relaciones laborales en el sector de la milicia están reguladas por una serie de disposiciones que se hallan dispersas en un sinnúmero de leyes y reglamentos, entre los que se encuentran, tan sólo por citar algunos: Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Ley de Ascensos y Promociones del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, Ley de Retiros y Pensiones Militares, Ley del Seguro de Vida Militar, Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución, Reglamento de Pagos Especiales al Personal del Ejército Nacional, Reglamento de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Marina, Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Marina, Reglamento del Fondo de Ahorro de la Armada Nacional, Reglamento de Vacaciones y Licencias Menores de la Armada de México, etc.

(117) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 729.

## B. Algunos Aspectos de Carácter Laboral

### a) Vacaciones

Como ejemplo de una prestación de carácter laboral - que se concede a las fuerzas armadas, con las modalidades que impone el régimen castrense, nos encontramos con el derecho a vacaciones.

En el caso de la Armada de México, los aspectos relativos al goce de vacaciones y al otorgamiento de licencias se regulan por las disposiciones de un ordenamiento específico: el Reglamento de Vacaciones y Licencias Menores de la Armada de México. (118)

El personal de la Armada de México que tenga un año o más de servicios tendrá derecho a disfrutar anualmente de 20 días hábiles de vacaciones, en dos períodos de 10 días cada uno, o los 20 días consecutivos, si ello no perjudica el servicio, para lo cual percibirá, por adelantado, sus haberes y demás percepciones que le correspondan (artículos 1, 2, 3 y 5).

Asimismo, las vacaciones no son acumulables de un año para otro, a no ser que hayan sido suspendidas por necesidades del servicio, pero no podrán disfrutarse en lapsos mayo-

(118) Publicado en el Diario Oficial de 15 de noviembre de 1978; entró en vigor en la misma fecha.

res de 20 días, si se acumularan más de dos períodos (artículo 6).

Otro ejemplo claro de que el derecho de vacaciones - que analizamos no es un derecho absoluto, lo constituye la elaboración de roles de vacaciones en cada unidad a más tardar el día 10 de enero de cada año, a efecto de que se cubran las necesidades del servicio y se respete la no coincidencia de períodos vacacionales entre el personal con jerarquía inmediata (artículos 7 y 12).

Una limitación más, que halla su justificación por sí misma, es la consistente en que quienes se desempeñen como ayudantes y secretarios del Secretario, Subsecretario y Oficial Mayor de la Secretaría de Marina, así como el Comandante General de la Armada, disfrutarán de sus vacaciones de acuerdo con los períodos y fechas que dichos funcionarios les asignen (artículo 10).

Otra modalidad consiste en que las vacaciones no se concederán: (artículo 14)

- Del 1º al 10 de enero.
- Del 20 de abril al 5 de mayo.
- 5 días antes y durante la llamada "Semana Mayor" en las zonas y sectores donde se desarrolle la operación salvavidas.

- Del 10 de mayo al 1º de junio, en caso de maniobras navales en el litoral correspondiente.
- Del 5 al 16 de septiembre.
- Del 10 al 20 de noviembre.

Los periodos señalados coinciden con fechas cívicas de importancia y periodos vacacionales de la población en general, en los cuales se hace imprescindible la presencia de la Armada de México.

Otra modalidad, aun cuando también muy justificable, es la consistente en que el Oficial de Guardia de la Unidad en que se presente el personal de vacaciones, recabará su dirección, teléfono y demás datos necesarios para su pronta localización, llevándose al efecto un control de fecha y hora de arribo y de salida (artículo 18).

b) Ascensos

Otro derecho que se concede a los miembros de las fuerzas armadas y que tiene una naturaleza dual, por una parte, laboral y, por la otra, la concerniente a la carrera de las armas, es el relativo a los ascensos.

Tratándose del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los aspectos relativos a los ascensos están contemplados en la Ley

de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales. (119)

El ascenso es el acto de mando mediante el cual es conferido al militar un grado superior en el orden jerárquico dentro de la escala que fija la Ley Orgánica. Obtenido el ascenso, será expedido el nombramiento o patente que corresponda.

La escala jerárquica en las fuerzas armadas comprende 4 rangos (Generales, Jefes, Oficiales y Tropa), los cuales agrupan los distintos grados en la forma siguiente:

#### GENERALES

| <u>Ejército</u>     | <u>Fuerza Aérea</u> | <u>Armada</u>  |
|---------------------|---------------------|----------------|
| General de División | General de División | Almirante      |
| General de Brigada  | General de Ala      | Vicealmirante  |
| General Brigadier   | General de Grupo    | Contralmirante |

#### JEFES

|                  |                  |                    |
|------------------|------------------|--------------------|
| Coronel          | Coronel          | Capitán de Navío   |
| Teniente Coronel | Teniente Coronel | Capitán de Fragata |
| Mayor            | Mayor            | Capitán de Corbeta |

(119) Publicada en el Diario Oficial de 7 de enero de 1956; - reformada y adicionada por Decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de diciembre de 1975.

## OFICIALES

|                 |                 |                      |
|-----------------|-----------------|----------------------|
| Capitán Primero | Capitán Primero | Teniente de Navio    |
| Capitán Segundo | Capitán Segundo | Teniente de Fragata  |
| Teniente        | Teniente        | Teniente de Corbeta  |
| Subteniente     | Subteniente     | Guardiamarina        |
|                 |                 | Primer Contramaestre |
|                 |                 | Primer Condestable   |
|                 |                 | Primer Maestre       |

## TROPA

A. Clase

|                  |                  |                       |
|------------------|------------------|-----------------------|
| Sargento Primero | Sargento Primero | Segundo Contramaestre |
|                  |                  | Segundo Condestable   |
|                  |                  | Segundo Maestre       |
| Sargento Segundo | Sargento Segundo | Tercer Contramaestre  |
|                  |                  | Tercer Condestable    |
|                  |                  | Tercer Maestre        |

|                   |         |                                  |
|-------------------|---------|----------------------------------|
| Cabo              | Cabo    | Cabo (en sus especiali<br>dades) |
| <u>B. Soldado</u> | Soldado | Marinero                         |

Los criterios que conjuntamente se tomarán en cuenta para otorgar un ascenso en tiempo de paz son: (artículo 7).

- La antigüedad en el grado.

- La aptitud profesional.
- La buena conducta militar y civil.
- La buena salud y capacidad física.
- El tiempo de servicios.
- La aprobación en los cursos de formación, capacitación, de perfeccionamiento o superiores y demás que establezca el Plan General de Educación Militar para el grado inmediato superior.

Por excepción, aun cuando no cubran los criterios anteriormente citados, podrá promoverse a un militar al grado inmediato, cuando sea autor de un invento o innovación de verdadera utilidad y de gran importancia para la capacitación profesional del elemento militar o para la defensa de la nación, o que con riesgo de su vida realice un acto excepcionalmente meritorio. Un jurado designado por la Secretaría de la Defensa Nacional investigará y juzgará sobre dichos actos, inventos o innovaciones; someterá su dictamen al Presidente de la República quien resolverá en definitiva (artículo 28).

Los ascensos que van de Soldado a Subteniente, inclusive, se conceden una vez que se acreditan los requisitos del artículo 7º; para ascender de Subteniente hasta Teniente Coronel, inclusive, una vez acreditados los extremos del artículo 7º se adquiere el derecho a participar en un concurso de selección; finalmente, para los ascensos de Coronel a General de División, inclusive, serán concedidos por el Presidente de la Re

pública atendiendo al mérito, aptitud y competencia profesionales de los pretendientes (artículos 9, 10, 11, 12 y 29).

Ahora bien, por lo que respecta a los ascensos en tiempo de guerra, podrán otorgarse para premiar actos de reconocido valor o de extraordinario mérito. Los ascensos por esta vía se podrán otorgar aun cuando el beneficiado no reúna los requisitos para los ascensos en tiempo de paz (artículo 39).

#### C. Seguridad Social

Por lo que respecta al rubro de la seguridad social, los integrantes de las fuerzas armadas mexicanas no están incorporados, como el resto de los servidores públicos federales, al régimen del ISSSTE, sino que cuentan con un régimen propio.

La seguridad social de los militares la cubre el organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. (120)

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley del ISSFAM - las prestaciones que se otorgarán con arreglo a la misma son:

#### Haberes de retiro

(120) Publicada en el Diario Oficial de 29 de julio de 1976; entró en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial.

- Pensiones
- Compensaciones
- Pagos de defunción
- Ayuda para gastos de sepelio
- Fondo de trabajo
- Fondo de ahorro
- Seguro de vida
- Venta y arrendamiento de casas
- Préstamos hipotecarios y a corto plazo
- Tiendas, granjas y centros de servicios
- Hoteles de tránsito
- Casas hogar para retirados
- Centros de bienestar infantil
- Servicio funerario
- Escuelas e internados
- Centros de alfabetización
- Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares
- Centros deportivos y de recreo
- Orientación social
- Servicio médico integral
- Servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

Hemos expuesto hasta este momento, a manera de ejemplo, la forma como se conceden en la milicia, las vacaciones, los ascensos y la seguridad social, pero existen muchos otros derechos de carácter laboral que se otorgan a los integrantes de las fuerzas armadas, a los cuales invariablemente se les im

ponen las modalidades que los hacen compatibles con el régimen disciplinario militar.

Aparentemente la tesis que se sostiene a través del presente estudio, en el sentido de dar uniformidad y coherencia a la regulación de todos los trabajadores, encontraría un grave escollo en este trabajo específico; en nuestro concepto no lo sería así, ya que a este grupo de trabajadores se les aplicaría las disposiciones derivadas de su normatividad particular, a fin de preservar las características del régimen -- castrense; pero constitucionalmente se les garantizarían todos aquellos beneficios de carácter laboral que si sean susceptibles de coexistir con dicho régimen.

#### 4. EL PERSONAL DE VIGILANCIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

##### A. Algunas Consideraciones

No cabe duda que "la función del personal penitenciario es capital. Si tuvieramos un excelente edificio, una clasificación científica, observación y tratamiento de delincuentes, y no contáramos con personal adecuado, no habría eficiencia en la tarea". (121)

(121) PONT, Luis Marcos del. Derecho Penitenciario. Cárdenas Editor y Distribuidor, 1a. edición. México, 1984. p. 306.

La importancia del quehacer del personal penitenciario ha sido, inclusive, reconocida por la Organización de las Naciones Unidas al señalar que se trata de un valioso servicio social y que ni los programas de tratamiento más progresivos ni los establecimientos más perfectos pueden operar una mejora del recluso sin un personal a la altura de su misión.

Desgraciadamente el alto concepto en que se tiene al trabajo del personal penitenciario, contrasta con otros aspectos como es el hecho de que frecuentemente provoca cansancio, decepción y falta de superación, lo que se atribuye, principalmente, a la desvalorización de este tipo de servicio de fuera y de adentro de la institución, a los bajos sueldos, a la escasa preparación, a la rutina diaria y automatizada de sus funciones y a las presiones psicológicas permanentes que sufre el personal penitenciario.

Los servidores públicos que constituyen el personal penitenciario son: directivos, administrativos, técnicos y de custodia.

Importa para los efectos de este apartado, el personal de custodia que colabora en las instituciones penales destinadas al tratamiento de adultos delincuentes, de alienados que hayan incurrido en conductas antisociales y de menores infractores.

"El llamado 'guardiacárcel' o 'custodio' es el que está en contacto permanente con el interno, lo conoce, puede orientarlo, puede prevenir la existencia de conflictos o desórdenes, detectar drogas, problemas de homosexualidad, y ayuda al personal técnico, aportando sus observaciones". (122)

Para ingresar al personal penitenciario en calidad de vigilante se exigen requisitos como los siguientes: ser mayor de 20 años y menor de 40; carecer de antecedentes penales; acreditar buena conducta; contar con instrucción primaria; poseer una estatura mínima de 1.65 m; tener buen estado de salud física; no tener problemas de personalidad; poseer un coeficiente intelectual normal y no tener experiencia penitenciaria.

Este último elemento parecería un contrasentido si consideramos que para ingresar a cualquier empleo, uno de los principales requisitos lo constituye el tener experiencia en el área de que se trate, sin embargo, tiene plena justificación porque con ello se pretende contar con personal nuevo y no "contaminado" con los añejos vicios de las prisiones.

Adicionalmente a los requisitos de admisión citados, a través de los procesos de selección, el aspirante deberá revelar características como estas: capacidad de organización; capacidad de control de grupo; buena introyección a la autoridad; capacidad de relaciones interpersonales; capacidad de control

de agresividad; capacidad de afecto y capacidad de resistencia física.

Todos los requisitos que deben cubrir los aspirantes a custodios, sumado a las duras obligaciones que, en aras de los sistemas de seguridad, se les imponen, y a los graves riesgos a que están expuestos con motivos del tipo de servicio que prestan, contrastan grandemente con la actitud renuente a reconocerles plenamente sus derechos laborales.

Lo evidente es que el servicio que prestan los custodios en los centros penitenciarios constituye una función útil para la sociedad y, por ende, se trata de un trabajo digno y respetable.

#### B. Antecedentes

En el ámbito internacional encontramos que la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria formuló un proyecto en el año de 1933 que contenía las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; luego de ser revisadas, las Normas Mínimas fueron adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas, durante el Primer Congreso para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, Suiza, en 1955.

En el documento anteriormente citado se destinó un -

capítulo al personal al servicio de las instituciones penitenciarias. En el articulado de este instrumento no se hace mención a los derechos de los trabajadores penitenciarios.

El capítulo de mencionado se refiere principalmente a las características y obligaciones del personal penitenciario, como es la de someterse a los cursos de formación que se organicen, así como aprobar las evaluaciones teóricas y prácticas que se realicen.

En tratándose de sus derechos, y específicamente de los de carácter laboral, aparecen tan sólo algunos enunciados muy genéricos como la declaratoria en el sentido de que la estabilidad en el empleo de estos trabajadores, deberá depender solamente de su buena conducta, de la eficiencia en su trabajo y de su aptitud física.

Se menciona también, respecto a la remuneración de estos funcionarios, que debe ser suficiente a efecto de que, siendo una actividad económicamente atractiva, puedan ser reclutados y mantenidos en el servicio los mejores hombres.

### C. Su Situación Actual

La materia penitenciaria corresponde regularla y organizarla, paralelamente, a las autoridades federales y locales así se desprende del artículo 18, segundo párrafo de la Consti

tución que señala:

"Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medio para la readaptación social del delincuente".

Lo anterior conlleva el hecho de que en cada entidad federativa se legisle sobre aspectos penitenciarios y, dentro de ellos, sobre la condición laboral del personal de vigilancia.

Los trabajadores de vigilancia de los centros penitenciarios del Distrito Federal, como servidores públicos federales, son excluidos del régimen de la Ley burocrática al determinarse en el artículo 8º de dicho ordenamiento:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley... el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras..."

Por su parte, el artículo 128 del Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal (123) señala:

(123) Publicado en el Diario Oficial de 24 de agosto de 1979; entró en vigor al tercer día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

"De conformidad con el artículo 8º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el personal de seguridad y custodia de los reclusorios se asimilará al régimen de los empleados de confianza".

La consecuencia de que al personal de custodia de los reclusorios se le asimile al régimen de los trabajadores de confianza, consiste, de acuerdo con la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en que quienes desempeñen un cargo de confianza tendrán garantizados, tan sólo, las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Resultaría ocioso discutir si por su naturaleza el servicio que prestan los custodios constituye o no un trabajo de confianza, o si se trató de una asimilación forzosa buscando con ello disminuir los derechos de este tipo de trabajadores, toda vez que su exclusión del régimen burocrático se debe a su mención expresa en la enumeración del artículo 8º de la Ley burocrática.

El Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal, aplicable al sistema de reclusorios, que está integrado por reclusorios preventivos, penitenciarias o reclusorios de ejecución de penas privativas de libertad, reclusorios para el cumplimiento de arrestos, instituciones abiertas y centro médico para los reclusorios, tiene un capítulo denominado "Del Perso-

nal de las Instituciones de Reclusión", en el cual se contienen algunas disposiciones de carácter laboral.

El artículo 125 determina que el personal de custodia tendrá derecho a recibir el uniforme distintivo y el equipo oficial que deberá utilizar en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, se señala en el artículo 129 que el Departamento del Distrito Federal, a través del manual correspondiente, establecerá un sistema de estímulos e incentivos para el personal dependiente de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social; los estímulos podrán consistir en prestaciones en dinero o en especie, en ascensos o en distinciones honoríficas.

Por su parte, el artículo 126 del Reglamento de Reclusorios señala dentro de las obligaciones del personal adscrito a los reclusorios la de "cumplir las obligaciones que establezcan el Reglamento Interior que fija las condiciones de trabajo en el Departamento del Distrito Federal y los manuales, instructivos y demás normas aprobados o emitidos por la autoridad competente"; aun cuando no lo menciona se debe entender que también puedan gozar de las prerrogativas que conceden esos instrumentos. El trabajador de vigilancia, como dijimos, queda al margen de toda esta normatividad.

Generalmente en los manuales que funcionan en cada centro penitenciario, se incluyen también derechos laborales de los custodios, como son: jornada, descansos para tomar alimentos, vacaciones, uniformes, etc.

La deficiente protección jurídico-laboral de que son objeto los custodios de los reclusorios los ha obligado a alzar su voz en la búsqueda de condiciones de trabajo más justas.

En el año de 1984 "más de 1,500 integrantes de los cuerpos de vigilancia de los penales preventivos, para mujeres y penitenciaria, dependientes de DDF, fueron rechazados en sus pretensiones de ingresar al sindicato de trabajadores del gobierno capitalino que los considera 'empleados de confianza' - para despojarlos de sus derechos". (124)

En su afán por exigir respeto a su calidad humana y de trabajadores, personal de los reclusorios del Distrito Federal, realizó un mitin frente a la Secretaría de Gobernación, - el día 13 de diciembre de 1984, en donde distribuyeron un documento con las peticiones planteadas ante la Subdirección Jurídica del Departamento del Distrito Federal y la Dirección -- de Reclusorios, entre las que destacan: "Alimentos suficientes, limpios e higiénicos; aumento salarial; prestaciones sociales iguales a las de los trabajadores del DDF; revisión del regla-

(124) Rechaza el Sindicato del DDF a 1,500 Custodios de Penales. El Universal, viernes 1º de junio de 1984. p. 14.

mento de reclusorios; creación de una comisión mixta para resolver los problemas laborales; apropiado equipo de seguridad; pago de prima dominical; mejoramiento del ambiente laboral; programas de capacitación; uniformes dignos y estímulos y recompensas". (125)

Buscando dar respuesta a las demandas planteadas por los custodios se celebró, en enero de 1985, la primera reunión conciliatoria en la que participaron, por una parte, la Coalición de Custodios de los Reclusorios de la Ciudad y, por la otra, los directivos de los penales y las autoridades del DDF.

En esta reunión conciliatoria la coalición de trabajadores logró que las autoridades del Departamento del Distrito Federal cedieran ante varias de sus peticiones, y en una posterior buscarían el reconocimiento de su derecho a agruparse. (126)

La respuesta no se hizo esperar mucho; un mes después "la Dirección General de Reclusorios del DDF, rechazó la petición de basificación de los elementos del cuerpo de vigilancia de los penales capitalinos, ya que 'se trata de personal de -- confianza que en caso de huelga daría lugar al caos en los penales, además de que se tendría que modificar la ley para

- (125) ALTAMIRA, Manuel. Cien Celadores Denuncian ante Gobernación la Corrupción de los Reclusorios del D.F. La Jornada, viernes 14 de diciembre de 1984. p. 32.
- (126) GOMEZ MEJIA, Rogelio. Acceden a Algunas Demandas de los Custodios Penales. La Jornada, sábado 26 de enero de 1985. p. 26.

dar cabida a esta exigencia". (127)

En el trabajo del personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, encontramos otro ejemplo de un grupo de trabajadores cuyo régimen laboral los mantiene alejados de las conquistas laborales de los trabajadores.

En el mismo medio penitenciario, además de la condición laboral de disminución jurídica de los custodios, se presenta otra grave situación: el desprecio de que es objeto el trabajo de los reos. El noble fin terapéutico que los modernos sistemas penitenciarios le atribuyen al trabajo en las prisiones, sólo ha servido, en la mayoría de los casos, para que se explote inmisericordemente a los internos.

Es inobjetable el hecho de que en el trabajo que se presta estando privado de la libertad, como una medida de readaptación social, se está en presencia de una auténtica relación de trabajo, con todos sus atributos.

Es obvio que algunos derechos laborales, como los colectivos, no son compatibles con la pena privativa de libertad, pero en cambio existen otros derechos que sí pueden coexistir con el cumplimiento de este tipo de penas, como son: la jornada máxima, salario mínimo, protección al salario, pago de

(127) El Universal, martes 26 de febrero de 1985. p. 7.

aguinaldo, capacitación y adiestramiento, participación de utilidades, descansos semanales y obligatorios con goce de salario íntegro, seguridad e higiene, seguridad social, acceso a la justicia laboral, etc.

#### 5. TRABAJADORES DE CONFIANZA

Mencionábamos en el apartado anterior, relativo a los vigilantes de las prisiones, que por ministerio de ley se les equipara con los trabajadores de confianza, ahora en el presente apartado, vamos a analizar cuál es el trato jurídico que se les da a las relaciones laborales de los trabajadores de confianza.

La Ley no da un concepto de lo que debe entenderse por trabajador de confianza, pero señala algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuando se está en presencia de una función de confianza.

Con respecto a la validez jurídica del trabajo de confianza, Cavazos afirma que el artículo 123 constitucional no se refiere para nada a este tipo de trabajadores, por lo que su ulterior creación en la Ley reglamentaria resulta inconstitucional. (128)

(128) CAVAZOS FLORES, Baltasar. Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada. Editorial Trillas, 15a. edición. México, 1984. p. 87.

"La categoría de trabajador de confianza no está contemplada de la Declaración de derechos sociales, pero no creemos que su aceptación en la ley del trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del Artículo 123, con las modalidades que no destruyen aquellos beneficios, derivados de la naturaleza de sus funciones". (129)

Si bien la categoría de trabajadores de confianza -- significa una excepción a la concepción democrática de que la ley es igual para todos, debe tenerse en cuenta que es una excepción que se legitima en la necesidad de la naturaleza de -- este tipo de funciones.

De acuerdo a la naturaleza de las funciones que se desempeñan, el trabajo se clasifica de la manera siguiente:

De Confianza. Aquél en el que se desarrollan las funciones que describe el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo.

De Base. Por exclusión, es aquél que no se ajusta a la categoría anterior, es decir, es el trabajo que no es de -- confianza.

(129) CUEVA, Mario de la. Op. cit. T. I. p. 155

Es frecuente que el trabajo de base se confunda con el trabajo de planta; sólo debemos aclarar que este último responde a un criterio de clasificación distinto, es decir, a la duración de la relación de trabajo.

Debe también señalarse que el trabajo de confianza - lo es en razón del tipo de funciones que se desempeñan y no de la denominación que se le dé al puesto.

A. El Trabajador de Confianza en el Apartado "A"

a) Funciones de confianza

La Ley Federal del Trabajo establece en el artículo 9º el criterio general para distinguir las funciones de confianza, el que se individualiza en las negociaciones del sindicato con la empresa; en el caso de controversia resolverán las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las funciones de confianza, de acuerdo con el artículo citado, son las de: dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización deben ser de carácter general, toda vez que el -

trabajo de confianza es una categoría de excepción. De ahí -- que su interpretación deba ser restrictiva.

Ahora bien, en lo referente a los trabajos personales del patrón, son aquellos que ejercen "las personas que están en contacto inmediato y directo con el patrón, que saben de sus problemas y de sus preocupaciones, que conocen diariamente los secretos de la empresa y que escuchan las conversaciones más íntimas". (130)

#### b) Sus modalidades

Las modalidades que se imponen al trabajo de confianza, como consecuencia de la naturaleza del servicio de que se trata, se hallan contenidas, principalmente, dentro del capítulo II del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, a manera de un trabajo especial, y en algunas disposiciones aisladas del mismo ordenamiento.

#### Estabilidad en el trabajo

- Su inclusión en las causas de excepción del artículo 49.

La fracción XXII del artículo 123 constitucional establece: "...La Ley determinará los casos en que el patrono po

(130) Idem. p. 159.

drá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización"; de ahí que la estabilidad en nuestro país sea relativa.

Con fundamento en el texto anterior, en el artículo 49 de la LFT, el legislador ordinario estableció, de manera limitativa, las excepciones al principio de la estabilidad absoluta, entre las cuales se encuentra, en la fracción III, los trabajadores de confianza.

De lo anterior se deduce que el trabajador de confianza no goza de estabilidad absoluta en el empleo.

- Causal especial de rescisión

Dentro del capítulo de los trabajadores de confianza, la LFT en el artículo 185 establece para estos trabajadores -- una causal adicional de rescisión: "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47".

"Esta disposición coloca al empleado de confianza en la calidad de esclavo, porque la pérdida de la confianza como hecho subjetivo del patrón, complementada con indicios ad hoc, dará margen a que se rescinda con facilidad su contrato."

de trabajo". (131)

La pérdida de la confianza aludida resulta un hecho por demás subjetivo; por eso, a fin de evitar despidos injustificados argumentando esta causal, el patrón debe establecer -- los hechos objetivos que motivaron la pérdida de la confianza. (132)

Un ejemplo de pérdida de la confianza lo constituye el que un médico que ocupe un puesto de confianza no se presente a cubrir la guardia que le correspondía. (133)

- (131) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, 54a. edición. México, 1986. pp. 116 y 117.
- (132) TRABAJADORES DE CONFIANZA, PRUEBA DE LA PERDIDA DE ESTA. Siendo la pérdida de la confianza un elemento subjetivo, deben establecerse los hechos objetivos en que se base, para poder apreciar si existía el fundamento suficiente que amerite esa pérdida. A.D. 3295/58. Dolores Miranda. 29 de junio de 1959.
- (133) CONFIANZA, TRABAJADORES DE, PROFESIONISTAS MEDICOS. RES CISION DE LA RELACION LABORAL. Tratándose de un puesto de confianza, el médico que no se presenta a la guardia que le corresponde crea en forma lógica y natural en el patrón una incertidumbre sobre los servicios que le -- presta, lo que implica un demérito de la confianza que le había merecido anteriormente dicho trabajador. Tal inasistencia a la guardia, independientemente de que hubiese o no resultado daño de la misma, engendra -- una desatención de obligaciones que resulta grave, y lleva a establecer un motivo razonable de pérdida de confianza, en los términos del artículo 185 de la -- Ley Federal del Trabajo. Amparo directo 1548/76. -- Petróleos Mexicanos. 21 de junio de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez.

### Participación de utilidades

El derecho de los trabajadores de confianza a participar de las utilidades de las empresas, se halla vedado en unos casos y limitado en otros, en razón de que los altos sueldos que devenga este tipo de trabajadores mermaría considerablemente el monto de esta prestación a quienes no tuvieran el atributo de ser de confianza.

Respecto a los trabajadores que Trueba Urbina llama de "cuello alto",<sup>(134)</sup> es decir, los directores, administradores y gerentes generales, éstos no participarán en las utilidades (artículo 127, I LFT).

Por lo que hace al resto de los trabajadores de confianza, sí tienen derecho a participar en el reparto de utilidades, pero al efecto se les impone un salario máximo. Es decir, si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado que devengue el más alto salario en la empresa, o a falta de éste al de planta con la misma característica, se considera este salario aumentado en un 20 por ciento, como la cantidad máxima sobre la cual se pueden calcular las utilidades a este tipo de trabajadores (artículo 127, II LFT).

(134) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Op. -- cit. p. 27.

### Sindicalización

Este derecho les está reconocido a los trabajadores de confianza pero de una manera limitada. La limitación la establece el artículo 183 de la LFT al señalar: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores...", lo que se reitera en similares términos en el artículo 363.

Esta limitación deriva de la necesidad de conciliar el respeto al derecho de sindicalización, constitucionalmente consagrado, a los trabajadores de confianza y la necesidad de evitar que se filtren al sindicato de base trabajadores de alguna manera comprometidos con el patrón.

Sin embargo, debe deducirse que los trabajadores de confianza pueden formar sus sindicatos; lo que les está prohibido es agruparse en los sindicatos de los trabajadores de base.

### Representación

Esta restricción consiste en que los trabajadores de confianza no pueden ser representantes de los trabajadores en los organismos paritarios que se integren de conformidad con la Ley Federal del Trabajo (artículo 183 de la LFT).

### Recuento

Una restricción más la constituye el hecho de que no serán tomados en consideración en los recuentos de las huelgas de los trabajadores de base para el efecto de acreditar el requisito de mayoría. En la huelga, los trabajadores de confianza se colocan en la disyuntiva de defender los intereses de la clase trabajadora, o hacer honor a la confianza depositada en ellos por el patrón; esta inseguridad originó que se les excluyera de los recuentos en los casos de huelga de los trabajadores de base, que es lo que se deduce del artículo 183.

El trabajador de confianza en el apartado "A", salvo las modalidades que hemos mencionado, y que responden a las peculiaridades del servicio, tiene todo los derechos de que disfrutaban los trabajadores en general. Su inclusión como trabajo especial, trae como consecuencia, de acuerdo a la disposición del artículo 181 de la Ley Federal del Trabajo que se rijan por las normas específicas comprendidas en los artículos 182 a 186 y "por las generales de esta Ley en cuanto no las contraríen".

### B. El Trabajador de Confianza en el Apartado "B"

Dentro del universo que constituyen las relaciones del trabajo burocrático, se encuentran categorías de trabaja

dores cuya situación es aún más apremiante que la del resto de los servidores públicos: una de las categorías más desprotegidas legalmente es la de los trabajadores de confianza.

El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina: "Son trabajadores de ba se: Los no incluidos en la enumeración anterior (trabajadores de confianza) y que, por ello, serán inamovibles. Los de nue vo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Los trabajadores al servicio del Estado de confianza se enumeran en una relación interminable en el artículo 5º de la Ley burocrática federal que contrasta grandemente con la brevedad y, hasta donde es posible, claridad con que la Ley Federal del Trabajo trata este mismo aspecto.

Originalmente se enlistaban todos y cada uno de los puestos que se consideraban de confianza en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en las instituciones citadas en el artículo 1º de la Ley burocrática. Posteriormente se disminuyó considerablemente la redacción del precepto comentado, al incluirse, en el caso del Poder Ejecutivo, ya no los puestos sino las funciones que se consideraban de confianza y adicionalmente se derogó la fracción V que contenía los puestos de confianza en los organismos descentraliza-

dos a que aludía la Ley burocrática.

Finalmente, por decreto publicado en el Diario Oficial de 12 de enero de 1984, al reformarse la fracción II del artículo 5° de la LFTSE, relativa a los trabajadores de confianza dentro del Poder Ejecutivo, se dejó el criterio de enumerar las funciones que se consideraran de confianza, pero se añadieron explicaciones en cada una de las funciones: "volviendo como antaño a ser una fracción sumamente larga".

El hecho de que ya no se pretenda reproducir exhaustivamente los puestos de confianza y se siga el criterio de citar tan sólo las funciones que se considere poseen tal naturaleza, es ya una ventaja, sin embargo este criterio no es genérico ya que sólo se establece para los trabajadores del Poder Ejecutivo.

a) Su exclusión de la Ley burocrática

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 8° excluye expresamente a los servidores públicos de confianza al señalar en la parte conducente: "Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°...".

"Es conveniente que se expida un Estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de

protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc."(135)

Hoy por hoy resulta indispensable que se les otorgue una seguridad jurídica, pues se les abandona a su suerte; marchan a la deriva impulsados hacia todos los rumbos de acuerdo con los vaivenes políticos del momento.

b) Derechos constitucionales garantizados

El artículo 123 apartado "B" en su fracción XIV establece los derechos de que gozarán los trabajadores de confianza al señalar: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Estos derechos que se les garantizan no comprenden otros tan importantes como es la estabilidad en el empleo. ¿De qué sirve gozar de protección al salario si en cualquier momento se puede ser despojado del empleo?(136)

- (135) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, 21a. edición. México, 1986. pp. 24 y 25.
- (136) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en viola

El estado de inseguridad jurídica en que se coloca a los trabajadores de confianza al servicio del Estado se pone de manifiesto en situaciones como la que deriva de la actual política de reducción del gasto público y consecuentes recortes presupuestales en las dependencias, que incluyen la reducción de la planta de personal de las mismas.

Se ha llegado al caso extremo de negarles una vía jurisdiccional para exigir sus derechos; así, existen algunos precedentes en el sentido de que el Tribunal burocrático se declaraba incompetente, argumentando que a este tipo de traba-

ción de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.- Amparo directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1969. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán. Amparo directo 1485/80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 25 de julio de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretario: Jorge Landa. Amparo directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: F. Javier Mijangos Navarro. Amparo Directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983. Unanimidad de 4 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Héctor Santacruz Fernández. Amparo directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 3 de agosto de 1983. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán Roldán.

jadores los excluía expresamente la Ley burocrática; en tanto que los tribunales federales llegaron a sobreseer algunos amparos argumentando que para este efecto la dependencia no es autoridad sino "patrón" o bien que no se había cumplido con el principio de definitividad.

Las restricciones de que son objeto los trabajadores de confianza, no significan por ningún motivo que carezcan de una vía jurisdiccional para dirimir sus conflictos, invariablemente es competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (137)

(137) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán: B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del servicio exterior se registrarán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del Apartado Constitucional en cita, estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por

Consideramos que salvo las modalidades propias de la naturaleza de las funciones de confianza; los servidores públicos que tienen esta calidad, deberían gozar, al igual --

una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores, cuya calidad se encuentre reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal, que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción. Amparo directo 3208/65. Carlos Barrera Ruiz. - 9 de mayo de 1966. 5 votos. Ponente: Angel Carvajal. Secretario: Santiago Barajas Montes de Oca. Amparo directo 3295/78. Antonio Cervantes Huerta y otro. 21 de febrero de 1979. 5 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: Salvador Tejada Cerda. Amparo directo 784/78. Sergio Antonio Domínguez Espinoza. 26 de febrero de 1979. 5 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretario: Jorge Landa. Amparo directo 4893/78. Ismael Matus Martínez. 14 de marzo de 1979. 5 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretaria: Raquel Ramírez -- Sandoval. Amparo directo 6130/77. Antonio Cabrera Macías. 25 de abril de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: Salvador Tejada Cerda.

que los trabajadores de confianza del apartado "A", de los -- mismos derechos que tienen quienes no poseen la característica de ser de confianza.

#### 6. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS SINDICATOS O EMPRESAS SINDICALES

Dentro de los sindicatos de cierta consideración, - se presenta el caso de que para el despacho adecuado de - sus - asuntos, requieren, además de todos los directivos y comisio- nados sindicales, de los servicios de cierto número de traba- jadores. Esto sucede lo mismo en sindicatos de empresas par- ticulares, que en sindicatos burocráticos.

Por otra parte, en los últimos años se ha presenta- do como una inquietud del movimiento obrero organizado, la mo dalidad consistente en que los sindicatos adquieren en propie- dad, para su explotación, empresas en las que se elaboran bie nes y servicios de primera necesidad.

En la mayoría de los casos, los trabajadores que -- prestan servicios a un sindicato o que laboran para una empre sa sindical lo hacen en condiciones más desfavorables que los afiliados al propio sindicato; se llega al caso extremo de -- que ni siquiera se les considera como trabajadores.

Resulta paradójico que en un sindicato, donde día con día se pugna por obtener mejores condiciones para los trabajadores sindicalizados, a su vez esa persona moral, patrón en los términos del artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, niegue los más elementales derechos a quienes le sirven como empleados en el sindicato o en una empresa propiedad del mismo, convirtiéndolos en trabajadores de segunda clase respecto a los trabajadores afiliados al sindicato.

Cabe destacar que la situación anterior no priva en la totalidad de los sindicatos, ya que en algunos casos, desgraciadamente son los menos, a quienes prestan servicios a un sindicato se les aplica un régimen laboral idéntico al que -- priva para los agremiados del sindicato, y las mejoras que lo gran éstos últimos, se conceden también a los primeros.

Sólo por verdadera excepción se presenta el caso de que quienes prestan servicios a un sindicato gozan de mejores condiciones laborales que los trabajadores sindicalizados. -- Tal es el caso de los trabajadores al servicio de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado -- (FSTSE) quienes en el año de 1985 gozaban, entre otros derechos: de un salario 30% superior al mínimo aprobado para la comunidad obrera; de una compensación por antigüedad acumulada al salario; de un seguro de vida de docientos mil pesos, sin que tuvieran que pagar el 50% de la prima que exige este bene

ficio; de préstamos por el importe de 4 meses de salario sin pago de intereses, etc. (138)

La situación de privilegio de los trabajadores al servicio de la FSTSE se explica en buena medida si consideramos que, a diferencia de los trabajadores que se hayan afiliado a los sindicatos que agrupa dicha Federación, se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

Como en el ejemplo anterior, no todo trabajador que labore para un sindicato burocrático tiene el carácter de servidor público, toda vez que la tarea que desempeña nada tiene que ver con la función estatal.

En el caso de los trabajadores que desempeñan una comisión accidental o permanente en su sindicato, la Ley Federal del Trabajo les garantiza que puedan faltar a su trabajo. Si la comisión es de carácter permanente, el trabajador tiene derecho a volver al puesto de trabajo que ocupaba, conservando todos sus derechos (artículo 132, X LFT).

Para los trabajadores al servicio del Estado que prestan servicios a su sindicato, las dependencias tienen

(138) Rechaza la FSTSE que haya Anomalías Laborales con sus Trabajadores. Excelsior, lunes 1º de abril de 1985.

obligación de conceder las licencias respectivas a sus trabajadores sin menoscabo de sus derechos y antigüedad (artículo 43, VIII, inciso a) LFTSE).

Ciertamente los trabajadores al servicio de los sindicatos y los empleados de las empresas sindicales no están sujetos a un régimen jurídico laboral específico, los mencionamos como un grupo de trabajadores cuyas condiciones laborales suelen ser inferiores a la de los demás y porque como reza el refrán: "en casa del herrero, azadón de palo".

#### 7. PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

##### A. Generalidades

Otro grupo de trabajadores que está remitido para su regulación a una normatividad especial, es el personal del Servicio Exterior Mexicano.

Su exclusión del régimen laboral burocrático ordinario encuentra su fundamento en la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional que señala:

"...así como el personal del servicio exterior se registrarán por sus propias leyes".

En concordancia con la disposición constitucional citada, la Ley reglamentaria del apartado "B" indica en el artículo 8º:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley... los miembros del Servicio Exterior Mexicano..."

El marco jurídico-laboral especial al cual se hallan sujetos los miembros del Servicio Exterior Mexicano, deriva de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (139) y en el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. (140)

El Servicio Exterior Mexicano "es el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos internacionales" (artículo 1º de la Ley).

El Servicio Exterior Mexicano está integrado por personal de carrera y por personal especial (artículo 5º de la Ley).

(139) Publicada en el Diario Oficial de 8 de enero de 1982; entró en vigor 90 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

(140) Publicado en el Diario Oficial de 22 de julio de 1982; entró en vigor 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El personal de carrera es permanente y se agrupa en tres ramas: diplomática, consular y administrativa (artículo 6º de la Ley).

La rama diplomática se compone en orden jerárquico decreciente: Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático (artículo 7º de la Ley).

La rama consular se compone en orden jerárquico decreciente: Cónsul General, Cónsul de Primera, Cónsul de Segunda, Cónsul de Tercera, Cónsul de Cuarta y Vicecónsul (artículo 8º de la Ley).

La rama administrativa se compone en orden jerárquico decreciente: Agregado Administrativo de Primera, Agregado Administrativo de Segunda, Agregado Administrativo de Tercera, Canciller de Primera, Canciller de Segunda y Canciller de Tercera. Este personal podrá ser adscrito lo mismo a misiones diplomáticas que a oficinas consulares (artículos 9º y 11).

El personal especial es aquel que se designa por acuerdo del Presidente de la República en las ramas diplomática y consular, para desempeñar funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesan automáticamente. Este personal

no forma parte del de carrera ni figura en los escalafones -- respectivos (artículo 13 de la Ley y 8º del Reglamento).

Existe otro tipo de funcionarios que la Ley denomina personal asimilado, que se integra con los agregados civiles, militares y aéreos o navales y con los consejeros y agregados técnicos cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia de la administración pública federal, y que son acreditados por la Secretaría de Relaciones Exteriores con el ran go que les corresponde y asimilados al Servicio Exterior en tanto dure la comisión que se les ha confiado (artículo 14 de la Ley y 11 del Reglamento).

El artículo 35 del Reglamento de la Ley Orgánica -- del Servicio Exterior Mexicano contempla la posibilidad de que los jefes de las misiones diplomáticas (embajadas y misiones o delegaciones permanentes) y de las representaciones consulares (consulados generales, consulados de carrera o agencias - consulares), contraten, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a empleados auxiliares, para lo -- cual deberán ajustarse a la legislación del país sede de la -- misión o representación.

Estos empleados auxiliares, entre los que se incluyen secretarías, mecanógrafas, choferes, mensajeros, jardineros, intendentes, etc., no forman parte del Servicio Exte-

rior, por lo que nos concretaremos al personal que sí integra este órgano.

#### B. Algunos Aspectos Laborales

Por lo que hace al ingreso de personal del Servicio Exterior se da como sigue:

A los Embajadores y Cónsules Generales los designa el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en las ramas diplomática y consular.

Las vacantes de Agregado Diplomático y Vicecónsul se llenarán mediante un concurso público general al que convocará el Secretario de Relaciones Exteriores.

El ingreso a la rama administrativa en la categoría de Canciller de Tercera se hará mediante exámenes que organizará la Comisión de Personal del Servicio Exterior.

El ingreso del personal especial, como ya dijimos, es mediante designación del Presidente de la República.

Finalmente, el personal asimilado ingresa a petición de las dependencias de la administración pública federal.

que estiman oportuno acreditar a un consejero o agregado técnico a determinada misión diplomática o representación consular.

Ahora bien, con respecto a los ascensos del personal de carrera de Agregado Diplomático hasta Ministro en la rama diplomática; de Vicecónsul hasta Cónsul de Primera en la rama consular; y de Canciller de Tercera hasta Agregado Administrativo de Primera en la rama administrativa, los acordará el Secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal del Servicio Exterior.

Respecto a las percepciones, los miembros del personal del Servicio Exterior tendrán derecho a recibir las que -- fijan el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como -- los gastos de representación, viáticos y demás remuneraciones.

En tratándose de las vacaciones, los miembros del - Servicio Exterior comisionados en el extranjero tendrán derecho a gozar de 30 días naturales de vacaciones al año, pudien do acumular un máximo de 60 días de vacaciones.

Otro derecho de este tipo de trabajadores consiste en que la Secretaría de Relaciones Exteriores les cubrirá cada dos años el pasaje de ida y vuelta entre el lugar de su adscripción y la Ciudad de México, siempre que tengan derecho

al menos a 30 días de vacaciones. De concedérseles la prestación anterior deberán permanecer al menos 30 días de sus vacaciones en territorio nacional, para lo cual se registrará su llegada y su salida del país en la Secretaría de Relaciones Exteriores. La prestación anterior se hace extensiva al cónyuge, hijos menores de 21 años y padres que dependan económicamente y vivan bajo el mismo techo.

Asimismo, a los hijos de los miembros del Servicio Exterior, menores de 21 años, que no vivan con ellos por estar estudiando en México o por resolución judicial, la Secretaría les cubrirá cada dos años los pasajes de ida y vuelta para que puedan visitar a sus padres.

Respecto a las licencias tendrán derecho a las siguientes:

- Licencia económica con goce de sueldo, hasta por un término de 15 días en caso de urgencia comprobable, la cual será deducida del periodo de vacaciones.
- Licencia por enfermedad debidamente comprobada, hasta por dos meses con goce de salario íntegro, dos más con medio sueldo y dos sin sueldo.

- Licencia por maternidad, de tres meses con goce de salario íntegro, uno antes del parto y dos después.
- Licencia sin goce de sueldo, hasta por seis meses para cualquier otra causa justificada.

Otro derecho laboral que se les garantiza a los miembros del Servicio Exterior que son adscritos al extranjero o cambiados de adscripción, consiste en pagarles los gastos de transporte, empaque y seguro de menaje de casa, así como los gastos de transporte (vía aérea) e instalación suyos, de su cónyuge y familiares dependientes económicos hasta el segundo grado en línea recta ascendiente o descendiente que vivan con ellos.

Finalmente, el personal de carrera que haya prestado por lo menos 5 años de servicios, podrá solicitar quedar en disponibilidad, sin goce de sueldo ni prestaciones, hasta por un período de 3 años.

El personal especial no tiene derecho al privilegio citado en el párrafo anterior ni a las licencias sin goce de sueldo.

Por lo que hace al renglón de la seguridad social -

tiene derecho a las prestaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Evidentemente que en ninguna parte de los ordenamientos que hemos venido analizando se menciona nada relativo a derechos colectivos o procesales de estos trabajadores.

Como en otros trabajos, la normatividad que rige al personal del Servicio Exterior se justifica en algunas de las modalidades que impone, pero no cabe duda que restringe otros derechos sin que exista justificación.

#### 8. TRABAJADORES CONTRATADOS POR SERVICIOS PROFESIONALES O POR HONORARIOS.

Los empleadores han encontrado otra forma de explotar los servicios del hombre: incorporándolos por medio de -- contratos de prestación de servicios profesionales o por honorarios, cuando en realidad se trata de verdaderos vínculos de trabajo.

Lo mismo dentro de la iniciativa privada que en el servicio público, miles de trabajadores son llevados ficticiamente al campo del derecho civil, es decir, a una normatividad que les resulta notoriamente desventajosa.

En este ámbito se da una clara desproporción entre los sujetos de la relación, trabajador y empleador, pues - aunque teóricamente dentro del contrato de prestación de servicios profesionales las partes están en igualdad de circunstancias, en la práctica ocurre todo lo contrario, pues el patrón es quien impone las condiciones y el trabajador no tiene más remedio que aceptarlas, a la manera de un contrato de adhesión.

Dentro del servicio público, el artículo 8º de la Ley burocrática niega la tutela de este marco jurídico a estos trabajadores al señalar:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley ... aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".

Cuando se controvierte la naturaleza de una relación laboral, el trabajador tiene la garantía de que corresponderá al patrón probar ese extremo. (141)

(141) CONTRATO DE TRABAJO. NEGATIVA DEL. CARGA DE LA PRUEBA. En los casos en que se niega la existencia de la relación laboral y se afirma que ésta fue de otra naturaleza, pero de alguna manera se admite una prestación de servicios, la carga de la prueba es para el patrón demandado, quien debe acreditar el extremo en que basó su negativa para desvirtuar la presunción a que se contrae el artículo 21 de la ley laboral. Lo que no sucede cuando se niega en términos absolutos la relación de trabajo o cuando se niega ésta afirmándose que lo que existió fue de naturaleza diversa, sin admitirse de ningún modo la prestación de servicio, caso en el cual le toca a la parte actora demostrar el vínculo contractual de trabajo. Amparo directo 1016/80. Pablo Flores Ochoa. 1º de octubre de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Ernesto Rosas Ruiz.- Secretario: Norberto Baños Ortiz.

## 9. PARA CONCLUIR

Los trabajos anteriores han servido para ejemplificar lo dispersa que se encuentra la regulación del trabajo, - lo que se fue haciendo más patente conforme fuimos descendiendo en la escala de lo que hemos denominado en un principio -- "submundo laboral".

Lo más grave del caso es que el carácter ejemplificativo del análisis expuesto en este capítulo, está lejos de hacernos comprender la verdadera dimensión que alcanza el problema.

Existen muchos, muchos más grupos de trabajadores - que se hallan en situaciones similares a las expuestas.

Algunos de ellos sufren graves restricciones en sus derechos laborales, otros carecen de un marco jurídico laboral que los regule, a otros más se les niega tajantemente su calidad de trabajadores, en el mejor de los casos, los hay -- que sí tienen una protección en las leyes pero existe el problema de la no aplicabilidad de las mismas.

Así tenemos, entre otros, a los trabajadores del Poder Judicial, a los trabajadores al servicio de organismos -- internacionales, a los policías, a los bomberos, a los merito

rios, a los pasantes, a los menores, a los trabajadores al servicio de los partidos políticos, a los propineros, a los reos, etc.

No es posible que dentro de una misma sociedad existan trabajadores de primera, segunda, tercera y otras categorías; si esto es censurable a los patrones que hacen esas discriminatorias diferencias, resulta inconcebible que la distinción provenga de las leyes, incluso de las de más alto rango.

Una luz de esperanza que se vislumbra desde lo más profundo del submundo laboral en el que se encuentran legiones de trabajadores, la constituyen los esfuerzos que se han hecho al incorporar a la Declaración de los derechos sociales a ciertos grupos de trabajadores que durante años permanecieron al margen; a estos casos nos hemos de referir en el capítulo siguiente.

CAPITULO QUINTO  
ALGUNOS LOGROS PARCIALES

El análisis realizado en los capítulos anteriores nos muestra los distintos tratos que de parte de las leyes reciben quienes tienen el elemento común de entregar a un patrón su fuerza de trabajo.

Esas injustificadas diferenciaciones las observamos lo mismo en la Constitución que en las Leyes reglamentarias, del artículo 123, en las leyes del servicio civil y en un sin fin de ordenamientos que regulan las relaciones laborales de grupos concretos de trabajadores.

Trabajadores en general y trabajadores al servicio de la Federación, burócratas locales, trabajadores del campo, trabajadores de las cooperativas, de los fideicomisos, trabajadores de los organismos descentralizados, trabajadores al servicio del Estado que no reciben los beneficios de la Ley burocrática ...arbitrarias clasificaciones que discriminan, creadas para negar a unos, los beneficios que se otorgan a otros.

La dispersión legislativa que da origen a la desigualdad de trato de los trabajadores, produce un panorama inquietante, principalmente por el gran número de trabajado-

res a quienes, por una u otra razón, se les afectan sus derechos laborales.

Afortunadamente, frente a la tendencia de ir creando regímenes laborales de excepción, para ubicar en ellos a ciertos grupos de trabajadores, argumentando que así lo exigen las características propias del tipo de servicio de que se trata, la fuerza expansiva del derecho del trabajo ha logrado ampliar la protección de la Declaración de los derechos sociales a ciertos grupos de trabajadores a quienes durante muchos años se les había mantenido al margen de esa protección.

Tres son las reformas que reflejan el afán del legislador por afrontar la tendencia disolvente mencionada, en un intento reunificador de todas las relaciones de trabajo en la Ley Suprema.

Se trata de la incorporación constitucional de las relaciones laborales de los trabajadores universitarios, de los trabajadores bancarios y de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los Municipios.

#### 1. TRABAJADORES DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR AUTONOMAS POR LEY

##### A. Antecedentes

La lucha de los trabajadores universitarios giró en torno al reconocimiento de sus organizaciones sindicales. El 18 de octubre de 1933 se constituyó el primer sindicato de trabajadores universitarios, al que se le denominó Sindicato de Empleados y Obreros de la Universidad Nacional Autónoma de México (SEOUNAM), el que obtuvo su registro ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal el 2 de noviembre del mismo año.

Los argumentos que se expusieron al solicitar el registro fueron en el sentido de que siendo la universidad un organismo descentralizado de la administración pública federal, le era aplicable la Ley Federal del Trabajo de 1931, y que con fundamento en el artículo 233, fracción II de dicho ordenamiento, tenían derecho a formular tal solicitud. Asimismo afirmaron que no les era aplicable la disposición contenida en el artículo 237 de la Ley de 1931 que prohibía la sindicalización a aquellos trabajadores que se regulaban por reglamentos especiales, toda vez que no existía disposición universitaria que limitara el ejercicio del derecho de sindicalización.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, (142) que estableció que "Las re-

(142) Publicada en el Diario Oficial de 6 de enero de 1945; entró en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial.

laciones entre la Universidad y su personal de investigación, docente y administrativo, se regirán por estatutos especiales que dictará el Consejo Universitario. En ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo", trajo como consecuencia la cancelación del registro del SEOUNAM el 3 de octubre de 1949, y la negativa de registro a todas las agrupaciones de trabajadores a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica.

Por lo que hace al personal académico, el primer intento de sindicalización lo encontramos en 1955, con la creación de la Unión de Profesores, Empleados y Trabajadores de las Preparatorias Uno, Tres y Cinco. En 1964 surgió otra agrupación de académicos, el SPETUNAM y posteriormente el APAUNAM. En 1965 se organizó el Sindicato de Profesores de la Universidad Nacional Autónoma de México (SPAUNAM), el cual solicitó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social su registro, que le fue negado ese mismo año.

En el año de 1965 se dio un gran paso al expedirse el Estatuto del Personal Administrativo de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el cual se reconoció el derecho de asociación de los trabajadores administrativos.

En 1970 se expidió una nueva Ley Federal del Trabajo, la cual ya no contenía las limitaciones al derecho de sindi-

calización que aparecían en el artículo 237 de la Ley de 1931; pero ni la Ley ni el artículo 123 constitucional hacían men - ción al trabajo en las universidades, lo que originó una gra - ve incertidumbre, pues ya para entonces se había dado el apar - tado "B", y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Es - tado que incorporaba a su regulación a algunos organismos des - centralizados.

En 1972 el STEUNAM exigió el reconocimiento como - sindicato ante las autoridades universitarias y la celebración de un contrato colectivo de trabajo, pretensión que se hizo - acompañar de una suspensión de labores del 25 de octubre de - 1972 al 15 de enero de 1973, (143) también conocida como "la huelga de los 83 días".

La solución a este conflicto ocurrió estando la Rec - toría de la UNAM a cargo del Dr. Guillermo Soberón, era Aboga - do General el Maestro Jorge Carpizo, y consistió en la celebra - ción de un Convenio Colectivo de Trabajo, el cual firmaron en febrero de 1973, por parte de la UNAM: Lic. José Dávalos Mora - les, Ing. Carlos Orozco Sosa, Ing. Ramón López Verdugo, Lic. Guillermo Hori Robaina, Lic. Santiago Barajas Montes de Oca, Lic. Alfredo Sánchez Alvarado y Lic. Felipe Rodríguez Pérez; y por parte del STEUNAM: Evaristo Pérez Arreola, Lic. Juan Manuel Gómez Gutiérrez, Leonardo Olivos Cuéllar, Carlos Alfonso Melo

(143) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Edi - torial Porrúa, 4a. edición. México, 1977. p. 600.

Rodríguez, José Gutiérrez Calzadilla, Nicolás Olivos Cuellar, Tomás Marín y Lic. Héctor Castro.

El 28 de junio de 1974 el Consejo Universitario aprobó el Estatuto del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México que abrogó al de 16 de diciembre de 1970. En el artículo 113 estableció: "La Universidad reconoce la libertad de su personal académico para organizarse en asociaciones o colegios de acuerdo con los principios de la legislación universitaria, principalmente la autonomía y la libertad de cátedra y de investigación".

Tiempo después otra organización, el SPAUNAM, no pudo obtener el carácter mayoritario en el recuento efectuado en enero de 1976, y decidió asimilarse al STEUNAM. Con motivo de dicha alianza surgió el 27 de marzo de 1977 el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM). Esta agrupación demandó su reconocimiento en junio del mismo año como sindicato de trabajadores académicos y administrativos, y como titular del convenio colectivo de los trabajadores administrativos y de las condiciones generales del personal académico. No logró su objetivo, sólo obtuvo la titularidad del convenio colectivo de trabajo del personal administrativo (144).

(144) DAVALOS, José. La Contratación del Personal Académico en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley, en: Administración de Recursos Humanos en Instituciones de Educación Superior. SEP. Universidad Autónoma de Hidalgo, México, 1983. p. 116.

En términos generales, desde 1972 hasta 1980 persistió en la UNAM un denso problema laboral, caracterizado por movimientos que frecuentemente paralizaban la vida académica de la Institución, muchas veces de manera violenta.

En agosto de 1976, con la intención de buscar una solución que resolviera esta situación, la UNAM envió al Ejecutivo Federal un proyecto de reforma, en el cual se proponía adicionar al artículo 123 un apartado "C", en el que se establecía una regulación laboral para el trabajo en las universidades, de acuerdo con la naturaleza --de servicio público-- de las funciones de dichas instituciones.

Pretendía el proyecto satisfacer las legítimas aspiraciones gremiales de los trabajadores académicos y administrativos de las universidades.

El proyecto fue sometido a diversas audiencias públicas, con la asistencia de las partes interesadas y con representantes del Gobierno federal. La difícil situación de orden económico que se vivía, sumada a la inquietud política --que generaba la sucesión presidencial, hizo que las posibilidades de avance del proyecto se diluyeran.

Aun cuando la sola proposición de crear marcos jurídicos-laborales específicos resulta contraria a la idea que en este trabajo se sostiene, reconocemos en el proyecto men--

cionado su carácter propositivo y conciliador, así como su intención por procurar extender la protección constitucional a los trabajadores universitarios.

El movimiento sindical universitario adquiría mayor fuerza día con día; existían sindicatos con una vida intensa, pero sin reconocimiento legal, que exigían su registro; la situación era delicada y resultaba indispensable un análisis -- apasible, para que la decisión que se adoptara fuera en todo respetuosa de la autonomía universitaria.

Las autoridades universitarias y del trabajo no daban dar cabal respuesta a las demandas sindicales en virtud de que el artículo 123 constitucional no contemplaba las relaciones laborales de los organismos descentralizados, como las universidades públicas autónomas.

#### B. La Reforma Constitucional

Ante este panorama nada halagüeño, por la falta de un marco jurídico que regulara la vida de las universidades - públicas mexicanas, Jorge Carpizo reiteraba que "no puede haber Universidad sin la fuerza primordial de la libertad de cátedra e investigación, condición del desarrollo y sus bondades. La garantía constitucional que reclamamos para nuestro trabajo, ha de traducirse en una Universidad libre de interrup

ciones arbitrarias, en las que se elimine cualquier posibilidad de que las diferencias entre sus miembros y entre sus órganos se diriman con violencia e irreflexión". (145)

La solución al problema "ciertamente sorpresiva, no cabe duda que fue, por lo menos, audaz", (146) consistió en -- adicionar al artículo 3º constitucional la fracción VIII mediante reforma publicada en el Diario Oficial el 9 de junio de 1980, cuyo texto es el siguiente:

"VIII. Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; - realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; - fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de - su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las re - laciones laborales, tanto del personal académico como del ad - ministrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades --

(145) CARPIZO, Jorge. Reformas Legislativas en la Universidad Nacional Autónoma de México, 1973-1976, en: La Universidad en el Mundo. UNAM. México, 1977. p. 55.

(146) BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo. T. II. - Editorial Porrúa, 5a. edición. México, 1983. p. 492.

que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".

En cumplimiento del mandato constitucional, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaboró un proyecto de adiciones a la Ley Federal del Trabajo que se aprobó y publicó en el Diario Oficial de 20 de octubre de 1980. La regulación de los trabajadores universitarios se incorporó a la Ley en el capítulo XVII del título sexto relativo a los trabajos especiales, con la denominación de "Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley".

Con la creación de un marco jurídico para el trabajo de las universidades en la Constitución y en la Ley, trabajadores administrativos y los obreros del pensamiento, se dio apertura al reconocimiento de las organizaciones sindicales.

Tanto el STUNAM como las AAPAUNAM obtuvieron su registro de parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el día 21 de octubre de 1980. Los sindicatos universitarios pudieron tener al fin un desarrollo normal dentro de los

cauces legales, con goce de los derechos de negociación colectiva y de huelga.

Los derechos laborales quedaron protegidos y la autonomía, "Como expresión normativa, como resultado de un proceso social, como garantía del trabajo académico, como elemento que responsabiliza a la Institución frente a la sociedad por el destino de los recursos que de ella recibe y como entidad que actúa dentro y no contra el Estado, recibe, con la iniciativa presidencial aprobada por el Constituyente Permanente, un poderoso estímulo que se traduce en un renovado compromiso para las universidades". (147)

Es evidente que la reforma que comentamos trajo consigo una gran seguridad para todos los universitarios, porque "una comunidad no puede subsistir sin que entre sus miembros exista una clara definición de las responsabilidades que corresponden a cada quien frente a los demás miembros, y sin la precisión de los derechos de cada uno frente al conjunto. La normatividad, por lo mismo, sea expresa o consuetudinaria, constituye la parte vertebral de la vida comunitaria". (148)

(147) VALADES, Diego. Las Leyes Orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM, Deslinde 125. México, 1980. pp. 46 y 47.

(148) SOBERÓN ACEVEDO, Guillermo. Sobre lo que Significa Ser Universitario. UNAM. Pensamiento Universitario 54, UNAM. México, 1982. p. 17.

### C. Su Situación Actual

El nuevo marco normativo de las universidades, en su carácter de normatividad especial, busca hacer compatibles los derechos laborales de los trabajadores académicos y administrativos, la autonomía, la libertad de cátedra y de investigación y los fines propios de este tipo de instituciones.

#### a) Sujetos de la relación de trabajo

Por lo que hace a los trabajadores, la Ley, en el artículo 353-K distingue al trabajador académico como "la persona física que presta servicios de docencia o investigación a las universidades o instituciones a las que se refiere este capítulo, conforme a los planes y programas establecidos por las mismas", del trabajador administrativo que es, por exclusión, "la persona física que presta servicios no académicos a tales universidades o instituciones".

Por lo que se refiere al empleador nos encontramos con que el proyecto de 1976 le concedía ese carácter a las universidades e institutos de educación superior públicos, posteriormente en la Constitución y en la Ley reglamentaria se restringe el concepto, ya que sólo comprende a las instituciones de este tipo cuando tengan autonomía legalmente concedida. La situación anterior, dice Néstor de Buen, "determina la ex-

clusión del régimen especial a los trabajadores académicos y administrativos de las universidades e institutos privados y, lo que es más curioso aún, a los que laboran para entes públicos a los que no se haya otorgado autonomía". (149)

b) Regulación de los aspectos académicos:

Las cuestiones académicas, dice el artículo 353-L, corresponde regularlas exclusivamente a las universidades.

En el mismo precepto están contenidas algunas otras disposiciones que si bien en cualquier empresa serían de carácter laboral, en este tipo específico de prestación de servicios son académicas. Así tenemos que el ingreso, promoción y permanencia del personal docente y de investigación, está condicionado a la aprobación de una evaluación académica de conformidad con los ordenamientos estatutarios de cada institución<sup>(150)</sup>; esto hace que la docencia y la investigación se

(149) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. pp. 497 y 498.

(150) UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, NOMBRAMIENTOS Y CONTRATO DEL PERSONAL DOCENTE DE LA. SE RIGEN POR LA LEY ORGANICA, ESTATUTOS Y REGLAMENTO DE LA PROPIA INSTITUCION. Las características de los nombramientos y contratos que rigen la situación jurídica del personal docente en la Universidad Nacional Autónoma de México, se encuentran reguladas por las disposiciones de la Ley Orgánica de dicha institución y los Estatutos y Reglamentos que de la propia Ley emanan, los cuales, en la parte conducente, indican los procedimientos internos para que las designaciones de profesores e investigadores adquieran el carácter de definitividad, exigiéndose en todo caso el cumplimiento de los requisitos de prueba de

mantengan al margen de cualquier circunstancia política de partido.

"En un estudio realizado en 1980 sobre dieciocho contratos colectivos para el personal académico de universidades públicas, diez reservaban expresamente la regulación de la selección, promoción y definitividad del personal académico a los estatutos emanados del órgano universitario colegiado, titular de las facultades reglamentarias en la universidad respectiva. En relación a los demás contratos, cuatro establecían una representación directa del sindicato en las comisiones --dictaminadoras sobre el ingreso y promoción del personal académico; tres de los cuales prevenían la integración de comisiones mixtas formadas paritariamente con representantes de las autoridades universitarias y del sindicato, y en uno se asignaba una representación sindical del 33 al 40 por ciento, en

oposición o procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los contratados. Amparo directo 7323/79. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 de marzo de 1980. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Arturo Carrete Herrera. Amparo directo 5078/79. Bernardo Antonio Muñoz Riverol. 27 de febrero de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Juan Moises Calleja García. Secretaria: Silvia Pichardo de Quintana. Amparo directo 3047/77. Mauricio Millán Gómez Avuado. 10 de febrero de 1978. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: Carlos Villascán --Roldán. Amparo directo 3650/67. Universidad Nacional Autónoma de México. 18 de febrero de 1970. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Willdebaldo Bazarte Cerdán. Amparo directo 4958/61. Universidad Nacional Autónoma de México. 10 de abril de 1963. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Angel Carbajal. Secretario: Humberto Cabrera Vázquez.

la comisión correspondiente. En dos de los contratos se incluía la cláusula de exclusión por admisión y en otros dos se admitía la posibilidad de promoción por mero escalafón. En cinco contratos colectivos se otorgaba la definitividad instantánea al personal académico que hubiere ingresado por concurso y en dos se concedía la definitividad automática por el puro transcurso del tiempo (en uno al cumplir el mes del periodo a prueba y en otro al completar dos semestres continuos). Asimismo, por lo menos en tres contratos, se establecían recursos de inconformidad respecto a las decisiones de evaluación académica del personal y la integración de comisiones mixtas paritarias con representantes de la universidad y del sindicato, encargadas de la sustanciación y adjudicación de los recursos, a cuyas resoluciones se les atribuían efectos definitivos". (151)

Como consecuencia de la reforma de 1980 la suspicacia jurídica quiso sugerir la invalidez de las modificaciones de la norma constitucional en función de los derechos adquiridos, y se objetaba que en anteriores convenios o contratos colectivos de diversas instituciones de educación superior, se habían diseñado cláusulas conforme a los avances de hecho del

(151) OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. Régimen Jurídico de la Carrera Académica y Criterios para Determinar el Alcance de la Contratación Colectiva en las Universidades Mexicanas Públicas Autónomas, en: Seminario Internacional sobre Regulación de la Carrera Académica. Centro de Documentación Legislativa Universitaria. UNAM, 1982. p. 3.

momento de su creación y que contemplaban la participación -- sindical en las esferas tanto académicas como administrativas.

En efecto, conforme a este razonamiento resultaba claro que de ninguna manera podrían quedar afectados los derechos adquiridos de los sindicatos de los mencionados establecimientos educativos, pero únicamente los derechos adquiridos de carácter laboral que concordaran con la autonomía, con la libertad de cátedra y de investigación; derechos adquiridos que no podían estar por encima o contra la Constitución. La norma constitucional es la voluntad soberana del pueblo y debe acatarse.

De ahí que debía estimarse ociosa cualquier idea que pretendiera declarar inconstitucional una norma de la mayor jerarquía, cuyos efectos irradian a toda la actividad educativa en el país, y que tiene como objeto remediar un mal que había crecido más y más gracias a la indefinición jurídica.

La batalla por la autonomía universitaria en la Universidad Autónoma Metropolitana fue vigorosa y resuelta; en la cabeza del sector jurídico estuvo, como Abogado General, el Dr. Leoncio Lara Saenz. El esfuerzo rindió sus frutos.

En un laudo dictado por la Junta Especial Número 14 Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en el expedien

te número 253/81, en relación a varias cláusulas del contrato colectivo celebrado entre la Universidad Autónoma Metropolitana y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la UAM, se resolvió: "De todo este cuerpo de Ley se deduce, primero, que hay un cambio sustancial en las normas que regulaban las relaciones de trabajo entre Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley y su personal académico y - que obedeciendo este cambio a disposición constitucional, pug de hablarse válidamente de retroactividad (Por disposición de la Ley Orgánica mediante la cual fue creada la UAM, las relaciones de trabajo de esta institución se regulaban conforme - al Apartado B del artículo 123 Constitucional y la ley reglamentaria respectiva); segundo, que sólo podrán ser materia de revisión aquellos aspectos que sean susceptibles de contratación colectiva... cabe afirmar que tales normas (las del Contrato Colectivo de Trabajo) carecen de eficacia jurídica a - partir del momento en que el Estado, considerando los altos - fines a realizar por las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley y su trascendencia para el futuro del país, creó el cuerpo de Ley específico para regularlas, en cuanto contradigan tales disposiciones". En seguida se estableció cuales cláusulas eran de orden académico y - por tanto quedaban excluidas del Contrato Colectivo de Trabajo.

La negociación en los aspectos concernientes a la - autonomía, la libertad de cátedra, investigación y la exten-

sión de la cultura, no es propia, jurídicamente, de los contratos colectivos. Si por el contrario, un contrato colectivo llegara a abordar esta materia, las cláusulas relativas serían nulas por ir contra la Constitución y la Ley. La anterior fue la opinión del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Nayarit, en diciembre de 1980, expresada a solicitud del Rector de la Universidad de esa entidad.

La esencia de la universidad no es objeto de negociación, la universidad por sí misma decide sobre su quehacer esencial de todos los días. Por lo tanto, en la búsqueda de la excelencia académica, la universidad se reserva la regulación del ingreso, permanencia y ascenso de su personal académico.

La vida académica es el conocimiento objetivo, la reflexión, el análisis y el cuestionamiento de todas las corrientes del pensamiento; constituye la esencia de la libertad de cátedra y de investigación en la universalidad de la universidad, con respeto para los derechos laborales de los trabajadores académicos y administrativos; a éstos interesa preservar la autonomía, ya que "...es la Universidad donde estudian y estudiarán sus hijos; porque conocen que la Universidad es un factor importante de movilidad social y porque quieren sentirse satisfechos del lugar en donde laboran, y compren

den que están auxiliando con su trabajo a la formación de los recursos humanos que México necesita".(152)

c) **Condiciones de trabajo**

Por lo que respecta a la jornada, encontramos la modalidad consistente en la posibilidad de contratar a los trabajadores académicos por jornada completa, media jornada, o bien, si se dedican de manera exclusiva a la docencia, la contratación podrá hacerse por hora-clase (artículo 353-M).

Néstor de Buen considera que el artículo anterior deja fuera una posibilidad muy frecuente que es la contratación de los investigadores por obra determinada, y que en cambio a ese vínculo suele regularse por contratos de prestación de servicios profesionales.(153)

Tratándose del salario, tenemos que aquí, como en otros trabajos especiales, se establece que no es violatorio del principio de igualdad de salarios, fijar salarios distintos para trabajos iguales, cuando correspondan a categorías académicas diferentes (artículo 353-N).

(152) CARPIZO, Jorge. Discurso pronunciado el 2 de enero de 1985, en la toma de posesión como Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

(153) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. p. 501.

## d) Derechos colectivos

El derecho de sindicalización, como dijimos, fue el resultado de muchos años de lucha de los trabajadores universitarios y culminó con el reconocimiento y registro de sus agrupaciones. Este derecho puede ejercitarse formando sindicatos de personal administrativo o sindicatos de personal académico, a los que la Ley da el trato de sindicatos gremiales, o bien, constituyendo sindicatos de institución que son aquellos que comprenden a ambos tipos de trabajadores de una misma universidad, y que para los efectos de la Ley se consideran sindicatos de empresa. En cambio se negó la posibilidad de crear sindicatos que comprendan a dos o más universidades, a uno o varios Estados y con mayor razón un sindicato nacional (artículos 353-N y 353-P).

Baltasar Cavazos considera adecuada esta limitación porque "...no podría ser de otra manera, un Sindicato Único de Trabajadores Universitarios acabaría con la autonomía universitaria y estaría, en muchos casos, inmiscuido en problemas que le serían ajenos...cada Universidad, precisamente por ser única y distinta de las demás, debe tener, en todo caso, su sindicato propio, ya que sus problemas también son muy peculiares y sus necesidades muy específicas". (154)

(154) CAVAZOS FLORES, Baltasar. Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada. Editorial Trillas, 11a. edición. México, 1981, p. 267.

Referido a la negociación colectiva encontramos que la Ley reglamentaria establece dos modalidades. La primera - consiste en que las condiciones pactadas en los contratos colectivos para el personal académico no se extenderán al personal administrativo, ni a la inversa, a menos que así se convenga de manera expresa. La segunda es en el sentido de prohibir que en los contratos colectivos de los académicos se pacten las cláusulas de admisión o separación (artículo 353-Q).

En principio, los trabajadores universitarios son - titulares de un derecho de huelga irrestricto, pero ello no - obsta para que su ejercicio en este trabajo específico adquiera ciertas modalidades.

Si analizamos cada una de las causales por las que se pueden acudir a la huelga, contenidas en el artículo 450 - de la Ley, se podrá observar que, atendiendo a la naturaleza misma del tipo de servicio que se presta en las instituciones de educación superior, no todas podrán invocarse.

El artículo 450 dispone que la huelga deberá tener por objeto: fracción I. "Conseguir el equilibrio entre los - factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital".

Las universidades e instituciones de educación superior no son unidades de producción que cuenten con capital,

en el sentido que señala esta fracción I, por lo que aparente-  
mente se podría afirmar que no procede la huelga que pretenda  
equilibrar los "factores de la producción".

Sin embargo, la Ley en el capítulo del trabajo aca-  
démico y administrativo de las Universidades, en la parte me-  
dia del artículo 353-J establece la que bien puede decirse --  
que es la finalidad de la huelga en la universidad: "...conse-  
guir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de  
trabajo..."

De este modo si es posible que se dé la primera cau-  
sal de huelga de las consignadas en el artículo 450. De otro  
modo ¿cuál sería el concepto general de causal de huelga que  
comprendiera a las otras seis del precepto indicado?

En todo caso el objeto de la huelga en las universi-  
dades es "el equilibrio y la justicia social en las relaciones  
de trabajo..."; esto puede afirmarse conforme al principio de  
que lo especial prevalece sobre lo general, y tomando en cuen-  
ta que la universidad pública depende económicamente del sub-  
sidio que el pueblo mexicano le entrega a través de la autori-  
dad del Estado.

Respecto a la fracción II del artículo 450, que se-  
ñala: "Obtener del patrón o patrones la celebración del contra-  
to colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el -  
período de su vigencia...". Esta disposición es aplicable; no

existe ninguna limitación para el ejercicio de la huelga por parte de los sindicatos en las universidades.

La fracción III del mismo precepto establece: "Obtener de los patrones la celebración del contrato-ley y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo IV del título séptimo".

No es procedente invocar esta causal, porque conforme al artículo 353-N no se admite la integración de sindicatos que pertenezcan a dos o más universidades o instituciones de educación superior; lo anterior obedece a la necesidad de garantizar la autonomía e independencia de cada institución.- Como consecuencia de dicha prohibición, no procede la celebración de contratos-ley en las instituciones de educación superior.

La fracción IV dispone: "Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado". Por lo que hace al contrato colectivo no existe discusión alguna para emplazar y estallar una huelga, a fin de obtener el cumplimiento del contrato. Sin embargo, en lo relativo al cumplimiento del contrato-ley, no es aplicable tal disposición porque el artículo 353-N implícitamente establece la prohibición de formular contratos-ley en estas instituciones, luego enton

ces no es posible exigir el cumplimiento de algo que no puede existir, ni existe.

Tampoco se puede exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades, que es la causal que contiene la fracción V. del artículo 450. Esta fracción no puede considerarse aplicable, porque las instituciones de educación superior no son empresas en los términos del artículo 16 de la Ley; porque no forman parte del proceso de la producción; y porque no persiguen fines lucrativos. Además, por disposición expresa de la Ley, están exceptuadas de la obligación de repartir utilidades las instituciones públicas descentralizadas con fines culturales (artículo 126, fracción V).

La huelga por solidaridad a que se refiere la fracción sexta del artículo 450 de la Ley, tiene su negación en una norma de jerarquía superior que es la Constitución de la República.

¿En qué consiste la huelga por solidaridad? Consiste en la suspensión del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores para apoyar una huelga que tenga por objeto algunos de los propósitos enumerados anteriormente.

En la universidad pueden convivir y desarrollarse - todas las libertades, menos la de acabar la inteligencia. Por esto el Constituyente -para salvar la cultura del pueblo, para preservar el servicio público social de hacer ciencia y enseñar ciencia- afirmó en la reforma de 1980: "Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta -- Constitución, ...de manera que concuerden con la autonomía, - la libertad de cátedra e investigación..."

La naturaleza misma de la huelga solidaria, la naturaleza misma de los sindicatos universitarios, la naturaleza misma de la autonomía definida por el Constituyente -un servicio público social-, evidencian la necesidad de preservar la libertad para el ejercicio de la inteligencia, de la cultura. Es absurdo aniquilar el derecho social constitucional -investigar y enseñar con libertad-, en nombre de otro derecho social como el de la huelga solidaria. La voluntad soberana de la Nación afirmó la autonomía universitaria a nivel constitucional; en tanto que la huelga solidaria es un aspecto de la huelga comprendido en la Ley reglamentaria.

El cerebro como el corazón, jamás han de apagarse, - deben permanecer con vida siempre, hasta para iluminar los caminos del tránsito hacia las metas que el pueblo quiera darse en un momento determinado.

La última fracción del artículo 450 se refiere al derecho de ejercitar la huelga cuando tenga por objeto exigir cada año la revisión del contrato colectivo, en lo referente a los salarios en efectivo por cuota diaria. Para su ejercicio no existen limitaciones más que las señaladas en la misma legislación.

En otro orden de ideas, en la Ley reglamentaria se establecen dos modalidades al procedimiento de huelga; la primera se refiere al aviso de suspensión de labores que ha de presentarse cuando menos con diez días de anticipación, por tratarse de un servicio público. La segunda modalidad determina la posibilidad de que las partes puedan acordar las guardias de trabajadores que seguirán ejecutando aquellas labores cuya suspensión pueda perjudicar irreparablemente la marcha de una investigación o un experimento en curso (artículo 353-R).

e) Autoridad jurisdiccional

Con la intención de evitar que los conflictos que se suscitan entre los trabajadores universitarios y las instituciones a las que sirven, fueran conocidos por representantes de los sectores poco identificados con la prestación de este tipo de servicio, se estableció en la Ley que se crearían juntas especiales dentro de las juntas de conciliación y arbitraje

je o las de conciliación permanente. Estas juntas especiales estarán integradas paritariamente por el representante de la universidad de que se trate y por el representante de los trabajadores, académicos o administrativos, y son presididas por el representante del Gobierno (artículo 353-S).

En la actualidad al órgano jurisdiccional al que se le ha dado competencia para conocer de los conflictos laborales entre las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley con sus trabajadores, es la junta especial 14 bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

## 2. TRABAJADORES DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA Y CREDITO

### A. Antecedentes

Durante muchos años, y respondiendo a razones de tipo político, los trabajadores de las instituciones de banca y crédito estuvieron regulados por reglamentos especiales.

Hasta antes del año de 1937, eran las leyes civiles y mercantilistas las que se ocupaban de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios.

En el año de 1937, durante el mandato del gen

ral Lázaro Cárdenas, se expidió el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. (155)

De este ordenamiento "se ha pensado, con toda razón, que la intención del legislador fue que los empleados bancarios quedaran incluidos en la disposición del artículo 237 de la Ley de 1931, que prohibía formar sindicatos a las personas a quienes la Ley sujetaba a reglamentos especiales. La manobra era clara..." (156)

Posteriormente, siendo Presidente de la República - Adolfo Ruiz Cortines fue expedido un nuevo reglamento para los trabajadores bancarios, (157) el cual sigue la misma línea que su antecesor, creando un régimen de excepción, y la diferencia básica consiste en la reestructuración del capitulado en base a una técnica jurídica mejor aplicada.

El 1º de mayo de 1970 entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo, abrogando la de 1931, con lo cual "no sólo quedaron abolidos o derogados los preceptos de ésta sino los reglamentos expedidos con apoyo en la misma y que sean contrarios a los nuevos textos legales, en cuyo caso se encuen-

(155) Publicado en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1937.

(156) BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit. p. 505.

(157) Publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1953.

tra el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares... salvo costumbres superiores laborales que entrañan beneficios o prerrogativas superiores a la Ley". (158)

De manera sorpresiva, en el año de 1972 se publicó un decreto que reformó y adicionó al reglamento bancario, (159) el cual ratificó su condición, manteniéndolos al margen de la legislación laboral del cual eran sujetos.

Los reglamentos bancarios que hemos citado fueron permanentemente criticados durante su vigencia, calificándolos de inconstitucionales.

Desde el momento en que los reglamentos bancarios fueron expedidos por el titular del Ejecutivo, argumentando el ejercicio de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, estaban viciados de inconstitucionalidad formal, pues en estricto apego a la división de poderes y a las facultades de éstos, corresponde al Congreso Federal ex pedir las leyes sobre el trabajo (artículos 123, 2º párrafo y 73, fracción X constitucionales), y esta facultad no puede ser delegada, sino en los casos de suspensión de garantías, y

(158) TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, 54a. edición. México, 1986. pp. 512 y 513.

(159) Publicado en el Diario Oficial de 14 de julio de 1972.

es claro que al expedir dichos reglamentos no estaba dada ninguna situación de emergencia.

Además, se trataba de reglamentos heterónomos que requerían de la existencia de una ley previa, la cual no podría ser rebasada por el reglamento, el que sólo se ocuparía de su pormenorización para hacerla más eficaz; pero en este caso no existía una ley que reglamentar, y más aún algunos preceptos llegaban a contrariar disposiciones constitucionales, por lo que también encontramos inconstitucionalidad material.

El sostenimiento de estos reglamentos durante casi cincuenta años, encuentra su explicación en el hecho de que dentro de su texto, al tiempo que se establecían tajantes limitaciones a ciertos derechos de los trabajadores (principalmente los colectivos), también se concedían, en una transacción mediatizadora, ciertas prestaciones por encima de las que gozaba la generalidad de los trabajadores (salario mínimo especial, jornada de trabajo reducida, periodo vacacional amplio, servicios de seguridad social extensos, etc.).

A partir de 1970 con la supresión de la prohibición de sindicalizarse a los grupos que se regulaban por leyes especiales, comenzó a gestarse un gran movimiento de sindicalización bancaria, cuyo principal obstáculo derivaba de la falta de cohesión de grupo.

Se integraron varios sindicatos de empresa y presentaron las solicitudes de registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El gobierno se encontró de pronto ante una grave disyuntiva: respetar el derecho de sindicalización, constitucionalmente consagrado y, consecuentemente, mantener en todo tiempo la incertidumbre sobre el brote de algún movimiento de huelga que paralizaría la actividad de importantes sectores productivos, o bien negar el registro, con la evidente transgresión de la Constitución, pero evitando la posibilidad de un movimiento de huelga.

Los registros solicitados se negaron al tenor de argumentos como el siguiente: "En esta situación al ser examinado el contenido del reglamento de que se trata, se encontró que en los artículos 2º y 4º se establece que la contratación de los empleados de este tipo de instituciones debe ser individual y libre, razón por la cual ninguna organización puede fijar condiciones de contratación y realizar las finalidades previstas en el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo. A mayor abundamiento, el susodicho reglamento que regula las relaciones de trabajo entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares y sus empleados, al imponer el trato individual en las relaciones laborales, excluye la posibilidad de constituir sindicatos en los términos de la Ley Federal --

del Trabajo. Por las anteriores razones es de negarse el registro solicitado". (160)

Frente a la negativa gubernamental de registrar a los sindicatos bancarios, estas agrupaciones empezaron a presionar, llegando a mencionar, inclusive, la intención de constituir un sindicato nacional; por toda respuesta a sus planteamientos se desató un movimiento represivo contra los sindicalistas.

El movimiento sindical bancario tuvo que refugiarse en la clandestinidad y, contrastantemente, el derecho de asociación de la parte patronal lucía más sólido que nunca a través de la Asociación de Banqueros.

Las manifestaciones de solidaridad que recibieron los sindicatos bancarios coadyuvaron a borrar su carácter y su actuar subrepticio, de tal manera que el movimiento sindical bancario asomó con gran fuerza en los inicios de la década actual.

#### B. La Reforma Constitucional:

El 1º de septiembre de 1982 los trabajadores bancarios fueron reivindicados en sus derechos colectivos, al anun-

(160) BUEN LOZANO, Néstor de. Los Trabajadores de Banca y Crédito. Editorial Porrúa, 1a. edición. México, 1984. pp. 6 y 7.

ciarse en el Informe presidencial de ese año la expropiación bancaria. Como un argumento más en favor del decreto de expropiación se dijo que "los derechos de los trabajadores del sistema bancario serán respetados". El viejo anhelo de crear un sindicato bancario podrá fructificar, como ocurre en la mayor parte de los países del mundo".

Posteriormente, el 6 de septiembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial un decreto que confirió a los bancos expropiados la calidad de Instituciones Nacionales de Crédito, para lo cual se integraría un Consejo Consultivo. Asimismo, en el artículo 3º se concedió al órgano citado la facultad de proponer... "en su oportunidad, las normas conducentes a regir las relaciones laborales de los trabajadores de las Instituciones de Crédito ...conforme a las disposiciones del apartado 'B' del artículo 123 constitucional, permaneciendo, entre tanto, reguladas por el reglamento, sin menoscabo de los derechos y prestaciones de que actualmente disfrutaban".

Finalmente, por decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1982, se incorporaron las relaciones laborales de los trabajadores bancarios al texto constitucional; mediante la adición de la fracción XIII bis al apartado "B" del artículo 123 constitucional.

La fracción adicionada es la siguiente: "Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28 (las que presten el servicio público de banca y crédito), regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".

La inclusión del trabajo bancario en el marco laboral citado, no corresponde a la naturaleza del servicio, se hizo con el afán de limitar su derecho de huelga, dado lo difícil que resulta configurar las causas de procedencia de la misma en el ámbito burocrático.

"Curiosamente el nuevo régimen no sería para todos. Como sujetos merecedores de excepción, quedaban fuera el Banco Obrero, el Nacional City Bank y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada". (161)

Un cambio tan brusco como el que sufrieron los trabajadores bancarios en 1982, propició que presentara dificultades la adecuación normativa a su nueva situación.

El sistema compensatorio utilizado con los trabajadores bancarios, consistente en concederles prestaciones superiores en algunos rubros a cambio de restricciones en otros,

(161) Idem. p. 9.

daba lugar a la inquietud de si era obligación de las instituciones el seguir concediendo esas prestaciones especiales.

Tal inquietud dio lugar a todo tipo de propuestas formuladas por las partes interesadas. Así, en el mes de febrero de 1983 se hizo circular con insistencia la especie "de sustraer del régimen laboral del artículo 123 constitucional a los trabajadores bancarios para pasarlos al sistema disciplinario que corresponde a los militares, los marinos y las fuerzas de seguridad pública.

"Se trata de sacar a los trabajadores de la banca de la fracción XIII bis, apenas creada el 11 de noviembre de 1982, que los incorporó al régimen de los trabajadores al servicio del Estado y de llevarlos al sistema de reglamentos especiales". (162)

A mediados de 1983 cobró auge la corriente que pedía la creación de un apartado "C" para los trabajadores bancarios, proposición que tuvo nula aceptación y mereció los más acres comentarios, entre los que destaca el del líder de la CTM, Fidel Velázquez, en el sentido de que este tipo de medidas dividen al proletariado, y que "de seguir así, no alcanzarán las letras para tanto apartado".

(162) DAVALOS, José. No a la Servidumbre Bancaria. Periódico El Nacional. México, 16 de febrero de 1983. p. 11.

### C. Su Situación Actual

La incertidumbre acabó con la expedición de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. (163)

La Ley reglamentaria en cuestión cuenta con veinticuatro artículos solamente, pero a través de un mecanismo de complementación, considera aplicables las disposiciones de los títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en cuanto no se le opongan.

En la exposición de motivos se puso en claro que -- esta Ley reglamentaria "tiene por objeto fijar el marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios con las instituciones de crédito, incorporando el régimen al que han estado sujetos y respetando especialmente las prestaciones que con tanto esfuerzo han logrado, y haciendo compatible su estatuto laboral con el establecido para los trabajadores al servicio del Estado".

Algunos preceptos de la Ley de los Trabajadores Bancarios ameritan un comentario, aun cuando sea breve.

(163) Publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1983; entró en vigor el 1º de enero de 1984.

El artículo 4<sup>º</sup> establece en el segundo párrafo que el trabajador de base adquiere estabilidad en su empleo luego de cumplir doce meses de servicios, disposición que perjudica a los trabajadores bancarios, desde el momento en que la disposición equivalente de la Ley burocrática condiciona la inamovilidad a una temporalidad de solamente seis meses de servicio.

El artículo 8<sup>º</sup> supera a su equivalente en la Ley burocrática en cuanto a que esta última establece el pago de la prima dominical, mientras que la primera prevé también una prima para el trabajo prestado en día sábado.

El artículo 9<sup>º</sup> beneficia a los trabajadores bancarios en el renglón de las vacaciones; concede veinte días de vacaciones durante los diez primeros años, veinticinco días de vacaciones en los siguientes cinco años, y treinta días de vacaciones a partir de los quince años de servicios. La prima vacacional también es superior en el caso de los trabajadores bancarios, ya que por este concepto se les otorga el 50% del salario correspondiente a los días de vacaciones, en tanto que para los burócratas federales según la LFTSE es del 30%.

El artículo 10 establece el llamado "salario mínimo bancario" que es equivalente al salario mínimo general vigente en la localidad de que se trate aumentado en un 50%.

El artículo 12 establece un sistema de retribución complementario del salario fijado en los tabuladores, en base a la antigüedad, que aumenta considerablemente las percepciones, toda vez que forma parte del salario y se considera para el cómputo de las diversas prestaciones.

Pese a su calidad de burócratas, se establece en el artículo 17 que los trabajadores bancarios se sujetarán, en materia de seguridad social, a las disposiciones de la Ley del Seguro Social, esto en virtud de existir un convenio de subrogación de servicios. Pero adicionalmente se conceden prestaciones de seguridad social superiores a las concedidas por la Ley del Seguro Social.

En el artículo 23 se establece una modalidad más, consistente en que los sindicatos bancarios podrán constituir y adherirse a la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, que será la única central reconocida para los efectos de la Ley de los Trabajadores Bancarios. En principio, como servidores públicos, debían integrarse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La razón tal vez sea de tipo político, no la hay de carácter jurídico.

### 3. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

#### A. Antecedentes

Prolongado y lleno de dificultades fue el camino -- que tuvieron que transitar los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios para lograr que sus relaciones laborales quedaran protegidas por la Constitución.

De 1917 a 1929, sólo unas cuantas entidades, en ejercicio de la facultad concurrente de legislar en materia de -- trabajo, se ocuparon de regular las relaciones con sus trabajadores.

La determinación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en el sentido de que el tipo de relaciones que nos ocupa se regularía a través de las leyes del servicio civil que se expidieran, de ninguna manera constituyó una solución, toda vez que no se especificó cuándo se deberían expedir dichos ordenamientos y quién era la autoridad competente para hacerlo.

Al bifurcarse en 1960 el artículo 123 constitucional, surgió la duda de en cuál de los apartados quedaban comprendidas las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios, o si, en su caso, no estaban incluidas.

Dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que se presta a los poderes federales y

estatales, incluidos los Municipios, podría estimarse, en principio, que las relaciones de trabajo de los burócratas lo cales se encontraban reglamentadas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Sin embargo, "...es incuestionable —y las referencias que se han hecho lo comprueban de una manera meridiana— que la intención y finalidad de la iniciativa presidencial y, por tanto, de la reforma conducente, al adicionar el apartado 'B' al artículo 123 fue '...legislar exclusivamente respecto a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión —las autoridades federales— los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y los Trabajadores y empleados de los mismo'". (164)

Con base en lo anterior, sería lógico pensar que si los trabajadores al servicio de Estados y Municipios no se hallaban regulados por el apartado "B", quedaban comprendidos —entonces en el apartado "A", por exclusión.

Sin embargo, resultaba claro que tampoco se encontraban regulados por el apartado "A", pues era bien significa

(164) NORIEGA CANTU, Alfonso.Op. cit. p. 775.

tivo el hecho de que el legislador al crear los apartados pre tendió diferenciar y no equiparar las relaciones laborales pa trón-trabajador del vínculo servidor público-Estado.

"En consecuencia nos resulta claro que la distin ción que hace nuestra Constitución en el artículo 123 entre los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, es porque reconoce la existencia de dos formas ju rídicas, de dos relaciones laborales de naturaleza diferente, por lo que no es lícito al interprete de nuestra ley fundamen tal pretender que la relación de trabajo entre las autorida des estatales y sus trabajadores, que fue identificada por la Constitución como esencialmente distinta de la relación labo ral de los trabajadores en general, quede comprendida o regla mentada por un conjunto normativo que tiene un fin propio y es específico, es decir, por el apartado "A" del artículo 123". (165)

De lo anterior se desprende que las relaciones labo rales de los Estados y Municipios con sus trabajadores no es taban reguladas ni por el apartado "A" ni por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

El vínculo laboral de los trabajadores que nos ocu pan quedó regulado a través de leyes del servicio civil expe

didat por las legislaturas de los Estados, las cuales revelaban graves diferencias en el trato que daban a los trabajadores de cada una de las Entidades Federativas.

El panorama se tornaba cada día más desolador; en el año de 1978 lo describimos de esta manera: "A 61 años de creada nuestra Constitución, cientos de miles de trabajadores de los gobiernos de los Estados y Municipios del país carecen en forma absoluta de protección laboral, en virtud de que los marcos jurídicos locales son anquilosados, sin efecto, y muchas veces desconocidos por los propios funcionarios, y más aún por la clase trabajadora... los gobiernos (de las Entidades Federativas) están facultados para expedir leyes del servicio civil y algunos de ellos las tienen, pero se encuentran archivadas y sin aplicación alguna". (166)

Dentro de este contexto se dio nuestra propuesta de "reformar el apartado 'B' del artículo 123 constitucional a fin de que al mismo nivel que las relaciones laborales del poder público federal, queden reguladas las de los servidores -

(166) MACIAS, Ma. Guadalupe. Urge Incluir en el Apartado "B" del Artículo 123 a los Empleados de los Estados y Municipios: José Dávalos. El Día, 5 de junio de 1978. p. 2.

de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y acabar así con una injusticia". (167)

#### B. La Reforma Constitucional

Como parte de un paquete legislativo, (168) que reformó y adicionó varios preceptos constitucionales, fue publicado en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983 el decreto por el cual se materializó lo que desde las consultas populares se dio en llamar "la reforma municipal".

La reforma municipal comprendió aspectos tan importantes como la suspensión y la declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos; la redistribución de competencias en materia fiscal, en aras de una mayor autonomía económica de los municipios, etc.; por ahora nos interesa sólo uno de estos aspectos, el relativo al régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.

(167) Idem.

(168) Dicho paquete legislativo lo constituyeron los siguientes decretos: Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX, 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de la Constitución. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución. Decreto de reformas y adiciones al título cuarto que comprende los artículos del 108 al 114, así como los artículos 22, 73, fracción VI, base 4a., 74, fracción V, 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución. Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4º de la Constitución. Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución.

El valor que en sí mismo tiene cada uno de los renglones que conformaron la reforma del artículo 115 constitucional, en su conjunto adquieren una dimensión especial, cuya finalidad última fue descrita por Jorge Carpizo al afirmar: "...persigue (la reforma) superar las dos grandes omisiones - que, a pesar suyo, nuestro Constituyente de 1917 dejó respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado con las del municipio; tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el Constituyente de Querétaro no podía prever ... está imbuída del espíritu del Constituyente, a cuyos miembros les hubiera causado orgullo poderla leer y tener la esperanza, la esperanza de que ahora sí, después de más de -- cuatro siglos y medio, México va a contar con un verdadero Municipio Libre; en el pasado y en el presente sólo hemos tenido un membrete... ¿Y por qué ahora sí?, porque existe la voluntad política para ello y porque México ya no soporta el centralismo que lo ahoga". (169)

Producto de la reforma, la fracción IX del artículo 115 constitucional, relativa al trabajo, estableció: "Las re-

(169) CARPIZO, Jorge. Discurso pronunciado ante el Presidente de la República, el sábado 5 de febrero de 1983, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Querétaro, durante la ceremonia del 66 aniversario de la promulgación de la Constitución.

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

Si analizamos la fracción anteriormente transcrita, encontramos que la reforma constitucional sólo determinó que las leyes locales que sobre el particular se expidieran tendrían como base lo dispuesto en el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, pero no aclaró si los mínimos legales que servirían de referencia serían los del apartado "A" o los del "B".

En la iniciativa presidencial, dentro de la exposición de motivos, se señalaba respecto a la fracción IX: "...se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de

sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias".

Lo anterior nos revela que desde que se gestó el -- proyecto de reforma se tuvo en mente siempre la normatividad que establece el apartado "B". Sin embargo, en la forma amplia como quedó redactada la citada fracción IX del artículo 115, se podría pensar que se intentaba dejar que las legislaturas locales optaran por el régimen laboral que quisieran seguir, o bien, que la intención era que indistintamente pudieran incluir en su leyes laborales derechos de los dos apartados.

"A nuestro juicio, en razón de los sujetos y de los contenidos de las relaciones de trabajo de que se trata, Estados y Municipios y sus trabajadores, las reglas aplicables serían las consagradas en el Apartado 'B' y sus Disposiciones - Reglamentarias y los principios, los específicos de dicho Apartado y su Legislación Reglamentaria, y los comunes en el Apartado 'A'". (170)

Consideramos que, ciñéndose a la ortodoxia jurídica,

(170) LARA SAENZ, Leoncio. Cuestiones Laborales. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Procuraduría Federal, de la Defensa del Trabajo. México, 1984. p. 98.

e independientemente de que la relación actual pudiera significar la posibilidad de acogerse a un régimen laboral más benéfico para los burócratas locales y municipales, debió definirse expresamente dentro del cuerpo de la reforma, que el régimen jurídico-laboral a seguir por las legislaturas locales sería el apartado "B".

Se dice, a nivel anecdótico, que durante la discusión del proyecto de reformas, se le consultó a Fidel Velázquez su opinión sobre la posibilidad de que la fracción IX hiciera alusión expresa al apartado "B"; a lo cual respondió -- que como una concesión política lo conveniente sería dejar -- "manga ancha" a las legislaturas de las entidades.

#### C. Su Situación Actual

Con la adición de la fracción IX al artículo 115 -- constitucional, se dejó constancia del respeto al pacto federal; se consagró expresamente la facultad soberana de las legislaturas locales para expedir las leyes que regulen las relaciones laborales de los gobiernos de los Estados y Municipios con sus trabajadores.

Lo cierto es que en la práctica, y agotado con mucho el plazo de un año fijado por el artículo segundo transitorio del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 - -

constitucional del año de 1983, sólo en unas cuantas entidades federativas los servidores públicos están gozando de los beneficios de la reforma constitucional.

De las 31 entidades federativas que integran el país, 24 han reformado sus constituciones para adecuarlas a lo preceptuado por la fracción IX del artículo 115 constitucional (actualmente fracción VIII del artículo 115 y fracción V del artículo 116).

Las 24 constituciones reformadas con este motivo, incorporaron a sus textos las relaciones laborales de los funcionarios estatales y municipales de distintas maneras.

Las constituciones de los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz, prevén lisa y llanamente la expedición de una ley del servicio civil, sin especificar el marco jurídico al que debe sujetarse su articulado.

Las constituciones de los Estados de Durango, Guerrero, México, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, establecen que se expedirá una ley del servicio civil y señalan como referencia genérica los principios contenidos en el artículo 123 constitucional, es decir, no aluden a ninguno de los dos apartados en concreto.

Las constituciones de los Estados de Morelos y Nuevo León, indican que las leyes reglamentarias que al efecto se expidieran se apegarían a las bases del trabajo, que en dichas constituciones se incluyeron; las cuales se asemejan a las del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Finalmente, las constituciones de los Estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Nayarit, Tabasco y Zacatecas, dispusieron expresamente que la expedición de las leyes del servicio civil sería conforme a los mínimos establecidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Por lo que hace a la adecuación de las leyes del servicio civil a lo ordenado por el precepto constitucional, es manifiesta una grave apatía; a tres años de que la totalidad de las legislaturas locales debieron haberlas expedido o reformado, sólo en unos cuantos Estados se ha dado cumplimiento a esta obligación.

Las Entidades Federativas en donde sí se ha adecuando la ley del servicio civil al mandato constitucional son Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, Jalisco, Tabasco y Zacatecas, cuyos aspectos más relevantes hemos comentado ya en el capítulo tercero.

#### 4. ALGUNAS REFLEXIONES

Las incorporaciones al texto constitucional de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, de los trabajadores al servicio de las instituciones bancarias y organismos auxiliares, y de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, si bien constituyen importantes logros en la pretendida búsqueda de la igualdad de trato a los trabajadores de parte de las leyes, pensamos que presentados así, de manera aislada, carecen de la fuerza necesaria para consolidarse.

La fecundidad del trabajo propició que éste se manifestara en las más variadas formas, escapando muchas de ellas al espíritu visionario de los constituyentes de 1917, los cuales tuvieron siempre en mente al crear el artículo 123, que su protección se extendiera a todo tipo de trabajo sin excepción.

Sin embargo, se ha puesto de manifiesto a través del análisis llevado a cabo en los capítulos anteriores que existe una infinidad de regímenes laborales aplicables a grupos concretos de trabajadores, los cuales antes que buscar regular una situación específica tienden a relegar, a discriminar, a excepcionar.

Por todo lo anterior consideramos impostergable la eliminación de las distinciones existentes entre los trabajadores que se hallan regulados por las diferentes reglamentaciones, mediante la fusión de todos esos ordenamientos legales para dar lugar a un régimen laboral único aplicable a todo trabajador sin distinciones de ninguna especie.

La única solución viable, a nuestro parecer, la constituye el replanteamiento de todas las relaciones laborales en la Constitución. Se trataría de estructurar una nueva Declaración de derechos sociales, que sea síntesis de los mejores derechos laborales que hoy día se encuentran dispersos en los apartados del artículo 123 constitucional, en las leyes reglamentarias, en los convenios internacionales, en la jurisprudencia, en los contratos colectivos, en los contratos-ley, etc.

El replanteamiento constitucional del trabajo debe ser reflejo del rostro de justicia que todos deseamos para México.

En el capítulo siguiente, expondremos la manera como consideramos que podría darse ese replanteamiento en el nivel constitucional.

## CAPITULO SEXTO

### REPLANTEAMIENTO DEL TRABAJO EN EL ARTICULO 123

Se ha dicho en todos los tonos, y se reitera ahora, que el Constituyente de 1917, afrontó el fenómeno del trabajo con extraordinaria imaginación creadora. Su proyecto consistió en proteger a todo el trabajo. Las nuevas relaciones de producción ya están removiendo el estatus jurídico y reclaman un replanteamiento de las cosas de tal manera que el trabajador vuelva a ser el sujeto primero del trabajo.

Ahora que la Declaración de los derechos sociales está cumpliendo su aniversario número 71, es evidente que ha sido desbordada por la realidad en muchos aspectos, con grave perjuicio del trabajo.

El análisis realizado en los capítulos anteriores, puso de manifiesto lo variado de la normatividad laboral, y consecuentemente la ruptura del principio de la igualdad de trato al trabajo de los hombres.

"El trabajo del hombre es uno solo, quiere decir, posee una naturaleza única, que no puede variar en función de la finalidad a que se le destine; puede ser más o menos intenso o requerir mayores o menores conocimientos técnicos o universitarios o una especial capacitación profesional, pero es siempre

energía humanana que se presta a una persona o institución". (171)

Cualquier marginación que sufran los trabajadores con motivo de la prestación de su trabajo, atenta contra su dignidad. La gravedad del problema de la dispersión de normas y del trato desigual para los trabajadores, nos ha conducido a señalar una posibilidad de solución: a grandes males, grandes remedios.

Se hace preciso modificar la Constitución a fin de que se reúnan en un artículo 123, sin apartados, todas las disposiciones laborales que actualmente se hallan diseminadas, esparcidas, diluidas, por todo el universo jurídico.

Todos los trabajadores quedarían protegidos por la Ley Suprema, la cual les garantizaría un mínimo homogéneo de derechos laborales.

Ahora bien, lo anterior no impediría la adaptación de la norma constitucional en relación con las peculiaridades propias de cada tipo de servicio.

(171) CUEVA, Mario de la. Op. cit. Prólogo a la quinta edición: p. XLVIII.

Esa variación en la forma de aplicación de la norma constitucional, no constituiría una manera de discriminación, primero, porque se daría con un carácter verdaderamente excepcional y, segundo, porque se trata de una situación congruente con la razón, congruente con el derecho y sobre todo congruente con la naturaleza de las cosas.

Exponer un problema, criticar una situación, es el primer paso en la búsqueda de posibles vías de solución. No deseando estancarnos en la crítica, proponemos el siguiente proyecto de Artículo 123 que aspira a recoger la voluntad y el peso de las necesidades de la clase trabajadora:

#### DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL

ARTICULO 123. Todo individuo tiene la obligación de desempeñar un trabajo digno y socialmente útil; al efecto, el Estado promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

La grandeza de México se crea y acrecienta con el trabajo de sus hombres y mujeres. Por ello, si los trabajadores dan con su trabajo todo cuanto tienen, han de recibir a cambio, por lo menos, todo lo que necesiten.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, expedirá la Ley del Trabajo, la cual regirá el trabajo subordinado en todas sus manifestaciones. La Ley reglamentaria tomará en cuenta las peculiaridades que deriven de la naturaleza de los distintos tipos de servicios, para establecer jurídicamente las modalidades y excepciones que así lo justifiquen.

COMENTARIO: LA DECLARACION DE QUE TODA PERSONA TIENE DERECHO AL TRABAJO DIGNO Y SOCIALMENTE UTIL, SE MODIFICA SUSTANCIALMENTE: SE CONVIERTE EN UNA OBLIGACION DE PROFUNDO CONTENIDO SOCIAL. ESTA MODIFICACION ENCUENTRA SU EXPLICACION EN EL HECHO DE QUE LOS TIEMPOS QUE VIVIMOS EXIGEN UNA VERDADERA ACTITUD DE COMPROMISO Y PORQUE EN EL MEXICO DE HOY, Y DE LOS PROXIMOS LUSTROS, SIN PRETENDER HACER ALARDE DE PESIMISMO, SOLO QUIENES TRABAJEN TENDRAN DERECHO A OBTENER LOS SATISFACTORIOS ELEMENTALES.

DE LA REDACCION DE LA PARTE INICIAL DEL TERCER PARRAFO SE DESPRENDE QUE DESAPARECEN LOS DOS APARTADOS EXISTENTES, SUBSISTIENDO UN SOLO REGIMEN LABORAL PARA TODOS LOS TRABAJADORES, LO QUE IMPLICA QUE HABRA UNA SOLA LEY REGLAMENTARIA.

ASIMISMO, SE HACE MENCION A QUE EL TIPO DE TRABAJO QUE SE PROTEGERA EN LA LEY REGLAMENTARIA ES EXCLUSIVAMENTE EL SUBORDINADO, YA QUE CONSIDERAMOS QUE A LA FECHA NO ES FACTIBLE TRATAR DE AMPLIAR LA PROTECCION DE LAS NORMAS DEL TRABAJO A QUIENES PRESTAN SERVICIOS DE MANERA AUTONOMA.

EN LA PARTE FINAL DE LOS PARRAFOS INTRODUCTORIOS SE DA LA PAUTA PARA QUE, A NIVEL DE LEY REGLAMENTARIA, SE PUEDAN ESTABLECER AQUELLAS MODALIDADES QUE IMPONGA LA NATURALEZA DE LOS DISTINTOS TIPOS DE SERVICIOS; NO SE TRATA DE ABRIR LA PUERTA PARA CREAR SITUACIONES DE EXCEPCION, PUES CON ELLO ESTARIAMOS INCURRIENDO EN LO QUE TANTO CRITICAMOS, MAS BIEN SE PRETENDE CONCEDER MARGENES PARA QUE LA LEY REGLAMENTARIA SEA FLEXIBLE Y ALCANCE UN ALTO NIVEL DE APLICABILIDAD. DEBE ENTENDERSE QUE LA INCLUSION DE MODALIDADES EN LA LEY REGLAMENTARIA SOLO SERA PO-

SIBLE EN SITUACIONES PLENAMENTE JUSTIFICADAS POR LA NATURALEZA DEL TRABAJO DE QUE SE TRATE.

I. Serán condiciones nulas y no obligarán a las partes, aunque se expresen en el contrato, todas las estipulaciones que impliquen renuncia o menoscabo de algún derecho consagrado en favor de los trabajadores en la Constitución y demás ordenamientos.

COMENTARIO: LA PRESENTE FRACCION CORRESPONDE A LA ACTUAL FRACCION XXVII DEL APARTADO "A"; LE HEMOS DADO ESTA COLOCACION POR QUE CONTIENE UN PRINCIPIO DE CARACTER GENERAL: LA IRRENUNCIABILIDAD DE LOS DERECHO DE LOS TRABAJADORES.

EN LA REDACCION QUE SE PROPONE SE SUPRIME LA ENUMERACION QUE EJEMPLIFICATIVAMENTE, HASTA EN SIETE SUPUESTOS, ESTABLECE LA FRACCION CITADA, SUSTITUYENDOLA POR ESTA FORMULA GENERICA. EL LISTADO DE CONDICIONES NULAS, SI SE ESTIMA CONVENIENTE, SE PUEDE INCLUIR EN LA LEY REGLAMENTARIA, TAL Y COMO ACONTECE CON EL ARTICULO 5° DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

SE ESTABLECE QUE NO SOLAMENTE SON CONDICIONES NULAS AQUELLAS QUE IMPLIQUEN RENUNCIA DE DERECHOS LABORALES, SINO TAMBIEN LAS QUE SIGNIFIQUEN MENOSCABO DE LOS MISMOS.

II. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades competentes de los Estados, en lo sustantivo, y en sus respectivas jurisdicciones, pero la Ley reglamentaria señalará las empresas, ramas industriales y materias que serán de exclusiva competencia de las autoridades federales.

COMENTARIO: AL FEDERALIZARSE LA LEGISLACION DEL TRABAJO EN EL

AÑO DE 1929, SE CREO UNA JURISDICCION FEDERAL LABORAL; ELLO - OBLIGO A ADICIONAR LA FRACCION XXXI AL ARTICULO 123, PARA DETERMINAR QUE MATERIAS CORRESPONDIA CONOCER, POR EXCEPCION, A LAS AUTORIDADES FEDERALES. SEGURAMENTE QUE LA UBICACION DE LA DISPOSICION MENCIONADA, EN LA PARTE FINAL DEL ARTICULO, RESPONDE MERAMENTE A RAZONES PRACTICAS, ES DECIR, PARA EVITAR CAMBIOS Y RECORRIDOS EN LA ESTRUCTURA DE LA NORMA QUE COMENTAMOS. POR TRATARSE DE UNA DISPOSICION DE TIPO GENERAL, CONSIDERAMOS NECESARIO DARLE ESTA UBICACION DENTRO DEL TEXTO DEL ARTICULO.

LA BREVE REDACCION QUE SE PROPONE BUSCA SUPLIR LA INTERMINABLE ENUMERACION DE LA FRACCION CITADA, DEJANDO QUE LA DIVISION COMPETENCIAL POR MATERIA SE ESTABLEZCA EN LA LEY REGLAMENTARIA, DE LA MISMA FORMA EN QUE LO HACE EL ARTICULO 527 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. OTRA VENTAJA DE LA REDACCION PROPUESTA, LA CONSTITUYE EL HECHO DE QUE SE EVITARIAN MAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A ESTE RESPECTO; LA FRACCION XXXI DEL ARTICULO 123 YA HA SIDO MODIFICADA HASTA EN TRES OCASIONES A PARTIR DE SU CREACION EN 1942.

III. La duración máxima de la jornada diaria de trabajo será de ocho horas la diurna, siete horas la nocturna y siete horas y media la mixta, y buscará proteger la vida, la salud y la realización de la especie humana.

COMENTARIO: SE CONCENTRAN EN UNA SOLA FRACCION LOS ASPECTOS REFERENTES A LA JORNADA ORDINARIA; ACTUALMENTE EN EL APARTADO "A" SE LES REGULA EN DOS FRACCIONES (I Y II) Y, EN EL APARTADO "B", SE MEZCLAN EN UNA MISMA FRACCION LOS ASPECTOS RELATIVOS A LA JORNADA ORDINARIA Y A LA EXTRAORDINARIA. SE ADICIONA A ESTA FRACCION LO RELATIVO A LA JORNADA MIXTA Y A LA DURACION DE LA MISMA.

A NUESTRO PARECER, LA FLEXIBILIDAD QUE EXIGEN LAS JORNADAS DE TRABAJO MODERNAS, NO IMPLICA ABOLIR LA DISPOSICION RELATIVA AL ESTABLECIMIENTO DE LA DURACION MAXIMA DE DICHAS JORNADAS, LO QUE POR CIERTO CONSTITUYE UNA DE LAS MAS IMPORTANTES CONQUISTAS LABORALES DE TODOS LOS TIEMPOS. SERIA EN EL NIVEL REGLAMENTARIO EN DONDE SE SEÑALARIAN LAS MODALIDADES QUE CONDUJERAN A LA ANHELADA FLEXIBILIDAD. RENUNCIAR AL ESTABLECIMIENTO DE JORNADAS MAXIMAS DE TRABAJO, CONLLEVARIA MULTIPLES DIFICULTADES PARA EL GOCE DEL PAGO DE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS, YA QUE EN LA LEY NO HABRIA UN MOMENTO DETERMINADO A PARTIR DEL CUAL SE EMPE

ZARIAN A COMPUTAR.

IV. Las horas que excedan de los límites de la fracción anterior o del tiempo convenido por las partes, como jornada ordinaria, serán extraordinarias y se pagarán con un doscientos por ciento más de la remuneración que corresponda al servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces a la semana.

COMENTARIO: SE ACLARA QUE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS NO SON -- UNICAMENTE LAS QUE EXCEDAN DE LOS LÍMITES DE LAS JORNADAS MAXI-- MAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCION, SINO QUE TAMBIEN LO SON -- AQUELLAS QUE REBASAN LAS JORNADAS ORDINARIAS CONVENCIONALMENTE -- MENORES.

CON ESTA REDACCION SE UNIFORMA E INCREMENTA LA PERCEPCION DE -- LAS REMUNERACIONES POR CONCEPTO DE JORNADAS EXTRAORDINARIAS; -- CORRESPONDERA A LOS TRABAJADORES, DESDE LA PRIMERA HORA EXTRA, -- UN DOSCIENTOS POR CIENTO MAS DEL PAGO QUE ORDINARIAMENTE RECI-- BEN; LO QUE EN EL FONDO PRETENDE DESESTIMULAR EL USO DE MANO -- DE OBRA EN JORNADA EXTRAORDINARIA, A EFECTO DE QUE LOS EMPLEADO -- RES SE VEAN OBLIGADOS A DAR OCUPACION A OTROS TRABAJADORES.

LOS APARTADOS "A" (FRACCION XI), "B" (FRACCION I) Y LA LEY RE-- GLAMENTARIA DE ESTE ULTIMO (ARTICULO 26 LFTSE), SENALAN QUE NO -- SE PUEDE PRESTAR JORNADA EXTRAORDINARIA POR "MAS DE TRES HORAS -- DIARIAS, NI DE TRES VECES CONSECUTIVAS", EN TANTO QUE LA LEY -- FEDERAL DEL TRABAJO, EN EL ARTICULO 66, ESTABLECE QUE LA JORNA -- DA EXTRAORDINARIA NUNCA EXCEDERA DE "TRES HORAS DIARIAS NI DE -- TRES VECES EN UNA SEMANA"; LA PRIMERA FORMULA LE PERMITE AL -- TRABAJADOR LABORAR UN NUMERO MAYOR DE DIAS EN JORNADA EXTRAOR-- DINARIA, LO CUAL LE CONVIENE SI ATENDEMOS A SUS MULTIPLES NEE -- SIDADES, LA SEGUNDA FORMULA, EN CAMBIO, LIMITA MAS LA PRESTA-- CION DE ESTE TIPO DE SERVICIOS, PERO ES MAS BENEFICA PARA EL -- TRABAJADOR SI SE ATIENDE A SU SALUD.

V. Queda prohibida la utilización del trabajo de --

los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis podrán prestar servicios siempre y cuando cumplan con los requisitos que al efecto se establezcan. Los mayores de dieciséis años podrán prestar libremente sus servicios.

Los mayores de catorce años y menores de dieciséis tendrán una jornada máxima de seis horas. No podrán prestar servicios en labores insalubres o peligrosas, en trabajo nocturno industrial, en cualquier tipo de trabajo después de las diez de la noche, ni en jornada extraordinaria.

De los menores de catorce años que necesiten del trabajo para poder subsistir, se hará cargo el Estado, proporcionándoles alimentos, vivienda, vestido, educación y diversiones, y los introducirá gradualmente en las actividades productivas del país.

COMENTARIO: EN EL PRIMER PARRAFO SE PRETENDE ESTABLECER LA CONDICION LABORAL QUE GUARDAN LOS MENORES DE EDAD. SE PROHIBE EL TRABAJO DE LOS MENORES DE CATORCE AÑOS; SE REGLAMENTA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE LOS MAYORES DE CATORCE Y MENORES DE DIECISEIS AÑOS (QUIENES SON LOS AUTENTICOS MENORES PARA EFECTOS LABORALES); Y SE DEJA EN PLENA LIBERTAD A LOS MAYORES DE DIECISEIS AÑOS PARA QUE PRESTEN SUS SERVICIOS.

LAS MODALIDADES QUE SE IMPONEN PARA EL TRABAJO DE LOS MENORES, QUE SE HALLAN DISPERSAS EN LAS FRACCIONES II, III Y XI DEL APARTADO "A", AHORA SE REUNEN EN UNA SOLA FRACCION.

LA EDAD MINIMA DE ADMISION AL TRABAJO, POR LO QUE HACE AL SER-

VICIO PUBLICO, ES DE DIECISEIS AROS DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 13 DE LA LFTSE; SE PODRIA PENSAR QUE CON EL ESTABLECIMIENTO DE LA EDAD MINIMA DE CATORCE AROS PARA LA ADMISION AL TRABAJO SE ESTARIA AFECTANDO EL DERECHO DE ESTE TIPO DE TRABAJADORES; CONSIDERAMOS QUE NO HAY TAL AFECTACION, YA QUE LA DISPOSICION COMO SE PROPONE ES MAS ACORDE CON LA REALIDAD - QUE VIVIMOS, POR PERMITIR EL ACCESO A LA FUNCION PUBLICA CON MENOS EDAD, LO QUE A FIN DE CUENTAS CONSTITUYE UNA POSIBILIDAD MAS DE EMPLEO, HOY TAN ESCASO.

LA ATRIBUCION QUE EL ULTIMO PARRAFO DE ESTA FRACCION LE CONCEDE AL ESTADO, NO PRETENDE ARRANCAR A LOS NIÑOS DEL SENO DE SUS FAMILIAS, YA QUE POR NINGUN MOTIVO AFECTARIA A LOS MENORES QUE, AUN CUANDO SU SITUACION SEA PRECARIA, SE DESARROLLAN DENTRO DE UN AMBIENTE FAMILIAR.

VI. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, por lo menos, con goce de salario íntegro.

COMENTARIO: EN EL CASO DE LOS TRABAJADORES QUE SE REGULAN POR EL APARTADO "B", Y QUE TIENEN DERECHO A DOS DIAS DE DESCANSO - POR CADA CINCO DE TRABAJO, A VIRTUD DE LO DISPUESTO POR EL ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 28 DE DICIEMBRE DE 1972 Y QUE ENTRA EN VIGOR EL 1º DE ENERO DE 1973 ASI COMO TODOS AQUELLOS TRABAJADORES QUE GOCEN EN UN BENEFICIO SIMILAR, POR ASI ESTABLECERLO SU CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO O CONTRATO-LEY, - CONSERVARAN ESE PRIVILEGIO; EN TODO CASO, A AQUELLOS TRABAJADORES QUE AHORA SOLO TIENEN UN DIA DE DESCANSO POR CADA SEIS DE TRABAJO, CORRESPONDERIA BUSCAR INCREMENTAR ESTE DERECHO POR LA VIA DE LA NEGOCIACION COLECTIVA.

VII. Los trabajadores disfrutarán de vacaciones, -- con goce de salario íntegro, que nunca serán inferiores a veinte días laborables al año.

Cuando los días de descanso obligatorio coincidan -- con días habitualmente laborables, los trabajadores prestarán

normalmente su servicio, difiriéndose el goce de los descansos respectivos hasta inmediatamente antes o después del periodo de vacaciones siguiente. Las autoridades competentes proveerán lo necesario para que las celebraciones cívicas se trasladen al día de descanso semanal más próximo.

COMENTARIO: EL PRIMER EFECTO DE ESTA REDACCION CONSISTE EN GARANTIZAR CONSTITUCIONALMENTE A TODOS LOS TRABAJADORES EL DERECHO A GOZAR DE VACACIONES, TODA VEZ QUE EN LA ACTUALIDAD EL APARTADO "B" (FRACCION III) CONTEMPLA ESTE DERECHO, EN TANTO QUE EL APARTADO "A" NO LO REGULA.

SE AGREGA AL TEXTO CONSTITUCIONAL QUE EL PERIODO VACACIONAL SE RA CON GOCE DE SALARIO INTEGRO Y QUE LOS DIAS A COMPUTARSE HAN DE SER LABORABLES.

OTRO ASPECTO RELEVANTE DE ESTA FRACCION LO CONSTITUYE LA IMPLANTACION DE UN PERIODO VACACIONAL QUE NUNCA SERA INFERIOR A VEINTE DIAS LABORABLES POR AÑO, LO QUE VENDRIA A SUSTITUIR EL SISTEMA DE CONCEDER VACACIONES MEDIANTE EL AUMENTO PROGRESIVO DEL PERIODO VACACIONAL EN BASE A LA ANTIGUEDAD, QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, CON EL CUAL EL TRABAJADOR NO ESTA EN POSIBILIDAD DE GOZAR DE UN PERIODO DE VACACIONES AMPLIO, SINO HASTA QUE TENGA UN NUMERO CONSIDERABLE DE AROS DE SERVICIO.

ES EVIDENTE QUE LOS DIAS DE VACACIONES Y AQUELLOS QUE SE AGREGAN AL PERIODO VACACIONAL, COMO UNA FORMA DE DIFERIMIENTO DE LOS DESCANSOS OBLIGATORIOS, RESPONDEN A UNA NATURALEZA DISTINTA; LO QUE SE PRETENDE CON ESTA DISPOSICION NO ES INCREMENTAR LOS PERIODOS DE VACACIONES, SINO EVITAR LAS INTERRUPCIONES LABORALES QUE TANTO PERJUICIO CAUSAN A LA PRODUCTIVIDAD Y QUE SE AGRAVAN CON LOS LLAMADOS "PUENTES"; DE ESTA MANERA, LA INTERRUPCION DE LAS LABORES SE DARIAN UNICAMENTE EN EPOCAS DETERMINADAS DEL AÑO.

VIII. A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe correspon

der salario igual, sin tener en cuenta edad, sexo, nacionalidad, credo religioso, grado de instrucción o afiliación política.

El salario en efectivo deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal o en cheque, no siendo permitido haberlo con mercancías, vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir a la moneda o al cheque.

COMENTARIO: AL EFECTO DE DOTAR DE VERDADERA EFICACIA Y EQUITAD AL PRINCIPIO "A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL", CONSIDERAMOS INDISPENSABLE ADICIONAR QUE ESE TRABAJO DEBE DESEMPEÑARSE EN PUESTO, JORNADA Y CONDICIONES DE EFICIENCIA TAMBIEN IGUALES. ASIMISMO, SE CONSIDERO OPORTUNO ENUNCIAR ALGUNOS ASPECTOS DISTINTIVOS CUYA PRESENCIA EN NADA AFECTA AL PRINCIPIO QUE AQUÍ SE ENUNCIA, COMO SON: EDAD, SEXO, NACIONALIDAD, CREDO RELIGIOSO, GRADO DE INSTRUCCION O AFILIACION POLITICA.

SE JUZGO PERTINENTE INCLUIR LA POSIBILIDAD DE PAGAR EL SALARIO EN EFECTIVO MEDIANTE CHEQUE, POR CONSTITUIR UNA FORMA PRACTICA Y DE LO MAS FRECUENTE; POSIBILIDAD QUE YA CONTENIA LA LFTSE EN EL ARTICULO 37.

IX. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores, serán general y especiales, y regirán en toda la República. Los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad humana o en oficios o trabajos específicos.

El salario mínimo general deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en

el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos especiales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades humanas.

Los salarios mínimos se fijarán por una Comisión Nacional, integrada por los representantes del Gobierno, y por igual número de representantes de trabajadores y de empleadores, la que podrá auxiliarse de las Comisiones Especiales de carácter consultivo que considere indispensable para el mejor desempeño de sus funciones.

COMENTARIO: LA PRESENTE FRACCION CONSIDERA LA REFORMA CONSTITUCIONAL A LA FRACCION VI DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123.- APROBADA Y PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 23 DE DICIEMBRE DE 1986, EN EL SENTIDO DE SUPRIMIR EL SALARIO MINIMO DEL CAMPO Y DE ELIMINAR EL DOBLE PROCEDIMIENTO DE FIJACION DE LOS SALARIOS MEDIANTE LA DESAPARICION DE LAS COMISIONES REGIONALES.

CONSIDERAMOS QUE ES OPORTUNO QUE EXISTA UN SOLO SALARIO MINIMO GENERAL PARA TODA LA REPUBLICA, LO QUE RESULTA ACORDE CON EL PRINCIPIO "A TRABAJO IGUAL CORRESPONDE SALARIO IGUAL": SI BIEN ES CIERTO QUE EL DESARROLLO REGIONAL DEL PAIS SE PRESENTA HOY EN DIA EN UNA FORMA NOTORIAMENTE Desequilibrada, LO QUE APARENTEMENTE JUSTIFICARIA LA EXISTENCIA DE ZONAS ECONOMICAS O DE AREAS GEOGRAFICAS SALARIALES, SIN EMBARGO, SOMOS DE LA OPINION DE QUE MEXICO DEBE PONER SU MEJOR EMPERO EN LOS PROXIMOS AÑOS PARA LOGRAR EL DESARROLLO NACIONAL PLENO: YA BASTA DE PEQUEÑAS REGIONES PROSPERAS FRENTE A ENORMES ZONAS DE POBREZA.

SE ELIMINA EL CONCEPTO DE SALARIO MINIMO PROFESIONAL Y SE CAMBIA POR EL DE SALARIO MINIMO ESPECIAL, PARA DAR CLARIDAD AL PRECEPTO: EN NUESTRO MEDIO EL TERMINO PROFESIONAL SE PRESTA A EQUIVOCOS, POR LO QUE SE CONSIDERA UNA DENOMINACION MAS APRO-

PIADA LA DE ESPECIAL QUE SE HA ESCOGIDO.

EN ESTA FRACCION, AL IGUAL QUE EN TODO EL PROYECTO, SE UTILIZA EL CONCEPTO GENERICO "EMPLEADOR" PARA DESIGNAR TANTO A LOS PATRONES COMO A LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS.

X. El salario y cualesquiera otra cantidad o prestación que reciba el trabajador por su trabajo estarán excentos de gravámenes fiscales, en el ejercicio fiscal correspondiente, hasta por una cantidad equivalente a tres veces el salario mínimo general vigente.

Los trabajadores que perciban ingresos superiores al límite señalado en el párrafo anterior, solamente pagarán el impuesto correspondiente sobre la cantidad que exceda de dicho límite.

Sólo podrán hacerse retenciones, deducciones, descuentos y embargos al salario en los casos previstos en la Ley reglamentaria.

De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus empleadores, de sus asociados, familiares o dependientes sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia; sólo serán exigibles hasta por una cantidad igual al importe del salario del trabajador en un mes.

COMENTARIO: SE INCORPORA LA DISPOSICION EN EL SENTIDO DE QUE LOS INGRESOS QUE OBTENGAN LOS TRABAJADORES POR CONCEPTO DE SALARIO Y DEMAS PERCEPCIONES PRODUCTO DE SU TRABAJO, ESTARAN LIBRES DE GRAVAMENES FISCALES HASTA POR LA CANTIDAD EQUIVALENTE A TRES VECES EL SALARIO MINIMO GENERAL; POR LAS PERCEPCIONES QUE EXCEDAN DE ESTE LIMITE SE PAGARAN IMPUESTOS.

LA PRESENTE FRACCION EXTIENDE LAS MEDIDAS DE PROTECCION AL SALARIO CUALESQUIERA QUE SEA EL MONTO DEL MISMO, YA QUE HASTA LA FECHA, DE LA FRACCION VIII DEL APARTADO "A" SE PODRIA INTERPRETAR QUE LA PROTECCION UNICAMENTE COMPRENDE AL SALARIO MINIMO; SERA LA LEY REGLAMENTARIA LA QUE ESTABLEZCA LAS CONDICIONES Y MODALIDADES A ESTE RESPECTO.

POR LO QUE SE REFIERE AL CUARTO PARRAFO DE ESTA FRACCION, SE TRATA TAN SOLO DEL TRASLADO DE LA FRACCION XXIV DEL APARTADO "A", EN BASE A QUE SE CONSIDERO MAS IDONEA ESTA COLOCACION POR REFERIRSE A LAS DEUDAS QUE CONTRAE EL TRABAJADOR CON EL EMPLEADOR Y A LA FORMA Y LIMITES EN QUE SON EXIGIBLES DICHOS ADEUDOS.

XI. Los trabajadores tendrán derecho a recibir de sus empleadores, como colaboradores en el proceso productivo o en la función pública, por lo menos, treinta días de salario integrado al año.

La Ley podrá exceptuar de la obligación anterior a las empresas o dependencias de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique la naturaleza y condiciones particulares.

Las empresas o dependencias podrán también ser eximidas del pago a que se refiere el primer párrafo de esta frac

ción, cuando en el ejercicio fiscal correspondiente no hubieren obtenido utilidades.

Este derecho de los trabajadores no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas o dependencias.

COMENTARIO: ESTA FORMULA TIENE POR OBJETO RETRIBUIR A LOS TRABAJADORES EN SU CALIDAD DE PARTICIPANTES DE LA PRODUCCION O DE LA FUNCION PUBLICA, NO EN PROPORCION DE LAS UTILIDADES QUE OBTENGAN LAS EMPRESAS LUEGO DEL PROCESO PRODUCTIVO, SINO MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DE UNA CANTIDAD FIJA.

ESTE MECANISMO PRETENDE EVITAR QUE LOS PATRONES INCUMPLAN SU OBLIGACION DE COMPARTIR CON LOS TRABAJADORES LOS RESULTADOS DE LA PRODUCCION, A TRAVES DE LA UTILIZACION DE SUBTERFUGIOS FISCALES; ESTE CAMBIO EN LA NATURALEZA DE ESTA PRESTACION TRABAJO COMO CONSECUENCIA QUE NO SE LE LLAME PARTICIPACION DE UTILIDADES Y, NATURALMENTE, QUE SE PUEDA HACER EXTENSIVA, SIN NINGUNA DIFICULTAD, A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

SE EXIME A LAS EMPRESAS, NO ASI A LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES, DE PAGAR LA PRESTACION A QUE ALUDE LA PRESENTE FRACCION EN LOS CASOS EN QUE EN EL EJERCICIO FISCAL CORRESPONDIENTE NO HAYAN TENIDO UTILIDADES. CORRESPONDERA AL EMPLEADOR LA CARGA DE LA PRUEBA PARA DEMOSTRAR TAL SITUACION, LO CUAL SE ESTIPULARA EN LA LEY REGLAMENTARIA.

XII. Los empleadores, cualesquiera que sea su actividad, están obligados a proporcionar de modo permanente a sus trabajadores capacitación en y para el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos - conforme a los cuales los empleadores deberán cumplir con dicha obligación.

COMENTARIO: SE SUPRIMIO EL CONCEPTO DE "ADIESTRAMIENTO" CON -  
SERVANDOSE UNICAMENTE EL TERMINO "CAPACITACION", POR CONSIDE-  
RAR QUE ESTE ULTIMO ES MAS GENERICO Y QUE COMPRENDE A AMBOS Y  
PORQUE ES DE LO MAS COMUN QUE LOS PATRONES EVADAN EL CUMPLI -  
MIENTO DE ESTA RESPONSABILIDAD ARGUMENTANDO EN SU FAVOR FICTI  
CIAS DISTINCIONES ENTRE LOS DOS VOCABLOS.

FINALMENTE, SE AGREGO QUE EL OTORGAMIENTO DE LA CAPACITACION  
SE HARA CON CARACTER PERMANENTE.

XIII. Los trabajadores gozarán de derechos de esca-  
lafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los  
conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condi -  
ciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de -  
ingresos en su familia.

COMENTARIO: EL DERECHO DE ESCALAFON NO ESTA CONTENIDO EN EL -  
APARTADO "A" DEL ARTICULO 123; SE ENCUENTRA EN LA FRACCION -  
VIII DEL APARTADO "B" DE DONDE SE RECOGE PARA INTEGRARLO, CON  
RANGO CONSTITUCIONAL PARA TODO TIPO DE TRABAJO, A LA NUEVA DE  
CLARACION DE DERECHOS SOCIALES.

XIV. Todo contrato de trabajo celebrado en la Repú-  
blica Mexicana entre un trabajador mexicano y un empleador ex  
tranjero para sutir efectos fuera del país, deberá ser legali  
zado por la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya  
jurisdicción se celebró y visado por el Cónsul de la nación -  
donde el trabajador deba prestar sus servicios. Además de las  
cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gas-  
tos de transporte, repatriación, traslado hasta el lugar de -  
origen y alimentación del trabajador y de su familia, en su -  
caso, así como aquellos que se originen por el paso de las -

fronteras y cumplimiento de las disposiciones sobre migración, o por cualquier otro concepto semejante, quedan a cargo del empleador.

COMENTARIO: SE SUSTITUYE EL TERMINO "EMPRESARIO" POR EL DE "EMPLEADOR" YA QUE CON ESTE ULTIMO SE CUBRE LA POSIBILIDAD DE QUE QUIEN CONTRATE SEA UN GOBIERNO EXTRANJERO. TAMBIEN SE SUSTITUYE EL CONCEPTO DE "AUTORIDAD MUNICIPAL COMPETENTE", COMO LA ENCARGADA DE LEGALIZAR ESTE TIPO DE CONTRATOS, POR EL DE "JUNTA DE CONCILIACION Y ARBITRAJE", EN ARAS DE UNA MAYOR EXACTITUD.

SE PRECISAN LOS GASTOS QUE SERAN POR CUENTA EXCLUSIVA DEL EMPLEADOR EN ESTE TIPO DE CONTRATACIONES, YA QUE MENCIONAR GENERALMENTE "GASTOS DE REPATRIACION" NO COMPRENDE TODAS LAS EROGACIONES QUE SE VEN OBLIGADOS A REALIZAR ESTOS TRABAJADORES.

CON RESPECTO A LA UBICACION, SE INTEGRA ESTA DISPOSICION AL CONJUNTO DE DERECHOS INDIVIDUALES; HASTA LA FECHA EL PRECEPTO EQUIVALENTE SE LOCALIZA EN LA FRACCION XXVI DEL APARTADO "A".

XV. Tanto los trabajadores como los empleadores, sin autorización previa, tendrán derecho a coligarse para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones laborales, etc. La personalidad jurídica de estas organizaciones no podrá quedar sujeta a ningún tipo de registro, y los actos que de ellas se deriven surtirán sus efectos plenamente.

Asimismo, trabajadores y empleadores, tendrán derecho a negociar colectivamente las condiciones de trabajo que vayan a regir en los establecimiento, empresas o dependencias.

Se reconoce como un derecho de los trabajadores y -  
empleadores las huelgas y los paros, respectivamente.

COMENTARIO: SE ESTABLECE QUE LAS COALICIONES QUE INTEGREN TRABAJADORES Y EMPLEADORES CON OBJETO DE DEFENDER SUS INTERESES, PODRAN CONSTITUIRSE "SIN AUTORIZACION PREVIA", POSICION QUE SE REFUERZA CON LA DECLARACION DE LA ULTIMA PARTE DEL PRIMER PARRAFO, EN EL SENTIDO DE QUE LA PERSONALIDAD DE ESTOS ORGANOS COLEGIADOS NO ESTA SUPEDITADA A NINGUN TIPO DE REGISTRO - POR PARTE DE LA AUTORIDAD; LA REGULACION ANTERIOR ES ACORDE CON EL CONTENIDO DEL CONVENIO 87 DE LA OIT Y ACABA CON UNA LARGA DISCUSION DOCTRINAL RESPECTO AL MOMENTO EN QUE SURGE LA PERSONALIDAD DE LOS SINDICATOS.

POR OTRO LADO, SE INCORPORA AL TEXTO DE LA CONSTITUCION EL DERECHO A LA NEGOCIACION COLECTIVA, A EFECTO DE INTEGRAR CONSTITUCIONALMENTE LA TRILOGIA QUE DA LUGAR AL DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO.

SI BIEN ES CIERTO QUE TEORICAMENTE SE SOSTIENE QUE LA NEGOCIACION COLECTIVA CONSTITUYE UN DERECHO QUE NECESARIAMENTE DERIVA DEL DERECHO DE SINDICALIZACION, CONSIDERAMOS CONVENIENTE INCLUIRLA DE MANERA EXPRESA.

XVI. Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga, cuando tenga por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en el trabajo.

Serán huelgas inexistentes aquellas en que no se cumpla con los requisitos de fondo, forma y mayoría. Serán huelgas ilícitas aquellas en que los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Serán huelgas justificadas

das aquellas cuyos motivos resulten imputables al empleador.

COMENTARIO: LA PRESENTE FRACCION ENUNCIA, EN EL PRIMER PARRAFO, EL OBJETIVO GENERICO QUE DEBE PERSEGUIR TODO MOVIMIENTO DE HUELGA, Y SERA EN LA LEY REGLAMENTARIA EN DONDE SE ENUNCIEN LAS CAUSALES ESPECIFICAS POR LAS QUE SE PUEDA ESTALLAR UNA HUELGA.

LA VIGENTE FRACCION XVIII DEL APARTADO "A", CONTIENE LOS CONCEPTOS DE HUELGA LICITA E ILICITA, PERO AL CONTRARIO DE LO QUE SE PODRIA SUPONER, NO LOS CONSIDERA COMO TERMINOS ANTONIMOS, SINO QUE LES ATRIBUYE SIGNIFICADOS DIVERSOS.

EN LA PROPUESTA SE DEFINEN LOS CONCEPTOS DE HUELGA INEXISTENTE, ILICITA Y JUSTIFICADA PARA QUE PUEDAN DISTINGUIRSE ENTRE SI LOS DIFERENTES CALIFICATIVOS DE LA HUELGA, Y DERIVAR DE ELLOS, SIN NECESIDAD DE ENUNCIARLOS, LOS CONCEPTOS DE HUELGA EXISTENTE, LICITA E INJUSTIFICADA.

SE SUPRIMIO LA DISPOSICION CONTENIDA EN LA FRACCION XVII DEL APARTADO "A", CONSISTENTE EN LA OBLIGACION DE DAR AVISO DE LA SUSPENSION DE LABORES CON UN NUMERO DE DIAS DE ANTICIPACION (DIEZ DIAS) EN EL SERVICIO PUBLICO, MAYOR QUE EL QUE ORDINA RIAMENTE SE EXIGE (SEIS DIAS), TODA VEZ QUE CONSTITUYE UN ELEMENTO QUE TIENDE A DISCRIMINAR. CORRESPONDERA A LA LEY REGLAMENTARIA ESTABLECER EL PLAZO MINIMO PARA DAR EL AVISO DE SUSPENSION DEL TRABAJO EN LOS CASOS DE HUELGA, PERO INDEPENDIENTEMENTE DEL NUMERO DE DIAS QUE SE FIJE, DEBERA SER IDENTICO PARA TODOS LOS TIPOS DE TRABAJO.

XVII. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

COMENTARIO: ESTA FRACCION SE CONSERVA EN SUS TERMINOS, UNICAMENTE CAMBIO SU UBICACION, YA QUE ACTUALMENTE CORRESPONDE A LA FRACCION XIX DEL APARTADO "A".

XVIII. Las diferencias y los conflictos del trabajo se sujetarán a la decisión de un órgano judicial denominado Junta de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los trabajadores, de los empleadores y uno del Gobierno.

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

La aplicación de la justicia del trabajo corresponde exclusivamente a las autoridades federales.

COMENTARIO: SE SUBRAYA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS DIFERENCIAS Y CONFLICTOS LABORALES ES UNA AUTORIDAD DE CARACTER JURISDICCIONAL PERTENECIENTE AL PODER JUDICIAL(72)

ESTA FRACCION CONTIENE DOS ELEMENTOS QUE CONDUCEN A UNIFICAR LA JUSTICIA DEL TRABAJO: DEL PARRAFO PRIMERO DERIVA LA SUPRESION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, Y DEL PARRAFO ULTIMO LA ELIMINACION DE LAS AUTORIDADES LOCALES JURISDICCIONALES DEL TRABAJO (JUNTAS LOCALES).

LA INTEGRACION DE LA JUNTA EN LOS CASOS EN QUE EL EMPLEADOR - SEA EL ESTADO, SE DETERMINARA EN LA LEY REGLAMENTARIA.

LA FEDERALIZACION DE LA JUSTICIA DEL TRABAJO NO SE CONTRAPONA

(172) Sobre el particular ver: FIX ZAMUDIO, Héctor. Consideraciones en Torno a la Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en: Revista Mexicana del Trabajo, abril-junio, México, 1974, pp. 61 a 83 y, CARPIZO, Jorge. La Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México, en: Estudios Constitucionales. UNAM, 1ª. edición. México, 1980, pp. 219 a 251.

CON LA DISPOSICION CONTENIDA EN LA FRACCION II QUE SE PROPONE, PORQUE CONSTITUYE UNA EXCEPCION, CONSTITUCIONALMENTE CONSGRADA, A LA REGLA GENERAL DE APLICACION DUAL (FEDERACION-ESTADOS) DE LAS LEYES DEL TRABAJO, QUE SE EXPRESAN EN LA CITADA -- FRACCION.

EL PARRAFO SEGUNDO PERMITE QUE LOS CONFLICTOS ENTRE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SUS TRABAJADORES, SEAN RESUELTOS -- POR UNA VIA ESPECIAL, ES DECIR, POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA; CONSTITUYE UNA EXCEPCION QUE SE ENCUENTRA PLENAMENTE JUSTIFICADA.

XIX. Ningún trabajador podrá ser despedido de su empleo sino por justa causa y como consecuencia de una resolución de Junta competente, dictada en un juicio previo de carácter sumario; entre tanto continuará prestando sus servicios ordinariamente y percibiendo las prestaciones respectivas.

El empleador que considere que un trabajador ha incurrido en alguna de las causas de despido, deberá demandar ante la Junta la rescisión de la relación de trabajo. En ese mismo -- acto el empleador podrá pedir que se suspenda la relación de trabajo hasta en tanto exista un laudo con carácter de cosa juzgada, siempre que se trate de alguna de las causas de despido -- consideradas por la Ley reglamentaria como grave; la Junta resolverá de plano en incidente por separado, sobre la suspensión, sin perjuicio de continuar con el procedimiento principal para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia del despido.

La falta de observancia del procedimiento señalado,

por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.

En los casos en que el trabajador hubiere continuado prestando el servicio, si la Junta resuelve que procede el despido, el empleador podrá hacerlo y únicamente estará obligado a pagar los salarios y demás prestaciones devengadas por el trabajador.

En los casos en que se hubiere suspendido la relación de trabajo, si la Junta resuelve que procede el despido, el trabajador sólo tendrá derecho al pago de los salarios y demás prestaciones devengadas. Si la Junta resuelve que no procede el despido, el trabajador tendrá derecho a ser reinstalado en el servicio y a percibir el pago de los salarios vencidos desde la fecha de la suspensión hasta que se cumplimente el laudo.

La Ley reglamentaria determinará los casos en los que al empleador podrá ser eximido de la obligación de reinstalar al trabajador mediante el pago de una indemnización.

En los casos en que la Junta declare improcedente la rescisión de la relación de trabajo invocada por el empleador, independientemente de que se haya o no suspendido la prestación del servicio, el trabajador podrá optar también por retirarse del empleo con el pago de la indemnización correspondiente.

Además del anterior, la Ley determinará los casos en que el trabajador podrá retirarse del servicio justificadamente y el monto de la indemnización que por tal razón le corresponda.

Las indemnizaciones a que se refiere esta fracción y cualquiera otra a que tengan derecho los trabajadores o sus beneficiarios, se calcularán con base en el salario correspondiente al día en que se cumplimente el laudo.

COMENTARIO: MEDIANTE ESTA REDACCION SE SUSTITUYE LA TRADICIONAL FORMA DE DESPEDIR A LOS TRABAJADORES TENIENDO COMO BASE SOLAMENTE UNA PRESUNCION DEL PATRON, POR LA FIGURA DEL JUICIO -- PREVIO AL DESPIDO, CON LO QUE SE PRETENDE GARANTIZAR UN MAYOR GRADO DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO A LOS TRABAJADORES. ESTE -- JUICIO PREVIO PARA QUE SEA FUNCIONAL, TENDRA QUE SER DE CARACTER SUMARIO, Y DURANTE EL TIEMPO EN QUE ESTE SE CELEBRE, EL -- TRABAJADOR DEBERA CONTINUAR PRESTANDO SUS SERVICIOS.

DEBE RECONOCERSE QUE ESTE NUEVO MECANISMO TRAERIA CONSIGO UN AUMENTO CONSIDERABLE EN LAS CARGAS DE TRABAJO DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES LABORALES, PERO ESTO, EN TODO CASO, REPRESENTA UN PROBLEMA ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL, MAS NO JURIDICO, POR LO QUE NO DEBE CONSTITUIR UN OBSTACULO EN LA IMPLANTACION DE ESTA MODALIDAD.

SE IMPONE COMO SANCION A LOS EMPLEADORES QUE DESPIDAN A UN TRABAJADOR SIN APEGARSE AL PROCEDIMIENTO CITADO, QUE TAL PROCEDER, POR SI SOLO, BASTARA PARA CONSIDERAR EL DESPIDO COMO INJUSTIFICADO.

SE CONTEMPLA LA POSIBILIDAD DE QUE EL EMPLEADOR, FRENTE A UNA CAUSA GRAVE DE RESCISION, GRAVEDAD QUE DETERMINARA LA LEY REGLAMENTARIA, SOLICITE LA SUSPENSION DE LA RELACION DE TRABAJO. YA QUE LE RESULTARIA MUY INCOMODO SOSTENER FORZOSAMENTE EN EL EMPLEO A TRABAJADORES QUE SE ENCUENTREN EN EL SUPUESTO MENCIONADO.

SE CONSIDERO PRUDENTE EQUIPARAR EL LAUDO DE LA JUNTA A UNA CAUSAL JUSTIFICADA DE RETIRO DEL TRABAJADOR. EN CASO DE QUE NO PROCEDA EL DESPIDO DE UN TRABAJADOR, PROMOVIDO POR SU EMPLEADOR, PUES RESULTARIA INEQUITATIVO MANTENER POR LA FUERZA EN EL EMPLEO AL TRABAJADOR, LUEGO DE UNA SITUACION COMO LA SERALADA.

BUSCANDO GARANTIZAR QUE LAS CANTIDADES QUE PERCIBAN LOS TRABAJADORES POR CONCEPTO DE INDEMNIZACIONES NO PIERDAN SU PODER ADQUISITIVO POR EL TRANSCURSO DEL TIEMPO EN EL QUE SE PROLONGUE EL JUICIO, A VECES DOLOSAMENTE POR PARTE DEL EMPLEADOR, SE ESTABLECE UNA DISPOSICION EN EL SENTIDO DE QUE LAS INDEMNIZACIONES SE CALCULARAN CON BASE EN EL SALARIO QUE LE CORRESPONDA AL PUESTO, EL DIA EN QUE SE CUMPLIMENTE EL LAUDO.

XX. Los créditos en favor de los trabajadores por concepto de salarios y demás prestaciones no prescritas, tendrán preferencia sobre cualquiera otro en los casos de concurso o quiebra.

COMENTARIO: CONSIDERAMOS MAS APROPIADO HABLAR DE "SALARIOS Y DEMAS PRESTACIONES NO PRESCRITAS", EN VEZ DE "SALARIO Y SUELDOS DEVENGADOS EN EL ULTIMO AÑO", POR TRATARSE DE UNA EXPLICACION QUE NO AMERITA MAYOR EXPLICACION.

ESTA FRACCION, QUE ACTUALMENTE CORRESPONDE A LA FRACCION XXIII DEL APARTADO "A", QUEDA UBICADA DENTRO DE LA PARTE PROCESAL POR HALLARSE INTIMAMENTE RELACIONADA CON LA EJECUCION DE LAUDOS Y CON EL PROCEDIMIENTO DE EMBARGO; AUNQUE TAMBIEN PODRIA TENER SU UBICACION EN LA FRACCION EN DONDE SE MENCIONAN LOS ASPECTOS CONCERNIENTES AL SALARIO.

XXI. Es de utilidad pública la Ley de Seguridad Social, que comprenderá los seguros de riesgos del trabajo, de accidentes y enfermedades que no sean consecuencia del trabajo, de maternidad, de guardería, de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada, de jubilación, de muerte y de cualquier

otro tipo encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores y de sus familiares.

El Estado proveerá lo necesario para que los trabajadores autónomos gocen de los beneficios de la seguridad social.

COMENTARIO: EN ESTA FRACCION ENCUENTRA SU FUNDAMENTO LA UNIFICACION DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL; LO QUE IMPLICA LA DESAPARICION DE LOS REGIMENES DEL ISSSTE, DEL ISSFAM Y DE AQUELLOS OTROS QUE HAYAN VENIDO FUNCIONANDO HASTA LA FECHA. ESTA POSICION ES SIN LUGAR A DUDAS ACORDE CON LOS PRINCIPIOS DOCTRINARIOS QUE RIGEN A LA SEGURIDAD SOCIAL.

SE INCORPORA COMO UN DERECHO PARA TODOS LOS TRABAJADORES, EL - DE LA JUBILACION, YA QUE EN LA ACTUALIDAD UNICAMENTE LO CONTEMPLA EL APARTADO "B", Y SE EXTIENDE, TAN SOLO A ALGUNOS TRABAJADORES EN GENERAL, POR LA VIA DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS Y DE LOS CONTRATOS-LEY.

FINALMENTE, SE INCLUYE LA OBLIGACION ESTATAL DE EXTENDER LOS - BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LOS TRABAJADORES AUTONOMOS, CON LO CUAL NO PRETENDEMOS IR MAS ALLA DE LA TESIS DEL TRABAJO SUBORDINADO; ESTAMOS CONSCIENTES DE QUE LA LEGISLACION LABORAL, DE MANERA GENERICA, NO PUEDE EXTENDERSE A ESTE TIPO DE TRABAJADORES, SIN EMBARGO, PENSAMOS QUE EN EL AMBITO PARTICULAR DE LA SEGURIDAD SOCIAL SI ES POSIBLE AMPLIAR LA PROTECCION AL TRABAJO AUTONOMO.

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

a) Los empleadores serán responsables de los riesgos de trabajo de sus trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio del trabajo que ejecuten; por tanto, los empleadores deberán pagar la indemnización o pensión correspondiente, según que ha

ya traído como consecuencia la muerte o la incapacidad temporal o permanente, ya parcial, ya total, para trabajar. Esta responsabilidad subsistirá aun el caso de que el empleador con - trate al trabajador a través de intermediario. Son también -- riesgos del trabajo, los accidentes que se produzcan durante - el traslado directo del trabajador, de su domicilio al lugar - de trabajo y de éste a aquél.

En caso de accidentes o enfermedades que no sean con - secuencia del trabajo, el trabajador tendrá derecho a conservar el empleo por el tiempo que determine la Ley.

COMENTARIO: SE HABLA GENERICAMENTE DE RIESGOS DE TRABAJO, QUE DANDO COMPRENDIDOS EN ESTE CONCEPTO LOS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.

ASIMISMO, SE INCORPORA AL MAS ALTO RANGO LEGAL LA CUESTION DE LOS ACCIDENTES QUE SE SUFRAN EN TRANSITO HACIA EL TRABAJO.

b) Las mujeres durante el embarazo no realizarán - trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán -- forzosamente de un descanso de un mes antes de la fecha que -- aproximadamente se fije para el parto y de dos meses después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido por la relación de trabajo. Las leyes determinarán los períodos de prórroga del descanso posnatal y la forma de remunerarlos.

Durante el periodo de lactancia, el cual comprende, para los efectos de esta prestación, los seis meses posteriores a la fecha del parto, se disminuirá la jornada una hora, al principio o al final de las mismas, con goce de salario integro, para que puedan brindar cuidados a sus hijos. Los varones gozarán de un derecho equivalente en la forma y con las modalidades que señale la Ley.

Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

COMENTARIO: TANTO EN EL APARTADO "A" COMO EN EL APARTADO "B" SE CONCEDE, EN LOS CASOS DE MATERNIDAD, UN DESCANSO DE TRES MESES; LA VARIACION ENTRE AMBOS MARCOS JURIDICOS RADICA EN LA FORMA COMO SE DISTRIBUYE DICHO DESCANSO. A LAS TRABAJADORAS EN GENERAL SE LES CONCEDE UN MES Y MEDIO ANTES Y UN MES Y MEDIO DESPUES DE LA FECHA APROXIMADA DEL PARTO, EN TANTO QUE A LAS SERVIDORAS PUBLICAS SE LES OTORGA UN MES ANTES Y DOS MESES DESPUES.

AUN CUANDO LA DIFERENCIA NO ES DE FONDO, PREFERIMOS INCLUIR EN LA REDACCION QUE PROPONEMOS, LA SEGUNDA OPCION, TODA VEZ QUE ESTA TIENE LA VENTAJA DE PERMITIR A LA MADRE TRABAJADORA PASAR UN PERIODO MAS AMPLIO CERCA DEL RECIENTE NACIDO, LO CUAL ES SALUDABLE FAMILIAR Y SOCIALMENTE.

TAL VEZ LA LEY REGLAMENTARIA PUDIERA ESTABLECER ALGUNA DISPOSICION QUE REGLAMENTE ESTE INCISO, A TRAVES DE LA CUAL SE DEJARÁ A ELECCION DE LA MADRE TRABAJADORA LA DISTRIBUCION DE SU PERIODO DE DESCANSO POR MATERNIDAD.

POR LO QUE HACE A LA DISMINUCION DE LA JORNADA DURANTE EL PERIODO DE LACTANCIA, EL CUAL COMPRENDE PARA LOS EFECTOS DE ESTA PRESTACION LOS SEIS MESES POSTERIORES AL PARTO, PRETENDE REGULAR UNA PRESTACION QUE SE HA DESVIRTUADO EN LA PRACTICA, SUPLIENDO LOS PERIODOS DE DESCANSO DE MEDIA HORA CADA UNO "PARA -

ALIMENTAR A SUS HIJOS", POR UNA REDUCCION TEMPORAL DE LA JORNADA (DE UNA HORA) PARA "BRINDAR CUIDADOS A SUS HIJOS". LA REDUCCION DE LA JORNADA SERIA AL INICIO O AL FINAL DE LA MISMA, MAS NUNCA DE MANERA INTERMEDIA.

ESTA ULTIMA PRESTACION SE HACE EXTENSIVA A LOS TRABAJADORES VARNOS EN LOS CASOS EN QUE ASI LO SEÑALE LA LEY REGLAMENTARIA.

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

COMENTARIO: CORRESPONDE AL INCISO D) DE LA FRACCION XI DEL APARTADO "B".

d) Se establecerán centros vacacionales y tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

COMENTARIO: SE SUPRIME LA OBLIGACION DE ESTABLECER "CENTROS PARA LA RECUPERACION", A QUE ALUDE EL INCISO E) DE LA FRACCION XI DEL APARTADO "A", POR CONSIDERAR QUE PUEDE QUEDAR COMPRENDIDO EN EL CONCEPTO DE "CENTROS VACACIONALES".

e) Los empleadores proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, cómodas e higiénicas en arrendamiento o venta. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que los empleadores hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito suficiente, oportuno y barato, para que adquieran tales habitaciones o bien para construirlas, repararlas, mejo-

rarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empleadores, que administren los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales se administrará el citado fondo, se adjudicarán las habitaciones y se otorgarán los créditos.

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

COMENTARIO: ES EVIDENTE QUE LA OBLIGACION DE LOS EMPLEADORES DE PROPORCIONAR A SUS TRABAJADORES HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS NUNCA HA TENIDO CABAL CUMPLIMIENTO, UNICAMENTE HA FUNCIONADO EN LA FORMA DE OTORGAMIENTO DE CREDITOS; DE AHI QUE LA REDACCION PROPUESTA, BUSCANDO UN POCO DE COHERENCIA, SEA EN ESE MISMO SENTIDO, CON LO CUAL NO SE PRETENDE RETROCEDER EN ESTE AMBITO, SINO TRATAR DE CONSERVAR EN LA LEY SUPREMA UNA PRESTACION CUYO CUMPLIMIENTO SEA VIABLE.

ESTE INCISO NECESARIAMENTE TRAE CONSIGO LA REUNIFICACION DE -- LOS DIVERSOS ORGANISMOS QUE EXISTEN EN MATERIA HABITACIONAL, -- COMO SON EL INFONAVIT Y EL FOVISSSTE, A EFECTO DE CONSERVAR UN SOLO ORGANO EN MATERIA DE VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.

EL TEXTO DEL ULTIMO PARRAFO DE ESTE INCISO CORRESPONDE A LA -- FRACCION XXX DEL APARTADO "A" VIGENTE, Y SE INCORPORA AQUI POR REFERIRSE AL RUBRO DE LA HABITACION.

f) El empleador estará obligado a observar de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinarias, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, en cada caso, las sanciones procedentes.

COMENTARIO: CORRESPONDE A LA FRACCIÓN XV DEL APARATADO "A" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, CASI DE MANERA LITERAL.

XXIII. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya sea que lo efectúen instituciones oficiales o particulares. La violación de esta disposición se sancionará con multa y prisión.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingreso de su familia.

COMENTARIO: SE INCORPORA A ESTA FRACCIÓN LA SANCION QUE CORRESPONDERA A QUIENES NO LE DEN CABAL CUMPLIMIENTO, A EFECTO DE DOTARLA DE EFICACIA; ES DECIR, SE PRETENDE QUITARLE EL CARACTER DE NORMA IMPERFECTA.

XXIV. En la Ley se establecerán las disposiciones necesarias para proteger el trabajo en los casos de siniestro, entre las que se deberán incluir:

a) Que se afectan los derechos de la sociedad cuando el empleador sustraiga dolosamente los bienes de la empresa o dependencia.

b) Sin que medie declaración alguna el empleador adquiere la calidad de depositario de todos los bienes de la empresa o dependencia, la cual cesará mediante declaración de la Junta. La Ley establecerá sanciones, hasta de prisión, para aquellos empleadores que dispongan de los bienes que tengan en depósito.

c) La organización de empleadores a la que se hallen afiliados, será solidariamente responsable de las obligaciones de los patrones contraídas con los trabajadores.

d) En los casos de muerte del trabajador, harán prueba plena los testimonios e informes oficiales, ante la imposibilidad de acreditar la defunción a través de los medios de prueba ordinarios.

e) Los sindicatos estarán obligados a participar en las labores de rescate, aportando la fuerza de trabajo de sus afiliados, para formar brigadas bajo la coordinación de las autoridades competentes.

**COMENTARIO: ES EVIDENTE QUE LA FRACCION ANTERIOR ES MERAMENTE ENUNCIATIVA, Y QUE CORRESPONDERA A LA LEY DE LA MATERIA CONTEMPLAR Y REGULAR TODA UNA SERIE DE SUPUESTOS QUE SE TIPIFICAN EN EL AMBITO DEL TRABAJO COMO CONSECUENCIA DE UN SINIESTRO.**

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

1. El derecho mexicano del trabajo nació en el Congreso Constituyente de Querétaro en el año de 1917. Fue resultado del eslabonamiento y conjunción de múltiples acontecimientos suscitados en el devenir de los tiempos.

Es lógico suponer que durante la Epoca Prehispánica se generaron numerosos vínculos de trabajo; desgraciadamente poco sabemos de la regulación de dichas relaciones, principalmente por el escaso rigor científico de los datos provenientes de esa etapa histórica.

Durante la Colonia se dieron las leyes de Indias -- que contienen innumerables disposiciones de carácter laboral, -- pero más que responder a un espíritu de justicia social, eran medidas de misericordia, actos piadosos en favor de una raza vencida. Lo peor fue que en la mayoría de los casos se trataba de normas vigentes pero carentes de positividad. En esa -- época se dieron las figuras de la encomienda, el repartimiento, el peonaje, los obrajes y los gremios; en aquellas organizaciones de producción se establecieron algunas medidas de protección, que más bien eran buenos deseos; al paso del tiempo aquellos regímenes económicos se convirtieron en sistemas de explotación de los trabajadores.

2. En las primeras décadas del México Independiente varió poco la condición de los trabajadores. En general, pero

sobre todo en el aspecto social, no se dieron cambios; en este renglón sustancial no se rompió con el pasado. Esto se explica si consideramos que se estaba viviendo un proceso de gestación de la identidad nacional; prueba de ello es que en el breve período comprendido entre los años de 1824 a 1857, hubo un imperio, se dictaron 5 constituciones y se sostuvieron guerras con el extranjero.

Durante los debates del Constituyente de 1857, Ignacio Ramírez pidió que se incluyeran en el más alto rango jurídico los derechos de los trabajadores; sin embargo, las condiciones sociales imperantes no fueron propicias para el reconocimiento del derecho del trabajo en la Constitución.

Las postrimerías del siglo XIX se caracterizaron por una más organizada clase trabajadora y por la necesidad gubernamental de tolerar al movimiento obrero.

3. Con el siglo se inicia el proceso de alumbramiento de los derechos sociales. Los síntomas del parto se presentaron con las masacres de Cananea y Río Blanco y con un prolongado período de lucha armada. De modo paralelo se fue manifestando en el ambiente una tendencia caracterizada por el imperio de los beneficios sociales. Esta tendencia se reflejó en toda la infraestructura legislativa creada por la Federación y por las legislaturas de los Estados en años previos a la Constitución de 1917.

El proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza a la Asamblea de Querétaro, a decir de los diputados obreros, no dejaba garantizada ninguna de las grandes reformas sociales a que aspiraba el pueblo trabajador. Se inició entonces el histórico debate en donde participaron hombres de la talla de Heriberto Jara, Héctor Victoria, Froylán C. Manjarrez, Alfonso Cravioto, José Natividad Macías, entre otros; el resultado de los empeños de estos hombres fue la creación de la Declaración de los derechos sociales, aprobada por unanimidad el 23 de enero de 1917.

4. El texto original del artículo 123 constitucional respondió a las inquietudes generadas durante los años previos a su aprobación, y fue creado con pasión visionaria mirando hacia el futuro; sin embargo hay que registrar el dato de que, de las 30 fracciones con que contaba el artículo 123 en 1917, sólo 16 no han sido objeto de modificaciones.

La realidad es dinámica y la norma no puede permanecer estática, so pena de disminuir o perder su eficacia; el artículo 123 ha sufrido 32 reformas, la primera de ellas se dio en el año de 1929.

La sólida estructura de la Declaración de los derechos sociales le ha permitido soportar los embates del tiempo. Sin embargo, las modalidades que ha ido adquiriendo la prestación del trabajo, como resultado del desarrollo de la ciencia y su

aplicación en las actividades productivas, ha propiciado inevitablemente que el artículo 123 se a desbordado por los nuevos -- acontecimientos. En este caso, en la intensa carrera entre la realidad cambiante y el quehacer del legislador, éste ha quedado a la zaga.

5. Una de las formas en que se refleja el desbordamiento del artículo 123, es la creación de regímenes laborales de excepción, que dan lugar a la existencia de trabajadores de primera, segunda, tercera y otras categorías.

En tiempos de apremio económico como en el que nos encontramos inmersos, sólo el esfuerzo conjunto de todos los sectores productivos, puede generar las grandes soluciones para el pueblo; el trabajo ha tenido, tiene y tendrá una destacada función histórica en etapas coyunturales. En tiempos de "vacas flacas", el Estado podrá exigir su mejor esfuerzo a los trabajadores solamente si ellos sienten que reciben un trato igual y justo de parte de las leyes.

6. Cuando los diputados constituyentes incorporaron a la Constitución los derechos sociales de los trabajadores, lo hicieron pensando en el trabajo como una unidad indisoluble; no establecieron distinciones de ninguna especie en razón de las diversas formas de prestación de los servicios. Actualmente al trabajo regulado en el apartado "A" se le denomina trabajo en general, con motivo del surgimiento de un marco de excepción -- que se aleja del origen común.

El otro gran sector de trabajadores que comprende el artículo 123 constitucional es el de los trabajadores al servicio de la Federación, producto de la bifurcación del precepto de los trabajadores en el año de 1960. Este régimen, aunque constitucionalmente establecido, es un marco jurídico que tiene de a segregar.

Fue el legislador de 1960 el que consideró que el trabajo en general y el servicio que se presta al Estado responden a una filsofía distinta, atendiendo a la naturaleza del trabajo y al fin mediato que se persigue en su realización; de ahí que haya establecido en la Constitución dos marcos jurídicos laborales.

La reforma de 1960 reconoció constitucionalmente a un tipo de prestación de servicios al que durante años se había mantenido al margen de las conquistas de los trabajadores, pero es criticable esa decisión en cuanto a que, contra la idea del constituyente de 1917, regula de manera distinta al trabajo hu mano.

7. Los dos grandes ámbitos jurídicos contenidos en el artículo 123 constitucional regulan la mayoría de las relaciones laborales que se dan en nuestro país. A nivel federal, dichas relaciones se reglamentan en la Ley Federal del Trabajo, para los sujetos del apartado "A", y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para los servidores públicos federales del apartado "B".

No es necesario someter a un examen exhaustivo, artículo por artículo, los derechos contenidos en las leyes reglamentarias citadas, para darse cuenta que, de manera global, son superiores, en cantidad y calidad, los derechos de que gozan los trabajadores en general. En otras palabras, la desigualdad de trato aparece desde el más alto nivel normativo: la Constitución.

La superioridad de los derechos de los trabajadores en general, no impide que los servidores públicos federales gocen, en algunos aspectos muy concretos, de derechos que no se han podido extender al trabajo en general, o bien, que estando dispuestos para ambos tipos de trabajos, son superiores, en cuanto a su monto, a los derechos otorgados a los sujetos del apartado "A". Sin embargo, la suma de los beneficios de que gozan los servidores públicos, está muy lejos de equilibrar su condición vista en todo el contexto.

8. En el campo de los derechos individuales es en donde los sujetos regulados por la Ley burocrática encuentran algunas ventajas, entre las que destacan: dos días de descanso por cada cinco de trabajo; mayor número de días de descanso obligatorio; periodos vacacionales más amplios; prima vacacional mayor; otorgamiento de primas quinquenales como complemento del salario; aguinaldo equivalente a 40 días de salario; cese sólo mediante juicio previo.

9. En lo que respecta a los derechos colectivos, es notable la desventaja en que se encuentran los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal. El derecho colectivo del trabajo constituye un triángulo de lados iguales, la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga y cuando falta alguno de los lados o se merma su dimensión, desaparece esta figura geométrica. En el caso de los burócratas federales, si bien no están desprovistos de ninguna de las tres instituciones citadas, lo cierto es que los textos legales que las contienen las vuelven inoperantes.

Las restricciones a la libertad de sindicalización, como la de establecer la salida de los sindicatos sólo mediante la expulsión del trabajador, la existencia de sólo un sindicato -- por cada dependencia, la afiliación de los sindicatos a la única federación reconocida por el Estado; la imposición de las condiciones de trabajo por los titulares de las dependencias, -- sólo tomando "en cuenta la opinión del sindicato", y no negociando las condiciones de trabajo como en el apartado "A"; y el establecimiento de un derecho de huelga previamente autorizado -- por el Tribunal, cuando se violen "de manera general y sistemática" las condiciones de trabajo establecidas en el apartado -- "B", situaciones que no son dables en el mundo de los humanos; -- son las mejores pruebas de que los trabajadores al servicio del Estado carecen de derechos colectivos eficaces.

10. El procedimiento laboral para los trabajadores -- en general, se convirtió, con la reforma de 1980, en un derecho

social de clase: hasta antes de esa fecha se hallaba desvinculado del espíritu social que quiso imprimirle el Constituyente de Querétaro. El resultado objetivo de la reforma de 1980 fue el establecimiento de una nivelación entre el poder económico del empresario y la fuerza jurídica de un derecho de clase, mediante la regulación desigual de los desiguales.

Desgraciadamente en el rubro del derecho procesal - es por demás desventajosa la condición de los servidores públicos, pese a la bella figura del juicio previo al despido, toda vez que al carecer este mandato de sanción para los titulares de las dependencias que despidan sin dar cumplimiento a las formalidades de la Ley, es sólo una figura de ornato.

11. En el ámbito local encontramos que desde 1917 hasta 1929, en ejercicio de la facultad concurrente (federación-estados) de legislar en materia de trabajo, se creó una estructura normativa que regulaba las relaciones laborales de los trabajadores de los Estados; con la federalización de la legislación laboral en el año de 1929 se suprimió el marco jurídico mencionado.

En el servicio público, además de la reglamentación federal existente a partir de 1960, hay leyes del servicio civil que regulan las relaciones laborales de los gobiernos de los Estados y Municipios con sus trabajadores.

12. Un análisis somero del artículo 123 constitucional, de las leyes reglamentarias de dicho precepto y de las leyes del servicio civil de los Estados, es revelador en sí mismo, de la anarquía normativa que priva en el universo del trabajo. Esa disparidad de derechos se minimiza ante una realidad más preocupante todavía: la existencia de un "submundo laboral" integrado por varios grupos de trabajadores, que en su conjunto constituyen una cifra bastante considerable, y que se encuentran al margen de los beneficios de la Declaración de los derechos sociales. A los integrantes de algunos de estos grupos, inclusive, se les llega a desconocer su calidad de trabajadores.

13. En las cooperativas, que constituyen formas de organización social para el trabajo de mucha valía que intentan aumentar la productividad, es incuestionable la existencia de auténticas relaciones de trabajo entre la cooperativa (patrón en los términos de la Ley Federal del Trabajo) y el socio cooperativista (trabajador en los términos de la misma Ley). Por excepción la cooperativa puede utilizar los servicios de trabajadores asalariados (artículo 62 de la Ley de Sociedades Cooperativas). De esta manera coexisten en las cooperativas, trabajadores de primera, los asalariados, y de segunda, los socios cooperativistas; aquéllos titulares de derechos laborales, éstos despojados de tales derechos.

14. Las relaciones de los trabajadores al servicio -

de los organismos descentralizados no están legalmente comprendidas ni en el apartado "A" ni en el apartado "B" del artículo 123 constitucional. El problema tiene su origen en la Constitución misma, ya que la fracción XXXI de apartado "A" alude a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada (indirecta) por el Gobierno Federal, pero no comprende a los organismos descentralizados, en tanto que el apartado "B" ni siquiera hace mención de ellos. La confusión aumenta si consideramos que la Ley reglamentaria del apartado "B", en el artículo 1º, al establecer su ámbito de validez, rebasa a la Constitución y enumera expresamente a algunos organismos descentralizados, a la vez que extiende su aplicabilidad a otros "organismos descentralizados, similares a los anteriores, que tengan a su cargo función de servicios públicos".

El mecanismo que se utiliza para ubicar este tipo de relaciones de trabajo en uno u otro apartado, consiste en una decisión del Presidente de la República en turno, de acuerdo con los vaivenes políticos del momento. Lo que hoy se deja al arbitrio de un solo funcionario, por más alta que sea su jerarquía, ya está consignado como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, conforme al precepto del artículo 123 y a la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República.

Toda esta caprichosa situación trae como resultado - que los trabajadores de los organismos descentralizados estén re-

regulados, unos por el apartado "A", con las ventajas que esto representa y, otros en el apartado "B", con las restricciones que esto significa.

15. El personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas, (Ejército, Fuerza Aérea y Armada), está excluido del régimen burocrático por disposición de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Evidentemente se trata de un servicio especial que está regido fundamentalmente por la disciplina que es inherente a las actividades castrenses, pero constitucionalmente se les deben garantizar todos aquellos beneficios de carácter laboral que sí sean susceptibles de coexistir con dicho régimen.

16. El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios también sufre menoscabo en sus derechos laborales. A pesar de los numerosos requisitos para ingresar al servicio y a los riesgos del mismo, no se ve compensado este personal en su situación laboral.

La materia penitenciaria, conforme al segundo párrafo del artículo 18 constitucional corresponde regularla y organizarla, paralelamente, a las autoridades federales y locales.

Por lo que hace a los custodios de los centros penitenciarios del Distrito Federal, como servidores públicos federales, son excluidos por el artículo 8º de la Ley burocrática.

Por su parte, y en consonancia con la disposición anterior, el artículo 128 del Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal los asimila al régimen del personal de confianza, con todas las desventajas que esto significa. En los últimos años se ha hecho sentir con persistencia un movimiento en defensa de los derechos laborales del personal de vigilancia de los centros penitenciarios, cárceles o galeras.

En el mismo medio penitenciario, además de la condición laboral de disminución jurídica de los custodios, se presenta otra grave situación: el desprecio de que es objeto el trabajo de los reos. El noble fin terapéutico que los modernos sistemas penitenciarios le atribuyen al trabajo en las prisiones, sólo ha servido, en la mayoría de los casos, para que se explote inmisericordemente a los internos.

Es inobjetable el hecho de que en el trabajo que se presta estando privado de la libertad, como una medida de readaptación social, se está en presencia de una verdadera relación de trabajo, con todos sus atributos.

Es obvio que algunos derechos laborales, como los colectivos, no son compatibles con la pena privativa de libertad, pero en cambio existen otros derechos que sí pueden coexistir con el cumplimiento de este tipo de penas, como son: jornada máxima, salario mínimo, protección al salario, pago de aguinaldo, capacitación y adiestramiento, participación de utilidades, descansos semanales y obligatorios con goce de salario íntegro, seguridad e higiene, seguridad social, acceso a la justicia laboral, etc.

17. El trabajador de confianza del apartado "A" es, -

desde la óptica de la ley, un trabajador como cualquier otro, titular de todos los derechos laborales, salvo aquellas modalidades derivadas del tipo de servicio, como son: están incluidos dentro de los supuestos en los cuáles el patrón puede dejar de cumplir un laudo que lo condene a reinstalar, mediante el pago de una indemnización; tienen una causal adicional de rescisión sin responsabilidad para el patrón, consistente en los motivos razonables de pérdida de la confianza; negativa de participar en las utilidades de las empresas a los trabajadores de confianza de "cuello alto", y también para la participación de utilidades, establecimiento de un salario máximo para los demás trabajadores de confianza; prohibición de formar parte de los sindicatos de los trabajadores de base; prohibición de representar a los trabajadores en los organismos paritarios; no son considerados en los recuentos en las huelgas de los trabajadores de base.

Bien distinta es la condición del trabajador de confianza en el servicio público; para empezar, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8º lo excluye de este régimen.

Constitucionalmente la fracción XIV del apartado -- "B" del artículo 123 les garantiza tan solo la protección de su salario y los beneficios de la seguridad social. Esta protección no alcanza otros beneficios tan importantes como es la estabilidad en el empleo, que en caso de despido injustificado se sustenta en la reinstalación o en la indemnización. ¿De qué

les sirve a los trabajadores de confianza gozar de protección al salario y a la seguridad social si en cualquier momento pueden ser despojados del empleo? Esta situación la avala la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Salvo las modalidades propias de la naturaleza de las funciones de confianza, los servidores públicos que tienen esta calidad, deberían gozar de los mismos derechos que tienen aquellos trabajadores que no poseen la característica de ser de confianza.

18. En la mayoría de los casos los trabajadores que prestan servicios subordinados a un sindicato o a una empresa sindical, lo hacen en condiciones todavía más desfavorables que las de los agremiados del propio sindicato; se llega al caso grotesco de no reconocerles la calidad de trabajadores.

Resulta paradójico que en un sindicato, en donde día con día se pugna para obtener mejores condiciones laborales para sus agremiados, a su vez esa persona moral, patrón en los términos del artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, niegue los derechos laborales mínimos a quienes le sirven en calidad de trabajadores. Se cumple aquél refrán: "en casa del herrero, azadón de palo".

19. Otro grupo excluido del régimen burocrático, y remitido a una reglamentación especial, es el de los trabaja-

dores del Servicio Exterior Mexicano, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8º de la Ley burocrática.

El marco jurídico-laboral aludido, a que se hallan sujetos los miembros del Servicio Exterior, deriva de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y en su Reglamento.

Algunos de los derechos individuales que se garantizan al personal del Servicio Exterior son: los comisionados en el exterior tienen derecho a gozar de 30 días naturales de vacaciones al año; cada dos años se les cubrirá el pasaje de ida y vuelta entre su lugar de adscripción, y la Ciudad de México, así como el de su cónyuge, hijos menores de 21 años y padres que dependan económicamente de ese personal; pasajes de ida y vuelta a los hijos menores de 21 años, que no vivan con el trabajador del Servicio Exterior por estar estudiando en la Ciudad de México o por resolución judicial; pago de gastos de transporte, empaque y seguro de menaje de casa, así como los gastos de transporte e instalación suyos, de su cónyuge y familiares que dependan económicamente hasta el segundo grado en línea recta ascendente o descendente que vivan con ellos, etc.

La normatividad que rige al personal del Servicio Exterior excluye del régimen laboral a estos trabajadores, en lo que hace al derecho individual, al colectivo y al procesal.

20. Como una forma de explotar a los trabajadores, -

las dependencias gubernamentales los incorporan bajo la forma de prestación de servicios profesionales o por honorarios, cuando en realidad se está en presencia de auténticas relaciones de trabajo

Llevadas estas relaciones ficticiamente al campo del derecho civil, se les sujeta a una normatividad notoriamente desventajosa para los trabajadores, frente a las dependencias del gobierno.

El artículo 8º de la Ley burocrática les niega el carácter de trabajadores a quienes realizan su trabajo mediante la forma de prestación de servicios profesionales o por honorarios.

21. Existen otros grupos de trabajadores en situación similar a las expuestas. Algunos sufren graves restricciones en sus derechos laborales, otros carecen de un marco jurídico laboral que los regule, a otros más se les niega la calidad de trabajadores, y en el mejor de los casos, los hay que sí tienen la protección de las leyes, pero se enfrentan al problema de la nula aplicabilidad de las mismas.

Esta es la suerte de los trabajadores del poder judicial, los trabajadores de los organismos internacionales, los policías, los bomberos, los reos, los meritorios, los pasantes, los menores de 14 años, los trabajadores al servicio de los partidos políticos, los propineros, etc. etc.

Ahora podrá entenderse con claridad lo que queremos significar con el concepto "submundo laboral".

22. Afortunadamente, ante la tendencia de ir creando regímenes laborales de excepción, a efecto de excluir a ciertos grupos de trabajadores de la protección del artículo 123, la fuerza expansiva del derecho del trabajo también ha logrado incorporar a la Constitución las relaciones laborales de algunos trabajadores a quienes, durante largos años se les había mantenido al margen de esa protección.

Tres son las reformas que reflejan ese espíritu renovador: se trata de la incorporación constitucional de las relaciones laborales de los trabajadores universitarios, de los trabajadores al servicio de instituciones de banca y crédito, y de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.

23. La lucha de los trabajadores universitarios por muchos años giró en torno al reconocimiento de sus organizaciones sindicales. El argumento que permanentemente se utilizó para negar el registro de los sindicatos de la UNAM fue el de que la Ley de 1931 prohibía la sindicalización de aquellos trabajadores que estaban regulados por reglamentos especiales; sin embargo, con la nueva Ley de 1970, que ya no contenía la mencionada prohibición, se volvió a negar aquel registro. Durante la década de los setentas persistió el problema laboral, caracterizado por movimientos

que frecuentemente paralizaban, casi siempre de manera violenta, la vida académica de la Institución.

24. La forma como se materializó la solución que resolvió la situación de los trabajadores universitarios, consistió en adicionar al artículo 3º constitucional la fracción VIII (D.O. de 9 de julio de 1980), que determinó que las relaciones de los trabajadores académicos y administrativos se registrarán por el apartado "A" del artículo 123 y por la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características de un trabajo especial.

En cumplimiento del mandato constitucional, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaboró el proyecto de adiciones a la Ley Federal del Trabajo que se aprobó y publicó en el Diario Oficial de 20 de octubre de 1980. Con la creación de este marco jurídico, los obreros del pensamiento y los trabajadores administrativos pudieron registrar sus sindicatos y realizar por los cauces de la Ley sus derechos individuales, colectivos y procesales.

25. En el nuevo marco normativo de las universidades se hace coexistir a dos grandes valores, como son los derechos laborales de los trabajadores académicos y administrativos y la autonomía universitaria.

Las principales modalidades que establece la regulación especial de los trabajadores universitarios son las siguientes

tes: las normas del trabajo tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra -- e investigación y los fines propios de las universidades autónomas por ley; corresponde exclusivamente a las universidades regular los aspectos académicos; los sindicatos pueden ser de personal académico, de personal administrativo o de institución, si comprenden a ambos tipos de trabajadores; en los contratos colectivos de trabajo del personal académico, en ningún caso se podrán establecer las cláusulas de ingreso y de separación; los sindicatos únicamente estarán formados por los trabajadores que presten sus servicios en cada una de las universidades; para atender los conflictos universitarios existen juntas especiales dentro de las de conciliación y arbitraje o de las de conciliación permanente; -- los trabajadores gozan de los servicios de seguridad social en los términos que señalan las leyes orgánicas respectivas.

26. Durante muchas décadas los trabajadores bancarios estuvieron regulados por reglamentos especiales inconstitucionalmente expedidos. Tanto el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1937, como su sucesor expedido en el año de 1953, regulaban las relaciones laborales de los trabajadores bancarios al margen de la Constitución y al tenor de leyes civiles y mercantiles.

La entrada en vigor de la Ley de 1970 hizo abrigar una leve esperanza de reivindicación para los trabajadores, pero pronto se esfumó

con la publicación, en julio de 1972, de un Decreto de Adiciones al Reglamento de Trabajo Bancario, que de nueva cuenta los mantuvo alejados de la legislación laboral.

El sostenimiento de esos reglamentos durante casi cincuenta años, encuentra su explicación en el hecho de que, al tiempo que imponían tajantes limitaciones a ciertos derechos, (principalmente los colectivos), también otorgaban, en una transacción mediatizadora, ciertas prestaciones, principalmente de carácter -- individual y de seguridad social, por encima de las que goza -- la generalidad de los trabajadores.

27. La década de los setentas, también fue de gran pujanza sindical por parte de los trabajadores bancarios; la negativa gubernamental de reconocer sus agrupaciones, propició que el movimiento creciera y fuera severamente reprimido, por lo que se refugió en la clandestinidad.

La lucha por los derechos de los trabajadores bancarios de alguna manera se objetivizó en el año de 1982, cuando al anunciarse la nacionalización bancaria se dijo que "...el viejo anhelo de crear un sindicato bancario podrá fructificar, como ocurre en la mayor parte de los países del mundo".

Su reconocimiento en la norma constitucional se dio -- con el decreto publicado en el el Diario Oficial de 17 de noviem

bre de 1982, mediante la adición de la fracción XIII bis al apartado "B" del artículo 123, esto es en el ámbito de los trabajadores al servicio del gobierno federal.

La inclusión de los trabajadores bancarios en el apartado "B", fue producto, entre otras causas, del afán de limitar su derecho de huelga, dado lo difícil, por no decir imposible, que resulta configurar las causales de procedencia de la misma en el ámbito burocrático.

28. De manera complementaria, el 30 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Con el nuevo marco jurídico se buscaba amalgamar su nueva calidad de servidores públicos con su antiguo régimen laboral. Algunas de las más destacadas disposiciones de la nueva regulación son: obtención de la inamovilidad a los doce meses de servicios; pago de prima dominical y además por prestar servicios en día sábado; incremento del periodo vacacional en razón de la antigüedad; prima vacacional del 50% de los salarios correspondientes a los días de vacaciones; salario mínimo bancario equivalente al 50% más del monto del salario mínimo general vigente; sistema de compensaciones por antigüedad que forman parte del salario y que consecuentemente repercuten en el cómputo de las diversas prestaciones; seguridad social a cargo del Seguro Social; derecho a constituir y adherirse a la Federación Nacional de Sindicatos -

Bancarios, única central reconocida para los efectos de esta Ley, distinta a la que corresponde al resto de los burócratas federales (FSTSE).

29. Lleno de obstáculos fue el camino que tuvieron que transitar los trabajadores al servicio de los gobiernos - de los Estados y de los Municipios para lograr su incorporación al texto constitucional. De 1917 a 1929 sólo unas cuantas Entidades Federativas se ocuparon de regular las relaciones con sus trabajadores; a partir de 1931 se regularon por leyes del servicio civil, lo que no constituyó una solución.

Con la reforma de 1960, los trabajadores estatales y municipales no quedaron incluidos en ninguno de los dos apartados en que se dividió el artículo 123, ya que el apartado "B" regía sólo para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal, en tanto que el apartado "A" protegía una relación de naturaleza distinta a la del servicio público.

30. La solución de los servidores públicos estatales y municipales se materializó con la aprobación del paquete legislativo que se dio en llamar "reforma municipal", el cual se publicó en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983.

Con el decreto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, la fracción IX (actualmente fracción VIII del artículo 115 y fracción V del artículo 116 de la constitu

ción]; reconoció la facultad que se habían reservado las legislaturas estatales para expedir las leyes que regularían las relaciones de trabajo entre los gobiernos estatales y municipales y sus trabajadores; esa regulación debería basarse en los mínimos contenidos en el artículo 123 constitucional; no se mencionó en concreto ninguno de los dos apartados, sino genéricamente el artículo 123.

31. Agotado con mucho el plazo de un año que se estableció en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas del año de 1983, para que las legislaturas de las Entidades Federativas adecuaran su normatividad al contenido de dicho decreto, 24 Entidades Federativas tienen, por lo que hace al aspecto laboral de la reforma, disposiciones equivalentes en sus constituciones; en cuanto a las leyes del servicio civil sólo se han realizado las adecuaciones respectivas en los Estados de Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, Jalisco, Tabasco y Zacatecas.

Dentro del articulado de las leyes del servicio civil de las Entidades Federativas citadas, se observa, con toda claridad, aunque en diferentes grados, una mezcla de disposiciones correspondientes al apartado "A" y al apartado "B" del artículo 123 constitucional, como resultado de los términos amplios en que quedaron redactadas las fracciones VIII del artículo 115 y V del artículo 116 constitucionales.

32. Las relaciones de trabajo en la actualidad han removido el estatus jurídico y reclaman un replanteamiento de las

cosas de tal manera que el trabajador vuelva a ser el sujeto -  
primero del trabajo.

Lo variado de la normatividad laboral de 71 años de -  
la creación de la Declaración de los derechos sociales, origina  
el rompimiento del principio de igualdad de trato al traba-  
jo de los hombres.

Consideramos inaplazable modificar la Constitución Po-  
lítica de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se reunan  
en el artículo 123, sin apartados, todas las disposiciones labo-  
rales que actualmente se hallan diseminadas, esparcidas, dilui-  
das por todo el universo jurídico. Todos los trabajadores esta-  
rían protegidos por la Ley Suprema, la cual les garantizaría un  
mínimo homogéneo de derechos laborales, lo que no impediría la -  
adaptación de la norma constitucional en razón de las peculiari-  
dades propias de cada tipo de servicio.

33. No deseamos estancarnos en la crítica, proponemos  
el diseño de un artículo 123 que recoja el ser y el querer ser  
de la clase trabajadora. Algunos de los puntos sobresalientes  
de la redacción que proponemos, son los que se mencionan a con-  
tinuación.

Se modifica sustancialmente el derecho al trabajo; se  
convierte en una obligación de profundo contenido social, por  
considerarse que los tiempos que vivimos exigen una verdadera -  
actitud de compromiso; sólo quienes aporten su fuerza de traba-

jo tendrán derecho a obtener los satisfactores elementales.

34. Con respecto al trabajo de los menores, buscando superar de una vez por todas un mal que se observa todos los días, proponemos que el Estado se haga cargo de los niños menores de catorce años que requieran del trabajo para poder vivir, proporcionándoles alimento, vivienda, vestido, educación y diversiones, y los introduzca gradualmente en las actividades productivas del país; esto, por ningún motivo equivale a arrancar a los menores del seno de sus familias; más bien es salvarlos del abandono y degradación en que se encuentran, porque son seres humanos y constituyen el futuro de la Patria.

35. Cada vez que se interrumpe el trabajo se difiere el progreso nacional. En consecuencia, para dar continuidad a la producción, proponemos que cuando un día de descanso obligatorio coincida con un día habitualmente laborable, el servicio se preste ordinariamente; el descanso se trasladaría al día inmediatamente anterior o posterior al periodo vacacional siguiente; los actos conmemorativos se celebrarían en el día de descanso semanal más próximo.

36. Para ser coherentes con el principio de que "a trabajo igual corresponde salario igual" se propone el establecimiento de un solo salario mínimo general en todo el país. Asimismo, se cambia el concepto de "salario mínimo profesional"

por el de "salario mínimo especial", en virtud de que el prime ro es un concepto equívoco.

37. Como una medida protectora del ingreso de los -- trabajadores, se incluye en el proyecto una disposición en el sentido de que el salario y cualquiera otra prestación que reciba el trabajador por su trabajo, quedarán exentos de gravámenes fiscales hasta por el equivalente a tres veces el salario mínimo general vigente; sólo se pagarán impuestos sobre el ingreso excedente.

38. Para evitar que los patrones falten a su obligación de repartir utilidades, mediante innumerables subterfugios fiscales, se propone la obligación de pagar a los trabajadores, como mínimo, treinta días de salario integrado al año. A los trabajadores al servicio del Estado debe garantizárseles igual prestación mediante una compensación de la misma cantidad.

39. A efecto de adecuar la legislación doméstica al contenido del Convenio número 87 de la OIT, la Ley Su-- prema de la Unión, se establece en el texto del proyecto que -- las formas de agrupación para la defensa de los intereses comunes que constituyan trabajadores y patrones, no estarán sujetas a ninguna autorización previa; su personalidad jurídica no debe quedar condicionada a ningún tipo de registro.

Aun cuando teóricamente se sostiene que el derecho de negociación colectiva se encuentra contenido de manera implícita en el artículo 123 constitucional, por ser un instrumento que deriva necesariamente del derecho de sindicalización, consideramos oportuno incluir tan importante derecho de manera expresa.

40. Se propone federalizar la justicia del trabajo, para unificar los criterios de aplicación de la Ley, para sanear el ambiente de las juntas de conciliación y arbitraje y para hacer efectiva, de una vez por todas, la justicia de los trabajadores. Esta medida trae consigo la desaparición de las instancias jurisdiccionales de carácter local; subsiste el aspecto -- sustantivo-administrativo, en el cual las autoridades competentes son las locales.

Paralelamente a la federalización de la justicia del trabajo se logra la uniformidad mediante la desaparición del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

41. Se traslada al proyecto de artículo 123 la figura del juicio previo al despido, que en la actualidad ya contempla la Ley burocrática. Buscando dotar de eficacia a esta figura se le añade la sanción consistente en que la falta de observancia de las formalidades establecidas para el despido, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.

Se prevé que ante las causales que la Ley reglamentaría considere como graves, el patrón podrá solicitar que se suspenda la relación de trabajo hasta en tanto se resuelva en definitiva sobre la rescisión.

También se establece que si la Junta declara improcedente la rescisión promovida por el patrón, el trabajador podrá optar por retirarse del empleo con la indemnización correspondiente.

Para evitar la prolongación dolosa de los juicios laborales por parte de los patrones, pretendiendo provocar que el trabajador se desista de sus acciones, se propone que todo tipo de indemnización que se pague al trabajador o a sus beneficiarios sea calculada conforme al salario correspondiente al día en que se cumplimente el laudo.

42. Se proponen las bases para la unificación de los sistemas de seguridad social.

Se incorpora como un derecho para todos los trabajadores el de la jubilación, ya que en la actualidad está contemplado en el apartado "B", y solamente algunos trabajadores del apartado "A" reciben esta prestación a través de la negociación colectiva.

Aun cuando el artículo 123 que se propone sólo sería aplicable al trabajo subordinado, consideramos que en el caso -

particular de la seguridad social, se hace necesario extender la protección de la Ley al trabajo autónomo.

43. Se sustituye la prestación consistente en dar a las madres trabajadoras durante el periodo de lactancia dos -- descansos de media hora cada uno "para alimentar a sus hijos", por un solo descanso de una hora, al principiar o antes de finalizar la jornada "para brindar cuidados a los hijos", con la intención de regularizar una prestación que se ha venido desvirtuando en la práctica.

44. Se modifica la obligación de dar habitaciones comodas e higiénicas a los trabajadores, que nunca ha tenido cabal cumplimiento, por la de otorgar crédito para adquirir, rentar, construir, reparar o mejorar habitaciones, o pagar los pasivos adquiridos por estos conceptos.

45. Ante la insuficiencia de la norma laboral para  cubrir todos los supuestos jurídicos que se presentan en los casos de siniestro, incluimos en el proyecto, de manera enunciativa, algunas disposiciones como son: la calidad de depositario del patrón respecto de los bienes de la empresa sin que medie declaración de autoridad; responsabilidad solidaria de las organizaciones patronales, con respecto de las obligaciones de los patrones contraídas con los trabajadores; disminución de formalidades para acreditar la defunción del trabajador; obligación

de los sindicatos de participar como órganos de auxilio, de --  
emergencia, en las labores de rescate y bajo el mando de las -  
autoridades competentes.

APENDICE 1

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

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres y peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo, quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción

VI. se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación - que se establecerá en cada Estado;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquiera edad no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen

un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera -  
de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, -  
cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá -  
reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco -  
mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados pú-  
blicos, instalación de edificios destinados a los servicios -  
municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo cen-  
tro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas em-  
briagantes y de casas de juego de azar;

XIV. Los empresarios serán responsables de los acci-  
dentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los  
trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profe-  
sión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos debe-  
rán pagar la indemnización correspondiente, según que haya -  
traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad  
temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que -  
las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en  
el caso de que el patrono contrate el trabajo por un interme-  
diario;

XV. El patrono estará obligado a observar en la -  
instalación de sus establecimientos, los preceptos legales so-  
bre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para  
prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y

material de trabajo, así como organizar de tal manera éste, - que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la ma yor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patrones, las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada pa ra la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propieda des, o en caso de guerra cuando aquéllos pertenezcan a los eg tablecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno - de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción hagan necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de

su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salarios o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará -

claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante:

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

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

nancia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

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

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

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

## APENDICE 2

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo...

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley.

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

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

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

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

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

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso

antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

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

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el pleno de la Su -

prema Corte de Justicia de la Nación;

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

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

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 5a. edición. México, 1983.
- ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979. UNAM, 1a. edición. México, 1980.
- ANGUIANO, Arturo. El Estado y la Política Obrera del Cardenismo. Ediciones Era, 6a. edición. México, 1982.
- BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo. T. I. Editorial Porrúa, 5a. edición. México, 1984.
- \_\_\_\_\_ Derecho del Trabajo. T. II. Editorial Porrúa, 5a. edición. México, 1983.
- \_\_\_\_\_ La Reforma del Proceso Laboral. Editorial Porrúa, 1a. edición. México, 1980.
- \_\_\_\_\_ Los Trabajadores de Banca y Crédito. Editorial Porrúa, 1a. edición. México, 1984.
- CAMARA DE DIPUTADOS (L LEGISLATURA). Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. VIII. Librería Manuel Porrúa, 2a. edición. México, 1978.
- CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM, 1a. edición. México, 1980.
- \_\_\_\_\_ La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, 6a. edición. México, 1983.
- \_\_\_\_\_ Reformas Legislativas en la Universidad Nacional Autónoma de México, 1973-1976, en: La Universidad en el Mundo. UNAM. México, 1977.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada. Editorial Trillas, 15a. edición. México, 1984.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Mercantil. Editorial Herrero, 4a. edición. México, 1982.
- CUECANOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México. 1521-1854. Editorial Trillas, 3a. edición. México, 1976.
- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Editorial Porrúa, 9a. edición. México, 1984.
- \_\_\_\_\_ El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Editorial Porrúa, 3a. edición. México, 1984.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Editorial Porrúa, 1a. edición. México, 1985.

El Artículo 123 Constitucional debe Protegen a los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios, en: Libro en Homenaje a Mario de la Cueva. - UNAM, 1a. edición. México, 1981.

La Contratación del Personal Académico en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley, en: Administración de Recursos Humanos en Instituciones de Educación Superior. SEP. Universidad Autónoma de Hidalgo. México, 1983.

Notas al libro La Estabilidad del Trabajador en la Empresa, de Mozart Victor Russomano. UNAM, 3a. edición. México, 1983.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Consideraciones en Torno a la Naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en: Revista Mexicana del Trabajo, abril-junio. México, 1974.

El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México, 1964.

La Constitución y su Defensa. UNAM. México, 1984.

Setenta y cinco Años de Evolución del Poder Judicial en México, en: Obra Jurídica Mexicana. T. I. Procuraduría General de la República. México, 1985.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 29a. edición. México, 1978.

GONZALEZ, Luis. El Liberalismo Triunfante, en: Historia General de México. T. II. El Colegio de México, 3a. edición. México, 1981.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial -- Porrúa, 11a. edición. México, 1980.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano (8 tomos). Editorial Porrúa, México, 1985.

LARA SAENZ, Leoncio. Cuestiones Laborales. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. México, 1984.

LIRA, Andrés y MURO, Luis. El Siglo de la Integración, en: Historia General de México. T. I. El Colegio de México, 3a. edición. México, 1981.

MANTILLA MOLINA, Roberto. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, 23a. edición. México, 1984.

- NORIEGA CANTU, Alfonso. ¿A Quién Corresponde la Facultad de Legislar sobre las Relaciones Laborales entre los Estados de la Federación y los Municipios con sus Trabajadores y Empleados?. Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XXVII, números 107 y 108, julio-diciembre. México, 1977.
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenios y Recomendaciones 1919-1984. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza, 1984.
- OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. Régimen Jurídico de la Carrera Académica y Criterios para Determinar el Alcance de la Contratación Colectiva en las Universidades Mexicanas Públicas Autónomas, en: Seminario Internacional sobre Regulación de la Carrera Académica. Centro de Documentación Legislativa Universitaria. UNAM. México, 1982.
- PONT, Luis Marcos del. Derecho Penitenciario. Cárdenas Editor y Distribuidor, 1a. edición. México, 1984.
- RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. Editorial Porrúa, 3a. edición. México, 1984.
- RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, 8a. edición. México, 1983.
- RUSSOMANO, Mozart Victor. El Empleado y el Empleador. Cárdenas Editor y Distribuidor, 1a. edición. México, 1982.
- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. Origen y Repercusiones de la Primera Ley del Trabajo (Publicación Conmemorativa del Cincuentenario de la Primera Ley Federal del Trabajo. 1931-1981). México, 1981.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Editorial Porrúa, 11a. edición. México, 1982.
- SOBERON ACEVEDO, Guillermo. Sobre lo que Significa Ser Universitario, en: Pensamiento Universitario No. 54. UNAM. México, 1982.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1982. Editorial Porrúa, 11a. edición. México, 1982.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, 2a. edición. México, 1979.
- \_\_\_\_\_. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, 6a. edición. México, 1981.
- TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa, 21a. edición. México, 1986.

- \_\_\_\_\_  
 Ley Federal del Trabajo. Editorial --  
 Porrúa, 54a. edición. México, 1986.
- VALADES, Diego. Las Leyes Orgánicas de la Universidad Nacional  
 Autónoma de México. UNAM, Deslinde No. 125. México, 1980.
- VAZQUEZ, Genaro V. Doctrina y Realidades en la Legislación pa-  
 ra los Indios. México, 1940.
- VILLORO, Luis. La Revolución de Independencia, en: Historia Ge-  
 neral de México. T. I. El Colegio de México, 3a. edición.  
 México, 1981.

#### LEGISLACION

- Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días  
 de duración para los trabajadores de las secretarías y de-  
 partamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal  
 y demás organismos públicos e instituciones que se rijan -  
 por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado. D.O. de  
 28 de diciembre de 1972.
- Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para  
 toda la República en Materia Federal. D.O. de 26 de marzo  
 de 1928.
- Código de Comercio. D.O. del 7 al 13 de octubre de 1889.
- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, en  
 vigor desde el 21 de abril de 1983, fecha en que fueron de-  
 positadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitra-  
 je.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones de las Entidades Federativas
- Diarios de los Debates de las Cámaras de Diputados y de Senado-  
 res (varias fechas).
- Diarios Oficiales (varias fechas).
- Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley General de So-  
 ciedades Cooperativas de 7 de octubre de 1981.
- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexi-  
 canos. D.P. de 7 de enero de 1956; reformada y adicionada  
 por decreto publicado en el D.O. de 18 de diciembre de 1975.
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de  
 Ocampo y de sus Municipios. P.O. de 8 de agosto de 1983.

- Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa. P.O. de 21 de marzo de 1984.
- Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Tabasco. P.O. de 16 de junio de 1976; reformada por decreto publicado en el P.O. de 1° de agosto de 1984.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. D.O. de 29 de julio de 1976.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. D.O. de 18 de noviembre de 1966.
- Ley del Seguro Social. D.O. de 19 de enero de 1943.
- Ley del Servicio Civil en el Estado de Zacatecas. P.O. de 26 de diciembre de 1984.
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato. P.O. de 20 de marzo de 1984.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D.O. de 14 de mayo de 1986.
- Ley Federal de Protección al Consumidor. D.O. de 22 de diciembre de 1975.
- Ley General de Sociedades Cooperativas. D.O. de 15 de febrero de 1938.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. de 29 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. D.O. de 6 de enero de 1945.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. D.O. de 8 de enero de 1982.
- Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Dada en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, el 22 de marzo de 1984.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. D.O. de 30 de diciembre de 1983.
- Leyes del trabajo de las Entidades Federativas expedidas antes de 1929.
- Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal. D.O. de 15 de noviembre de 1982.

- Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas. D.O. - de 1° de julio de 1938.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. - D.O. de 22 de julio de 1982.
- Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal. D.O. de 24 de agosto de 1979.
- Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. D.O. de 29 de noviembre de 1937.
- Reglamento de Vacaciones y Licencias Mehores de la Armada de Méjico. D.O. de 15 de noviembre de 1978.
- Resolución de la Tercera Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas. D.O. de 4 de marzo de 1985.

## OTRAS FUENTES

- ALTAMIRA, Manuel. Cien Celadores Denuncian ante Gobernación la Corrupción de los Reclusorios del Distrito Federal. La Jornada, viernes 14 de diciembre de 1984.
- CARPIZO, Jorge. La Constitución 70 Años Después. Excélsior, sábado 30 de mayo de 1987.
- Guarto Informe de Gobierno del General Lázaro Cárdenas, rendido ante el Congreso de la Unión el día 1° de septiembre de 1938.
- CUEVA, Mario de la. Derecho Procesal y Justicia Social. Uno más Uno, martes 13 de mayo de 1980.
- Un Triunfo: Estabilidad en el Trabajo. Uno más Uno, lunes 12 de mayo de 1980.
- DAVALOS, José. Las Relaciones Laborales de las Sociedades Cooperativas. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Abril de 1983 (Conferencia).
- No a la Servidumbre Bancaria. El Nacional, miércoles 16 de febrero de 1983.
- Suplencia de la Deficiencia de la Demanda del Trabajador. Biblioteca Emilio Portes Gil de la Procuraduría General de la República. Abril de 1983 (Conferencia).
- Discurso pronunciado por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, el 1° de diciembre de 1982, durante la ceremonia de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Discurso pronunciado por el Dr. Jorge Carpizo ante el Presidente de la República, el sábado 5 de febrero de 1983, durante la ceremonia del 66 aniversario de la promulgación de la Constitución.

Discurso pronunciado por el Dr. Jorge Carpizo, el 2 de enero de 1985, en la toma de posesión como Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Discurso pronunciado por Venustiano Carranza, en el Salón de -- Cabildos de la Ciudad de Hermosillo, Sonora, el 24 de septiembre de 1913.

GOMEZ MEJIA, Rogelio. Acceden a Algunas Demandas de los Custodios Penales. La Jornada, sábado 26 de enero de 1985.

HERNANDEZ LOPEZ, Julio. En 7 Horas, Presentación y Dictamen de un Proyecto. La Jornada, viernes 28 de diciembre de 1984.

MACIAS, Ma. Guadalupe. Urge Incluir en el Apartado "B" del Artículo 123 a los Empleados de los Estados y Municipios: José Dávalos. El Día, lunes 5 de junio de 1978.

MADRAZO, Jorge. Las Reformas a la Constitución de México. Febrero de 1983 (Conferencia).

Rechaza la FSTSE que Haya Anomalías Laborales con sus Trabajadores. Excélsior, lunes 1º de abril de 1985.

Rechaza el Sindicato del Departamento del Distrito Federal a 1500 Custodios de Penales. El Universal, viernes 1º de junio de 1984.