

30180



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

**ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

129
Zej

**"CRITICA AL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GUSTAVO EDUARDO SUAREZ RAMIREZ

PRIMER REVISOR
LIC. JESUS MORA LARDIZABAL

SEGUNDO REVISOR
LIC. CARLOS PICHARDO HERNANDEZ

MEXICO, D. F.

1984

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Página

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

I.a. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	6
I.b. GENESIS DEL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO.....	10
I.c. LA FINALIDAD SOCIAL DEL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO.....	15
I.d. APLICACION Y DESARROLLO DEL PROGRAMA EN LA COMUNIDAD.....	18

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL

II.a. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	23
II.b. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.....	29
II.c. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.....	33
II.d. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	37

CAPITULO TERCERO

EL TRABAJADOR EVENTUAL

III.a EL TRABAJADOR EVENTUAL.....	50
III.b APORTACIONES DOCTRINALES SOBRE EL CONCEPTO DE TRABAJADOR EVENTUAL.....	54

III.c. CARACTERISTICAS DEL TRABAJO EVENTUAL.....	67
III.d. CONCEPTO DE TRABAJO EVENTUAL.....	68
III.e. CARACTERISTICAS DEL TRABAJADOR EVENTUAL.....	68
III.f. CONCEPTO DE TRABAJADOR EVENTUAL.....	71
III.g. APORTACION DEL LIC. RAFAEL MENDEZ AGUIRRE SOBRE EL TIEMPO COMO FACTOR DEL TRABAJO EVENTUAL.....	71
III.h. EL TRABAJADOR EVENTUAL EN NUESTRA LEGISLACION.....	73

CAPITULO CUARTO

LA PERSONA CONTRATADA A TRAVES DEL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO

IV.a. CONSIDERACION COMO TRABAJADOR EVENTUAL.....	84
IV.b. SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES.....	90

CAPITULO QUINTO

EL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO AL MARGEN DE LA JUSTICIA Y SEGURIDAD SOCIALES

V.a. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	101
V.b. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	103
CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFIA.....	115

A MI PADRE:

ANTONIO SUAREZ HERNANDEZ.

Por haberme dado la vida y con ello la posibilidad de llegar a este logro, y por tu presencia en mi mente, que me impulsa a luchar.

GRACIAS.

A MI MADRE:

DELIA RAMIREZ GRAJALES

Por darme la vida, y tu vida misma día a día, sin esperar nada a cambio. Por comprenderme en las épocas difíciles de mi existencia orientan dome siempre al buen camino.

GRACIAS.

A TI:

GUADALUPE AGUILAR HERNANDEZ

Por comprenderme y apoyarme en mis
momentos más difíciles y también en
los más bellos e inolvidables.
Por regalarme todo tu amor.

GRACIAS

A TODOS MIS HERMANOS.

Por haber soportado mi carácter tan
difícil, y permitirme vivir con -
ustedes lo mejor de la vida nues-
tra familia.

GRACIAS

A TI:

MARIA DE JESUS HERNANDEZ GARCIA.

Por creer en mí, y brindarme tu pre
sencia y total ayuda en mi vida de
estudiante, así como personal.

GRACIAS.

INTRODUCCION

En nuestra sociedad actual existe una constante preocupación en el ánimo de la persona, y es la de conseguir y conservar un empleo, que le permita cubrir las necesidades más elementales de sus dependientes económicos y las propias. Esto es cada día más difícil, ya que no existen suficientes oportunidades para quienes no tienen una preparación adecuada, y esta es la situación de la mayor parte de nuestra sociedad, la cual se encuentra en un profundo atraso en materia educativa.

Este atraso es el resultado de un proceso histórico por el que ha pasado nuestro pueblo, caracterizado por el abuso del poder, primeramente por parte de los conquistadores y después por gobernantes corruptos, y en ambos casos, la complicidad de la Iglesia fue un factor determinante. En todo ese tiempo la educación no fue una de las principales preocupaciones de los gobernantes, ya que imperaba la teoría de que un pueblo sin educación es fácil de someter, puesto que no tienen mayores aspiraciones que las de vivir día a día, y con ello la explotación de la fuerza de trabajo en forma sobrehumana no tuvo obstáculo.

Terminaría esa época con la Revolución y su consecuencia: La Constitución del 5 de febrero de 1917, en la cual se consagran los derechos a la educación y a una fuente de trabajo al amparo de los preceptos de la Seguridad Social. Sin embargo,

y desafortunadamente, nuestra sociedad se enfrentaría a otro gran obstáculo en el camino a su desarrollo, denominado: Corrupción. La cual es un verdadero cáncer de la Administración Pública, que aún en nuestros días no se ha podido erradicar, y que trae como consecuencia un regreso a la teoría de que un pueblo sin educación es fácil de someter. Esto es evidente al observar la forma en que se crean supuestas reformas educativas y nuevos planes de estudio, que no pasan de ser simples disposiciones administrativas que están muy lejos de crear un sistema educativo eficiente acorde a nuestra realidad social.

Por todo lo expuesto con anterioridad, es fácil encontrar la razón por la cual nuestra población se encuentra en tan grave atraso en materia educativa, lo que trae como consecuencia lógica la imposibilidad del individuo de conseguir mejores empleos que le permitan mejorar su nivel de vida, lo que crea en él un estado de desesperación por no poder abatir esa situación.

Es esa desesperación la que orilla al individuo a aceptar empleos al margen de la legalidad, que ofrecen algunos empresarios carentes de conciencia social, quienes han explotado por muchos años a los sectores más necesitados de la sociedad, protegidos por una legislación laboral caduca, rebasada y por mucho, por nuestra realidad social, y utilizada por servidores públicos corruptos que tienen a su cargo tanto la aplicación como la vigilancia de esa legislación.

En el párrafo anterior, se hace mención de empresarios sin conciencia social, pero que decir del propio Estado, es él mismo, el que teniendo la obligación de vigilar que se cumplan, los preceptos constitucionales de seguridad social en las relaciones laborales, es el primero en violarlos. Cuando por lógica es de esperar, que debiera ser un modelo, un ejemplo a seguir para el sector privado.

Claro ejemplo de esto lo es el Departamento del Distrito Federal, sí, en una dependencia directa del Ejecutivo Federal, es ahí en donde los empleados desarrollan sus labores en condiciones desventajosas, recibiendo sueldos por debajo del promedio que perciben sus similares en otras dependencias, el mismo caso se da con lo que respecta a las prestaciones económicas y sociales. Si esto pudiera parecer poco y frustrante para los empleados de base, las situación de los empleados eventuales o también denominados de apoyo, es aún más lamentable.

Este último particular es el motivo que inspiró a quien elabora este trabajo, ya que a lo largo de más de siete años en que he sido servidor público en la Delegación Política del Departamento del Distrito Federal en Iztacalco, he observado muy de cerca esta problemática, que tal parece a nadie interesa solucionar, más es imperante hacerlo, puesto que afecta a un número importante de personas que adquirieron su relación laboral con esa dependencia a través del "Programa Regional de Empleo"; que se creó e implantó con la intención plena de beneficiar a la comunidad, como veremos más adelante, que sin embargo, por -

la ineptitud y corrupción de quienes tienen la responsabilidad de aplicar las disposiciones, degeneró éste programa en un medio de explotación de la necesidad y desesperación a que nos referimos en las primeras líneas de esta introducción.

Es en concreto la intención de este modesto trabajo, la de exponer a la conciencia social la necesidad de realizar reformas radicales, así como unificar los preceptos laborales contenidos en el artículo 123 de nuestra Ley Fundamental, de tal forma que permita crear leyes reglamentarias del mismo, que permitan a su vez, la elaboración de condiciones generales de trabajo acordes a nuestra realidad social, que tanto en el sector público como en el privado consideren y protejan a los trabajadores por igual, sin distinción de nomenclaturas técnicas, que han marginado de los beneficios de la seguridad social a grupos muy importantes, como es el caso de los trabajadores de confianza y los eventuales.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

- I.a. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRIO FEDERAL.
- I.b. GENESIS DEL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO.
- I.c. LA FINALIDAD SOCIAL DEL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO.
- I.d. APLICACION Y DESARROLLO DEL PROGRAMA A LA COMUNIDAD.

I.a. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En este primer punto me permito hacer una breve reseña de los acontecimientos más trascendentes en la historia del Departamento del Distrito Federal, así como exponer una noción sobre la organización administrativa del mismo, lo que permitirá una visión más exacta del tema motivo de este trabajo.

En cuanto a su historia, tenemos que al triunfo de la Independencia de nuestra nación, se implanta el federalismo como forma de gobierno, estipulado por el onstituyente de 1824, y con ello surge la necesidad de crear un espacio en el que residan los Poderes Federales es decir, el Distrito Federal.

El Congreso General Constituyente decretó el 18 de noviembre de 1824, que en la Ciudad de México se asentaran dichos poderes, por ser ésta, a decir del eminente Fray Servando Teresa de Mier: "el más importante centro histórico, cultural y económico, de la nación que surge a la vida independiente."⁽¹⁾

En estos inicios subsistieron los ayuntamientos en los pueblos de su territorio (que más tarde se denominarían Delegaciones políticas).

(1) CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES CUYA APLICACION CORRESPONDE AL D.D.F.; Rojo Gómez, Javier; Edición oficial; México D.F. 1945; Tomo I; Pag. 32

Por las Bases y Leyes Constitucionales Centrales de 1836, se expidió en 1837 un decreto por el cual el Departamento de México y el Distrito Federal, se unirían y permanecería como la -residencia del poder de la Republica Central.

La Constitución del 5 de febrero de 1857, restauró el federalismo y previno la creación del Estado del Valle de México, - en el caso de que los Poderes de la Unión se trasladaran a otro lugar. Facultó además al Congreso de la Unión, para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; estipula también - que el Gobierno del D.F. corresponde al Ejecutivo Federal, - - quien lo ejercerá a través de un Gobernador, al cual podra nombrar y remover libremente.

La Constitución de 1917, conservó el federalismo, y en lo relativo al Distrito Federal, no difirió mucho a lo estipulado en la Carta Magna del 57.

El 28 de agosto de 1928, se reforma la fracción VI del artículo 73 Constitucional, suprimiendo el régimen municipal, y - para reglamentar esta reforma, se expide el 31 de diciembre del mismo año, la Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual dispone que el órgano de gobierno de ese organismo será el Departamento del Distrito Federal, cuyo titular se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual tendrá las facultades que tenía el Gobernador.

El 31 de diciembre de 1941, se expidió la 1ª Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la cual se definió -- claramente la división de poderes en el D.F., señalándoles a -- cada uno su esfera de competencia y autonomía.

Esa ley fué derogada por la expedida el 29 de diciembre de 1970, en ella se modifica la estructura básica del Departamento dando origen a las Delegaciones y a los órganos de participa- -- ción ciudadana como es el ejemplo de la H. Junta de Vecinos.

No fué sino hasta el 29 de diciembre de 1978, que se crea la Ley Orgánica del Departamento, vigente, en la que se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, -- de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, económica y social que tendra el Departamento, así como las Unidades Adminis- trativas que auxiliarán al Jefe del Departamento en el despacho de sus asuntos.

Para detallar y precisar lo estipulado en esa Ley Orgánica se expide el 26 de agosto de 1985, el Reglamento Interior del -- Departamento del Distrito Federal, aún vigente.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que : El Departamento -- del Distrito Federal, es una dependencia del Ejecutivo Federal, (artículo 26), cuyo gobierno estará a cargo de éste último y -- que lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del D.F.

(artículo 5); y que corresponde al Departamento del D.F., todo lo relativo al gobierno de dicha entidad.(artículo 44).

De acuerdo a lo dispuesto por la ley Orgánica del Departamento del D.F., esta dependencia, se organizará y compondrá, en primer término, por la Jefatura del Departamento, que se auxiliará para el despacho de sus asuntos de: La Secretaría General de Gobierno, La Secretaría General de Planeación y Evaluación, La Secretaría General de Obras, La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, La Secretaría General de Desarrollo Social, La Secretaría General de Protección y Vialidad, La Oficialía Mayor, La Tesorería, La Contraloría, Las 16 Delegaciones Políticas, y 2 Secretarías Generales Adjuntas.

El Congreso de la Unión, legislará en todo lo relativo al Distrito Federal, de acuerdo como lo establece el artículo 3° y el artículo 6° de la Ley Orgánica del Departamento del D.F.

En cuanto a la función judicial, estará a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así lo dispone el artículo 6° de la Ley Orgánica del Departamento del D.F.

Función especial e importante tienen los llamados Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, que como su denominación lo expresa, permite una participación de la población, ya que su función es la de vigilar el interés común de la ciudadanía en las determinaciones del Departamento del D.F.

I.b. GENESIS DEL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO.

En el texto de su creación, no existe la aclaración sobre su denominación, sin embargo, aunque pareciera un olvido por parte de la autoridad reponsable de su creación, no es tal, puesto que el Departamento del D.F., denomina como programa a sus disposiciones y proyectos, que ha de aplicarse en forma sistemática a un sector de la sociedad o a determinada unidad administrativa de él mismo. Es por esta razón que el Departamento no se preocupa en explicar ese particular. De igual forma sucede con las expresiones regional y empleo.

Por lo que hace a la expresión regional, se puede decir al respecto, que la autoridad pudo considerar dos aspectos para utilizarla, igualmente importantes y validos; el primero de esos aspectos es el de dar a entender una demarcación en la -- que el Departamento ejerce su autoridad, es decir, que debe de extenderse su aplicación, al territorio del D.F., en exclusiva; el segundo de los os aspectos que se pudieron considerar, radicaría en la circunstancia de que las Delegaciones del D.D.F. serían las encargadas de aplicar y desarrollar el Programa, - en sus respectivas demarcaciones, entendiase regiones del D.F. Estos aspectos se consideran igualmente válidos, ya que en am - bos, se expresa tásitamente, el lugar o el ámbito de aplica- - ción del Programa.

Ahora bien, con lo que respecta a la expresión empleo, es claro, que la autoridad esta determinando la materia, en la -- cual ejercitará sus facultades, es decir, en cuestión laboral.

Después de tener una idea más clara sobre su denominación pasaremos a los motivos y aspectos de su creación como a continuación se detalla.

El Distrito Federal, como sede de los poderes de la Unión presenta características que le son muy particulares, a dife--rencia de las demás entidades federativas, lo que determina que sus actividades tengan una forma especial.

Ejemplo de lo anterior, es su Gobierno, el cual se estructura y deposita en una Dependencia del Ejecutivo Federal, en -- la cual, tanto su titular como sus funcionarios son designados, en el caso del primero en forma directa por el Ejecutivo y en el caso de los segundos, se realizará a través de una autoriza--ción que el mismo Ejecutivo otorgue, a la propuesta del Jefe -- del Departamento. Esto difiere en esencia de la forma en -- que en las entidades federativas se elige, tanto al Ejecutivo local, como a los funcionarios de los Ayuntamientos, que es mediante el voto popular.

Una diferencia más la encontramos en el hecho de que, en el Distrito Federal no existe el régimen municipal, característico de las Entidades Federativas, en cambio, la división que

existe es en base a 16 Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal, las cuales son organos desconcentrados - (Artículo 16 de la Ley Orgánica del D.D.F.; Artículos 44 y 45 - del Reglamento Interior del D.D.F.), que se encargan de organizar política y administrativamente, regiones específicas del - Distrito Federal.

Estas Delegaciones Políticas, además de las funciones y - facultades que les confiere el Reglamento Interior de esa De--pendencia, se les puede considerar de hecho, como verdaderos monitores, que captan en forma directa las necesidades especificas de la población que habita en las diferentes regiones que organizan, lo que permite al Departamento central conocer, considerar y estudiar los problemas de la población en general, - para así efectuar acciones encaminadas a solucionarlos, pero - con mucho más apego a la realidad social.

Es de esta forma, que el Departamento del D.F., conciente de los problemas que la situación económica y social plantean a su población en las décadas de los setentas y ochentas, tales como la creciente tasa de desempleo, provocado entre otras causas, por el constante desplazamiento de personas del interior de la República a la Ciudad de México, con la intención y la - esperanza de encontrar un medio de subsistencia digno, decide ante esta imperiosa necesidad, tomar determinaciones en diversas materias de su competencia, encaminadas todas ellas a solucionar la compleja problemática.

Sin embargo, es necesario señalar en este punto, que si -- bien la intención de muchas determinaciones tomadas por el Departamento, es la de lograr una verdadera solución, esta se con sigue temporalmente, convirtiéndose con el tiempo en un proble ma administrativo más, con graves repercusiones sociales en la gran mayoría de los casos.

El problema que señalamos en el párrafo anterior no le per tenece, en exclusiva al Departamento del D.F., desafortunadamente se da en todo nivel de la Administración Pública, y se debe a dos grandes factores: la falta de per spectiva en la planeación de las determinaciones, y la falta de capacidad ad ministrativa por parte de quienes tienen la responsabilidad de llevar a la pr áctica éstas; y de ello existen muchos ejemplos, pero el que nos corresponde analizar es el caso del "Programa Regional de Emp leo", como se verá, a continuación.

Retomando la idea central, el Departamento del D.F. motiva do por la problemática mencionada con anterioridad y considera ndo que el desempleo, afecta directamente al núcleo familiar, -- decide crear el "Programa Regional de Empleo", acordado por el entonces Jefe del Departamento, Ramón Aguirre Velazquez, en el año de 1987, fundamentando ese acto en los Artículos: 5° y 44 -- de la Ley Orgánica de la Ad ministración Pública Federal; 18 -- fracción XIV de la Ley Organica del D.D.F.; 30 fracciones I, II, III, IV y XII del Reglamento Interior del D.D.F.

Se dispone por virtud de este Programa, la creación de plazas de caracter eventual, en el número que permita el presupuesto de la dependencia.

Así mismo, se encomienda a la Dirección General de Administración y Desarrollo del Personal de la dependencia, el crear la normatividad laboral para ese efecto, además, deberá encargarse de distribuir el número de plazas entre las 16 Delegaciones, las cuales tendran la obligación de aplicar y regular, la normatividad que se expida para ese fin. Procurando que siempre, dichas plazas sean ocupadas por aquellas personas que se encuentran desempleadas.

I.C. LA FINALIDAD SOCIAL DEL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO.

Por los motivos que determinaron su creación, resulta fácil de apreciar, que su finalidad es eminentemente social, ya que pretende la solución a un problema real que aparece en la sociedad: el desempleo.

El desempleo al igual que otros problemas sociales tienen su origen en una inestabilidad económica, que aqueja a nuestra nación, en las dos décadas pasadas, resultado de una mala administración de las finanzas públicas y una errónea política económica.

Sin pretender restar importancia a otros problemas sociales, pero por pertenecer al tema central que nos ocupa en este trabajo, analizaremos el desempleo.

El "trabajo es el medio de vida por excelencia"⁽²⁾, y representa la principal fuente de recursos económicos para el individuo, de ahí la importancia que para éste representa el conseguirlo, preservarlo y más aún, que la retribución que obtenga por él, sea suficiente para satisfacer sus necesidades elementales, así como las de sus dependientes económicos.

(2) "GARANTIAS CONSTITUCIONALES"; Bazdresch, Luis; Editorial Trillas; 3ª Edición; pag. 111.

Al respecto la Ley Federal del Trabajo en su artículo 3° - menciona: "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia...".

Por consiguiente, la falta de fuente de trabajo deja a la persona en la imposibilidad de obtener los recursos necesarios para su manutención, orillándole a recurrir al subempleo y en muchos de los casos recurren a la delincuencia, como algo ya desesperado.

El desempleo afecta directamente a la familia, puesto que al carecer de los medios para su subsistencia, sufre trastornos internos, provocando su desintegración, lo que repercutirá en un desequilibrio social.

Es por esto que la clase trabajadora ha luchado a lo largo de la historia, por conseguir una protección de las leyes, la cual debe de ser lo más amplia posible, para resguardar en primer término el derecho a un trabajo digno y sobre todo que la relación laboral esté a corde a la justicia social, lo que ocasionará en el trabajador un ánimo de certeza, por considerar --- asegurados tanto su medio de subsistencia como su salud y la de los suyos.

Ese ánimo de seguridad le permite al trabajador desarrollar su actividad en una forma más eficiente, además de despertar en él un deseo de superación personal y en el trabajo.

No se puede negar que la intención y el espíritu del Programa es de alabarce, y más aún si consideramos que tanto la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del D.D.F. no considera expresamente la posibilidad de que esa dependencia destine una partida presupuestal a un programa de esa naturaleza, sólo se le faculta para la creación de programas en materia social, cívica cultural, deportiva y turística, pero siempre con una intención de orientación y recreación. De ahí la originalidad y trascendencia social de este Programa.

La gran diferencia entre la intención que determinó su creación y lo realmente conseguido, es enorme. Verdaderamente causa frustración e indignación, el saber las razones de esto, que no son otras que las ya señaladas cuando hablamos de la creación del Programa, como fue la falta de perspectiva en su elaboración que permitiera crear una normatividad clara y precisa, que no diera lugar a la ineptitud administrativa. Este particular lo trataremos en detalle en el siguiente punto.

I.d. APLICACION Y DESARROLLO DEL PROGRAMA EN LA COMUNIDAD.

En este punto me permito exponer los elementos que normarían el surgimiento a la vida jurídica del Programa, y que representan la esencia de su problemática en la praxis.

En el proceso de creación del Programa se encomendó a la Dirección General de Administración y desarrollo de Personal en esa Dependencia, la elaboración de la normatividad laboral de éste conforme a derecho, para así proceder a su aplicación y desarrollo en forma precisa. Esta normatividad debería de atender a dos considerandos fundamentales, a saber:

- A).- Las plazas creadas en virtud del Programa Regional de Empleo, tendrán la categoría de eventuales.

- B).- El número de plazas que al efecto se creén, se dividirán entre las 16 Delegaciones Políticas, atendiendo al criterio de la demanda social que en cada una de ellas exista.

Con referencia al primero de estos considerandos que determina la categoría de eventual de las plazas creadas, se puede apuntar, que el Departamento del D.F. no tiene la intención de establecer una relación laboral permanente; lo que permite presumir que la vida del Programa mismo será efímera, o más aún. Se puede considerar que en el caso de extender su vigencia no --

traería como consecuencia para el Departamento la obligación de respetar posibles derechos creados por antigüedad, ya que en momento alguno se le otorga la posibilidad de obtener una plaza permanente, es decir, de base.

Otra consecuencia que trae consigo el hecho de dar la categoría de eventual a esas plazas, y considero la más importante por ser totalmente opuesto a los derechos fundamentales del hombre y del trabajador, y es la circunstancia de que el Departamento evade la responsabilidad de proporcionar a los empleados por el Programa, los elementos fundamentales de la seguridad social.

La Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal apesar de haber sido responsabilizada, para la elaboración de la normatividad laboral, como ya mencionamos, a la fecha de elaboración de esta tesis, no ha cumplido con esa obligación en su totalidad. Prácticamente las disposiciones que se han estipulado en el manual de organización de recursos humanos de esa Dirección, se refieren a cuestiones generales únicamente y que por lógica, no permitirá una interpretación adecuada por parte de quien tenga la responsabilidad de esa función.

Esas disposiciones generales se refieren a:

- a).- La relación laboral se formalizará a través de un contrato por cinco meses.
- b).- El control de las plazas correrá a cargo de la Subdirección de Recursos Humanos de cada Delegación, la que al efecto creará la Unidad responsable de todo lo relativo

- al personal eventual.
- c).- El pago de la nómina(sueldos) se efectuará los días cinco y veinte de cada mes.
- d).- Los horarios serán los mismos que los establecidos para el personal de base.
- e).- El control de asistencia, se realizará a través de un libro de firmas en cada lugar de adscripción.

Como puede observarse, lo anterior dista mucho de considerarse como normatividad laboral, ya que además de falta de profundidad y claridad en los puntos anteriores, es notoria la ausencia de un punto que mencione los derechos y obligaciones de los trabajadores en la relación laboral.

La falta de una normatividad clara y precisa impide una -- correcta aplicación y por lógica un deficiente desarrollo del -- Programa, puesto que permite un turbio manejo que desvirtua su finalidad social.

Es necesario anotar que el término aplicación, atiende a -- la forma que el D.D.F. llevará al campo social sus disposicio-- nes y programas.

En efecto a siete años de su creación, la finalidad social del Programa, ha degenerado en un medio de enriquecimiento ilícito y de explotación del estado de necesidad en que se encuentran las personas que tienen su única fuente de ingresos éste

empleo, por lo que se someten a la voluntad de jefes sin escrupulo alguno.

El enriquecimiento ilícito que menciono en el párrafo anterior surge a raíz de la falta de un sistema de control efectivo que pueda fincar responsabilidad a quien tiene a su cargo el manejo de las plazas. Consiste este enriquecimiento en el hecho de que esas plazas no son ocupadas por personas que físicamente realicen una labor, sino que es el caso que aparecen en nómina y son destinadas para el pago de compensación de funcionarios y otras personas protegidas por estos. Resulta difícil el captar esto, si no se está en el sistema, y más aún, en el caso de que la Contraloría Interna se percate de esto, no actúa conforme a derecho denunciando el ilícito.

De todo lo anterior podemos señalar como puntos fundamentales de la problemática que nos ocupa, la falta de seguridad social de los trabajadores, la categoría de eventual de las plazas del Programa, y la falta de estipulación de los derechos y obligaciones de los trabajadores. Por lo que dedicaremos un capítulo de nuestro trabajo para el análisis particular de cada uno de esos puntos.

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL

- II.a. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.**
- II.b. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.**
- II.c. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.**
- II.d. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

II.a. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

En este capítulo no es nuestra intención la de realizar una extensa exposición sobre este particular, ya que podría ser en sí materia de una tesis o trabajo más extenso y profundo.

Nuestra intención se reduce a un objetivo más simple, y es la de exponer una noción de esa institución denominada Seguridad Social, atendiendo a su desarrollo, concepto y encuadramien en el Derecho mexicano.

A).- ANTECEDENTES.

En primer termino expondremos algunos antecedentes en el ámbito internacional, para entender su trascendencia en la voluntad del espíritu humano.

Así encontramos que el hombre ha pretendido siempre el terminar con la inseguridad que le impide desarrollarse con plena libertad, esto le llevo a formar agrupaciones para conseguir un bienestar comun y hacer frente al medio que le rodea, dividiendose las actividades cotidianas asegurando con ello en gran medida su sobrevivencia.

No obstante esto no es suficiente, ya que otros factores intervienen y contribuyen a la inseguridad del ser humano, como es el caso de las enfermedades y la muerte por situaciones for-

tuitas, atribuidas a la fuerzas sobrenaturales. Esto trajo como consecuencia que el hombre al no encontrar una explicación de acuerdo a su entendimiento sobre esos acontecimientos fortuitos, recurriera a buscar su anhelada seguridad en la voluntad de seres supremos, a quienes rendían culto implorando su protección ante las contingencias de la vida.

En el pueblo griego ya existían organizaciones que otorgaban ayuda a la población carente de recursos, así como a los menesterosos, es decir, ya no se dejó la seguridad por completo a la voluntad de seres superiores, sino más bien se pasó a la ayuda del hombre hacia el hombre mismo.

En Roma los Collegia Tenoiurum se pueden considerar como: "El origen más remoto de lo que ahora son los seguros sociales" como lo menciona el maestro Alberto Trueba Urbina, (3) éstos eran colegios o agrupaciones de artesanos, en los cuales sus integrantes pagaban una cuota o prima mensual, que en el caso de su muerte, se abonaba una cantidad a su familia para cubrir los gastos de sepelio.

Esto represento un avance importante ya que no se pensaba unicamente en la protección de la vida, es decir se prevenía el imponderable de la muerte.

(3) LA NUEVA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO; Trueba Urbina, Alberto; Ed. UNAM.; México D.F. 1977; Pag. I. Historia.

Por esa misma época y con el surgimiento del cristianismo se crean hermandades y asociaciones de caridad para menesterosos, pero en este caso por una obligación moral.

En la edad media a pesar de ser considerada la época oscura de la civilización, en ella se engendran importantes conceptos de gran trascendencia que inspiraron más tarde la creación de instituciones modernas. Es el caso de los gremios, las corporaciones y las gildas, que eran agrupaciones de oficiales de un oficio en particular, con la intención de conseguir protección, creando estatutos que determinen las condiciones de trabajo bajo ante una regulación laboral prácticamente inexistente, además se implantaron los seguros de enterramiento, de asistencia en caso de enfermedad, orfandad y viudez.

Al iniciar una nueva época en la historia de la humanidad con el maquinismo y la revolución industrial, surge un nuevo elemento de inseguridad para el hombre, y es la falta de protección por parte de las autoridades hacia sus derechos elementales frente a los abusos por parte de los dueños de los medios de producción. Esta circunstancia originaría una marcada lucha de clases por la contraposición de intereses.

Así la clase trabajadora se organiza y agrupa para conseguir una seguridad industrial y social integrales. Estas agrupaciones tuvieron gran auge en países como Inglaterra, Francia y Alemania.

Fue en Alemania con Otto Von Bismark, que se inicia el régimen de los seguros sociales, implantando el de riesgos de enfermedad contra accidentes de trabajo, de vejez e invalidez, -- ésto hacia el año de 1889.

De manifiesta trascendencia resultó la experiencia de Alemania en el campo de la Seguridad Social, ya que fortaleció el movimiento obrero y la lucha de clases en la segunda mitad del siglo pasado, buscando el terminar con la explotación de los trabajadores por parte del capital.

Inglaterra ya en este siglo y para ser exactos en 1911, toma la vanguardia en materia de seguros sociales al promulgar la Ley denominada: "National Insurance Bill"; que comprendía a los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro voluntario. Se implantó además el principio de obligatoriedad del seguro social.

Esta misma nación fue más adelante y en el año de 1948 promulga la "Ley del Seguro Nacional", estableciendo su seguridad social integral, protegiendo los accidentes y enfermedades de trabajo, la sanidad, atención a la niñez y asistencia a los desvalidos.

Los Estados Unidos de Norte America debido a la situación de desequilibrio en su economía en el año de 1929, y aprovechando la experiencia de otras naciones, crea un sistema de seguro social promulgando la ley contra la desocupación y el retiro, -- consiguiendo con ello grandes logros en ese campo.

Bajo ese orden de ideas y acontecimientos sobre seguridad social surge en el ámbito internacional la necesidad de implantar sistemas encaminados a conseguir un bienestar integral de la clase trabajadora simiente de toda economía, y así surgen organismos internacionales interesados en proteger los ideales de ese sector de la sociedad, como son la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud.

Así podemos decir que la Seguridad Social que iniciara como dádiva y caridad, al paso de los años y gracias a las luchas inspiradas en nobles ideales se convertiría en un derecho fundamental del ser humano, y así se consagró en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de Diciembre de 1948, que en su artículo 22 expresa:

"Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y los derechos económicos, sociales y cultura-

les indispensables a su dignidad y al libre --
desarrollo de su personalidad".

En el artículo 25 de esa misma declaración, confirma y amplía esos conceptos exponiendo:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y bienestar de sí mismo y de su familia, incluyendo alimentación, vestido, vivienda y servicios sociales, así como derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Luego entonces, por ser la Seguridad Social un derecho fundamental del ser humano, es de manifiesto la necesidad imperiosa de que toda legislación nacional e internacional tiendan a proteger y fomentar esa joven Institución, con tan prometedor futuro.

Para ejemplificar lo intrínseco que es este derecho a la naturaleza humana, basta con mencionar que en el caso de nuestra nación también se desarrolló la idea de seguridad social, -- sin la necesidad de influencia de otras culturas, como veremos en detalle en el punto relativo.

II.b. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Es ya tradicional que en el campo del Derecho los juristas no coincidan en sus opiniones sobre algún punto controvertido en la ciencia jurídica, por ello es difícil o prácticamente imposible hablar de definiciones.

Esto es sumamente evidente en el caso de la institución -- materia de este capítulo, debido al proceso de evolución en que se encuentra la misma, por lo que cada autor le atribuye una naturaleza jurídica diferente.

Sin embargo, para obtener una noción sobre lo que es la -- seguridad social, me permito citar a continuación, la opinión - de algunos autores al respecto de este punto, además del concepto contenido en la Ley del Seguro Social.

Alberto Trueba Urbina al respecto menciona:

"El derecho a la seguridad social es una rama del derecho social que comprende a todos los - trabajadores, obreros, empleados, domesticos - artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para - protegerlos frente a todos los riesgos que --

puedan ocurrirles. Entre nosotros el Seguro Social es obligatorio y debe proteger por -- igual a todos los trabajadores de la industria del comercio, de cualquier actividad laboral, - en el campo. etc.. para que algun día la seguridad social se haga extensiva a todos los económicamente débiles".(4)

Juan Francisco Villarreal Rodriguez cita a su vez al maestro Gustavo Arce Cano avalando su opinión, sobre seguridad social la que considera como:

"El instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por -- medio de prestaciones... , como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan los impuestos de las dependencias(del Estado), quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento to y el de su familia".(5)

(4)NUEVO DERECHO DEL TRABAJO;Alberto Trueba Urbina;Ed. Porrúa, S.A.;México D.F. 1977;Pag. 439.

(5)ELEMENTOS JURIDICOS DE LAS PRESTACIONES SOCIALES;Ed. Servicios Gráficos S.A.;México D.F. 1978;Pag. 13

A continuación citaré el concepto que aporta la licenciada María de Jesús Hernández García en su tesis profesional sobre - riesgos de trabajo en el sector público, aportación de gran valor debido a su experiencia profesional en este campo, adquirida en la Subdirección de Relaciones Laborales en el I.S.S.S.T.E y así afirma:

"Es el derecho que tiene todo ser humano por su propia naturaleza, para el aseguramiento - del derecho a la salud y al bienestar social".(6)

Por otra parte encontramos un concepto por demás interesante al que se llegó en el Seminario de Organización y Funcionamiento del I.S.S.S.T.E., efectuado el mes de enero de 1988 en - la Ciudad de México, el cual es el siguiente:

"Entendemos por Seguridad Social, aquella política tendiente al logro del bienestar físico, - mental y social de los individuos".(7)

Ya para concluir citaremos el concepto jurídico legal contenido en el artículo 2º de la Ley del Seguro Social vigente, - que a la letra dice:

"La seguridad social tiene por finalidad garan

(6) LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LOS RIESGOS DE TRABAJO; María de Jesús Hernández García; TESIS PROFESIONAL: México D.F. 1993; Pag 8.

(7) SEMINARIO DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL I.S.S.S.T.E.; México D.F. 1988; Pag. 4

tizar, el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo".

En base a los conceptos antes citados, podemos afirmar por nuestra parte que la Seguridad Social no va exclusivamente encaminada a la protección del trabajador en su salud y frente a los múltiples riesgos inherentes a su labor, es el caso que los alcances de esta institución van más allá, protegiendo los derechos de todo hombre a una vivienda digna, a la recreación y en su caso a la ayuda económica, es decir, bienestar social integral.

Por otra parte, podemos señalar la imperiosa necesidad de crear el seguro de desempleo, como lo han hecho otras naciones y con ello dar un paso importante en el desarrollo social de nuestra nación.

Así podemos señalar que el elemento que tiende a proteger la Seguridad Social es el bienestar físico y social del individuo.

II.c LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

La idea de seguridad social en nuestra nación ya se puede observar en la época prehispánica, así por ejemplo los mayas establecieron sistemas de ayuda para los pobres y enfermos, corriendo los gastos a cargo del Estado.

Por su parte los mexicas crearon graneros oficiales para depositar en ellos alimentos suficientes para hacer frente a tiempos difíciles. Existía también entre ellos fondos de ahorro común, destinados a la protección de ancianos y desvalidos, entre otros fines. Esos fondos son conocidos como cajas de la comunidad indígena.

Así queda de manifiesto que la protección social como una función pública ya se encontraba entre nuestras culturas indígenas

Estas instituciones se perdieron en la Colonia, ya que los indígenas fueron asignados en encomiendas con el pretexto de protegerlos e inculcarles la religión cristiana, pero en la realidad las buenas intenciones de las Ordenanzas de 1524, fueron anuladas por los encomenderos en la práctica, ya que se utilizaban a los indígenas en arduas labores dándoles apenas lo necesario para subsistir y seguir trabajando, siendo la seguridad social una institución inexistente en esa época.

No fue sino hasta el año de 1761 que se creara un Montepío en favor de los empleados del Virreynato, creado por cédula - - real y bajo los auspicios de la Corona. En ese Montepío se - otorgaban prestamos a bajas tasas de interes a dichos empleados.

Más tarde en 1765 se crea el primer Montepío Militar de - la Nueva España, a efecto de socorrer a viudas e hijos de los - militares. Los fondos se constituían por los descuentos efectuados a los sueldos de los mismos militares.

En 1775 Don Pedro Romero de Terreros, inicia las operaciones del primer Monte de Piedad de la Ciudad de Méxio, y un año más tarde se hace extensivo su régimen a las viudadas y huerfanos delos trabajadores.

Es evidente que en esos inicios la seguridad social no estaba orientada a la protección de los naturales, y fue hasta -- 1812 que se dictaron leyes peninsulares otorgando algunos derechos a los indigenas, y esto gracias a la intervención de Miguel Ramos Arispe, entre otros, ante las Cortes de Cadiz, denunciando la sobre explotación de que eran objeto los indigenas, lo que se desconocía en España.

Sin embargo, en la Nueva España el movimiento liberal había iniciado, y tales disposiciones prácticamente no tendrían aplicación.

Ya en pleno movimiento insurgente el cura Miguel Hidalgo y Costilla declara la abolición de la esclavitud y decreta la extinción de los tributos a cargo de los indigenas y mestizos. -- esto en los meses de septiembre a octubre de 1810.

José María Morelos y Pavón sacerdote de auténtica extrac-- ción popular, toma las riendas del movimiento insurgente y emite en 1813 el documento conocido como "Los Sentimientos de la - Nación", en el que manifiesta que: "Como la buena ley es supe- - rior a todo hombre las que dicte nuestro Congreso seran tales-- que moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se au- mente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje - la ignorancia, la rapiña y el hurto", principios éstos que inspi- raron los programas modernos de seguridad social.

Al término del movimiento de independencia, se crea una -- nueva forma de ayuda y cooperación mutua entre los propios tra- bajadores denominada sociedad mutualista, la cual perduro hasta el estallido de la Revolución.

Sin embargo, en el año de 1904, José Vicente Villada pro- mulga una ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profe- sionales en el Estado de México; y en 1915 la primera disposi- ción de seguridad social, propiamente dicha, aparece en nuestra nación en lo establecido por la Ley del Trabajo del Estado de - Yucatan, en que se crean seguros para los obreros contra ries- gos de vejez y muerte.

Es con la Constitución de 1917 que se eleva a la categoría de Garantía constitucional a la Seguridad Social, consagrando-- en la fracción XXIX de su artículo 123 los principios fundamentales de esa institución.

En 1960 se adiciona al citado artículo un apartado el "B", para regir las relaciones entre los Poderes de la Unión y el -- Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En 1976 se extienden los beneficios de la Seguridad Social a las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Después de observar el origen y la evolución de la Seguridad Social en el ámbito internacional como en el nacional, se encuentran razones suficientes para entender la forma en que la -- legislación mexicana se ha desplegado sobre esta materia, lo -- que analizaremos en el punto siguiente.

II.d. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como observamos en el punto anterior, nuestra Nación a través de su proceso histórico ha producido constantes transformaciones sociales y por consiguiente una evolución en su Orden -- Jurídico, buscando tutelar los derechos fundamentales del ser humano.

La base suprema del Orden Jurídico de nuestro Estado de -- Derecho es la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917, - y que por su profundo sentido social, es fuente e inspiración de toda legislación reglamentaria en nuestro país en cualquier materia.

No obstante y a pesar de ser la Ley Fundamental ha requerido de reformas y anexiones a su texto original, motivadas estas como ya apuntamos, por la dinámica de la sociedad que al evolucionar sus relaciones se vuelven más complejas, exigiendo al -- Estado su aplicación a la solución de nuevos problemas, ejemplo de ello es el avance científico que trae consigo situaciones -- que requieren ser consideradas por el Derecho. Un ejemplo más y que viene al caso por ser el tema de este capítulo, es la seguridad social, cuya legislación atendemos en este punto en particular.

Así podemos decir que la Seguridad Social se integra por - el conjunto de leyes que rigen para los trabajadores en general, obreros, jornaleros, abogados, profesores, ingenieros, médicos y todo aquél que presta un servicio a otro, de acuerdo a lo estipulado en el apartado A del artículo 123 constitucional, para los empleados de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, así como para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

De lo anterior desprendemos que solamente se encuentran al márgen de la seguridad social los trabajadores de los Estados y de los Municipios, y esto debido a que no existe legislación federal en este sentido, lo que podemos considerar como una laguna enorme en el campo del derecho; lo que se acentúa al observar lo dispuesto por la fracción X del artículo 73 constitucional, el cual faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123, que contengan normas de seguridad social. Sin embargo, los Estados y Municipios que no cuenten con servicios de seguridad social para sus empleados, pueden contratar estos servicios con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su carácter de trabajadores al servicio de poderes públicos locales.

El maestro Alberto Trueba Urbina expresa: "Nuestra Constitución de 1917, es la primera Declaración de Derechos Sociales del Mundo; es por consiguiente, la norma fundamental del derecho social positivo consignada en el artículo 123, en el cual -

se integran el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social. También integran el Derecho Social, el derecho agrario, el derecho económico, y sus disciplinas procesales,... Es más, en la propia Carta se estructura el Estado de Derecho Social, aún no visible para los juristas de formación cultural -- tradicionalista".(8)

El Derecho de la Seguridad Social se consigna por primera vez en el mundo, en función tutelar y reivindicatoria de los -- trabajadores, en la Declaración de Derechos Sociales, a la que hace referencia Trueba Urbina, contenida en artículo 123, bajo el título Del Trabajo y Previsión Social. En la fracción XXIX del texto original del citado artículo se establece:

"Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria -- del trabajo, de accidentes y de 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."

Se considera que el proyecto de la Constitución del 17, --

(8) Op. Cit. (3)

se inspiró en los ideales socialistas de los constituyentes de extracción obrera y campesina para proteger y cuidar la vida de los trabajadores no sólo en el ejercicio de sus labores, sino - cuando ocurren riesgos de trabajo, accidentes y enfermedades, y en todo aquéllo que se relacione con la subsistencia económica de la familia obrera. Este debe de considerarse como el objetivo del Derecho a la Seguridad Social elevado al más alto rango en la jerarquía legislativa de estatuto fundamental; para -- proteger no sólo la vida de los trabajadores sino asegurar su subsistencia y de la familia, lograr las reivindicaciones sociales, es decir, combatir la explotación y la supresión de clases.

El 6 de septiembre de 1929, se reforma el texto de la fracción XXIX referida con anterioridad, quedando de la forma siguiente:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y seguridad de los trabajadores, campesinos, y no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

Es en el año de 1960 en el que se adiciona al artículo 123 el apartado B, para regir las relaciones entre los Poderes de

la Unión, los entoces Territorios y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, creando un sistema de seguridad social específico para los empleados públicos federales y del Distrito Federal.

La fracción XI del apartado B sobre la seguridad social -- menciona:

"La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozará forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos días después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos

sos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

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

Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan por dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento -

conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;"

LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXIX - del apartado "A" del artículo 123, se envía al Congreso de la - Unión el proyecto de Ley del Seguro Social, por el entonces Presi- dente de la República, general Manuel Avila Camacho, siendo a-- probado y publicado el decreto, relativo el 31 de diciembre de - 1942.

El 15 de enero de 1943 fue publicada en el Diario Oficial, la Ley del Seguro Social, en ella se destaca el establecimiento del régimen del seguro obligatorio y varias prestaciones socia- les en favor de los trabajadores y de sus familiares. Desde entonces el derecho de la seguridad social se puede decir que ad- quirió autonomía con respecto al derecho del trabajo, sin embar- go ambos mantienen estrecha relación. Se destaca la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social como principal instru- mento de la seguridad social.

En 1973 el entonces Presidente de la República Luis Echeve- rría Alvarez, decreta la creación de una nueva Ley del Seguro - Social, en la cual se hace extensiva la seguridad social a los campesinos y a los económicamente débiles, creando no sólo segu

ros obligatorios sino también voluntarios, otorgando con ello - servicios a los que no tienen capacidad contributiva, manifes-- tándose con ello la solidaridad social.

LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

La primera Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los -- Trabajadores del Estado entró en vigor el 1º de enero de 1960 - para dar cumplimiento a lo dispuesto por la fracción XI del a- partado "B" del artículo 123, creándose en consecuencia el Ins- tituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores -- del Estado.

En el año de 1972 fue creado el Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado, con el propósito de que los servi- dores públicos y sus familias disfrutaran de una vivienda digna y para ese fin, el Estado se hizo responsable de aportar el 5% quedando de esta forma instituido dicho fondo.

El 27 de diciembre de 1983 fue aprobada por el Congreso de la Unión la iniciativa de una nueva Ley del I.S.S.S.T.E., en- viada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado

La nueva Ley materializa importantes avances de justicia - laboral, actualiza derechos para beneficio de los trabajadores del servicio público, reconoce otros y sobre todo, dota al Ins-

tituto, de los elementos y facultades administrativos y financieros para superar deficiencias y lograr el cumplimiento adecuado de sus obligaciones para con sus beneficiarios.

Esta nueva Ley reafirma la integración del I.S.S.S.T.E. al Sistema Nacional de Salud, otorga prioridad a la aplicación de la medicina preventiva; propicia una efectiva integración familiar y un mayor espíritu de productividad en los servidores públicos; se incrementan los servicios relacionados con la atención médica en sus diversos aspectos, y da una importancia especial a la rehabilitación; amplía la cobertura de beneficiarios dando servicio a los hijos asegurados hasta los 25 años de edad cuando acrediten ser estudiantes y no tener trabajo remunerado; amplía la cobertura en favor de las madres solteras menores de 18 años y a los hijos mayores de 18 años incapacitados física o mentalmente y que por ello no puedan trabajar para mantener su subsistencia, así como a los hijos de los cónyuges aún cuando no sean hijos del asegurado, si dependen económicamente de él se otorga una mayor protección a la salud de los pensionistas y de sus beneficiarios en condiciones similares a los servidores públicos en activo.

Al lado de los préstamos a corto plazo se crea el concepto de préstamo a mediano plazo que, con la debida garantía, propiciarán que el asegurado obtenga bienes de uso duradero, protegiendo el valor adquisitivo de su salario.

Este ordenamiento legal está enmarcado dentro del denominado Plan Nacional de Desarrollo cuyos objetivos contemplan el de promover acciones que permitan que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo, se incorpore al sistema de seguridad social.

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS.

En 1976 el Presidente Luis Echeverría extiende la seguridad social a los elementos que integran las fuerzas armadas mexicanas de aire, mar y tierra, identificándolas con los trabajadores y campesinos mexicanos, de donde originariamente emanó el ejército mexicano de la revolución.

La Ley respectiva fue promulgada el 28 de mayo de 1976, dando origen al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuyas funciones sociales se concretan a la - - prestación y administración de servicios de carácter social para los miembros de las fuerzas armadas, así como para la administración de fondos con destino específico, y de los recursos y de los recursos del Fondo de Vivienda para las propias fuerzas entre las principales.

La estructura del Instituto, es similar a la de los Institutos de los trabajadores en general y de los empleados públicos, de hecho se inspiran todos ellos en la teoría social del artículo 123, es por eso que constituyen esas legislaciones en

su conjunto nuestro derecho de la seguridad social, de tal forma quedan asegurados practicamente todos los sectores de la población.

El Instituto ofrece a los miembros del Ejército sistemas - de ventas a bajo precio, casas-hogar para retirados, centros de bienestar infantil, becas, escuelas, centros deportivos y de recreo, servicios de orientación y servicios médicos.

Después de realizar una visión general de lo que es y lo - que representa la Seguridad Social, me surge un cuestionamiento el cual expreso a continuación.

Si la Seguridad Social es un derecho fundamental de todo ser humano, porqué la necesidad de crear diferentes legislaci_ones y mecanismos para aplicar los preceptos de esa Institución que en forma inherente pugna por una igualdad social.

Considero, a mi juicio, que ese despliegue legislativo sobre la materia que nos ocupa, en su momento histórico tuvo razones fundamentales de enorme peso, sin embargo, y lamentable--mente esta forma de legislación no ha permitido que la Seguri--dad Social cumpla con su destino social, ya que en sentido contrario a ello se ha permitido que se siga en el error de clasificar a los trabajadores de tal forma que algunos grupos de estos no sean considerados como sujetos de aseguramiento.

Lógico sería pensar en la creación de una legislación y en un sólo instrumento de seguridad social que considerara a toda persona que vende su fuerza de trabajo a otra, cualquiera que - fuere la fuente de esa relación, por igual, ya que todos sufren de un desgaste físico en la misma magnitud.

Por otra parte, observamos que la Seguridad Social va ligada necesariamente al derecho del trabajo, como un beneficio de éste, sin embargo y con toda la esperanza de que así suceda, la Institución a que nos referimos, tenderá a su total autonomía, para llegar al lugar más excelso como protectora integral de la sociedad, sin la necesidad de que medie una relación laboral, - sin llegar al extremo de la caridad, como lo fue en sus orígenes, ya que la caridad lesiona el honor y la dignidad de quien la recibe.

Un caso particular sobre la problemática que se origina - por la forma en que se establece la legislación actual, es el - de la situación del trabajador eventual, que en detalle veremos en el capítulo siguiente.

CAPITULO TERCERO

EL TRABAJADOR EVENTUAL

- III.a. EL TRABAJADOR EVENTUAL.
- III.b. APORTACIONES DOCTRINALES SOBRE EL
CONCEPTO DE TRABAJADOR EVENTUAL
- III.c. CARACTERISTICAS DEL TRABAJO EVENTUAL.
- III.d. CONCEPTO DE TRABAJO EVENTUAL.
- III.e. CARACTERISTICAS DEL TRABAJADOR EVENTUAL.
- III.f. CONCEPTO DE TRABAJADOR EVENTUAL
- III.g. APORTACION DEL LIC. RAFAEL MENDEZ AGUIRRE
SOBRE EL TIEMPO COMO FACTOR DEL TRABAJO
EVENTUAL.
- III.h. EL TRBAJADOR EVENTUAL EN NUESTRA LEGISLA_
CION LABORAL.

III.a. EL TRABAJADOR EVENTUAL.

Antes de ocuparnos en cuestiones terminológicas y conceptuales sobre lo que es el trabajador eventual, quisiera expresar algunas consideraciones previas, que de alguna manera, nos permitirá tener una visualización general de la problemática que nos ocupa en éste capítulo

A través de los años y de las diferentes funciones que he desarrollado en la Delegación Iztacalco del Departamento del Distrito Federal, tomé conocimiento sobre las diversas actividades de las diferentes áreas que comprenden a la misma.

Actividades éstas que teniendo el carácter de permanentes y necesarias para la Delegación, son desarrolladas por personal que se encuentra comprendido en diferentes nóminas (asunto éste de especial importancia, por toda la problemática que se desprende de ello, por lo que le analizaremos en detalle en el capítulo respectivo), circunstancia totalmente lógica y normal, ya que esto se realiza en forma estructural en toda Dependencia, lo que no es normal, lógico y mucho menos justo, es el hecho de que el personal comprendido en la nómina de eventuales, entiendase pertenecientes al Programa Regional de Empleo, desarrollan actividades que no son consideradas como eventuales, ya que esto desvirtuaría su calidad como tal.

Un caso ejemplificativo de lo anterior, es el personal de secretarías de oficina labor que puede considerarse como total y absolutamente necesaria, que en ningún caso tiene la categoría de accidental o temporal, y que sin embargo, dicha actividad la realiza personal de base y personal eventual indistintamente.

Un ejemplo más de lo anterior, lo encontramos en el área - de mantenimiento e intendencia, labor por demás necesaria y permanente, y que también es desarrollada en forma indistinta tanto por personal de base como eventual.

Luego entoces, para las autoridades del Departamento del - Distrito Federal y de sus Delegaciones Políticas, no existe más diferencia entre un empleado de base y uno eventual, que el hecho de estar comprendidos en diferentes nóminas, es decir, que no importa el tiempo o naturaleza del trabajo, sino la naturaleza jurídica de la relación laboral.

Para intentar ocultar esta situación se ha pretendido dar en la práctica la denominación de "trabajador de apoyo" al trabajador eventual, para así justificar la situación que ilustramos con anterioridad.

Por lo tanto, consideramos a nuestro juicio, que la denominación no es correcta, ya que las características fundamentales del trabajo eventual es lo accidental y lo temporal del mismo, es decir, que no se considera como una actividad permanente pa-

ra la Dependencia o para la empresa, si se trata del sector público o privado respectivamente.

Esta incongruencia entre la terminología y la realidad, -- trae como consecuencia que se incurra, constantemente en errores al clasificar los diferentes tipos de trabajos, y por ende, a las personas que los desarrollan.

Un ejemplo de lo anterior se da cuando se confunde al trabajador eventual y el contratado para obra determinada, siendo éstos últimos, catalogados sistemáticamente como eventuales, -- tanto en el sector público como en el privado.

Considero que se incurre con frecuencia en este tipo de errores, no tanto por ignorancia por parte de quien lo realiza, que son los menos de los casos, sino es más bién una forma deshonesta y antisocial de interpretar la Ley en forma negativa, es decir, que se utilizan las deficiencias termonológicas de ésta, así como sus lagunas, y todo ello con la finalidad de evadir la responsabilidad de inscribir a determinado número de trabajadores en las respectivas instituciones de Seguridad Social, y evitar también que esos trabajadores creen derechos de cualquier tipo.

Puedo afirmar, de acuerdo a mis observaciones, que un considerable número de trabajadores se halla excluído de los beneficios de la Seguridad Social, precisamente por juzgarse como e-

ventuales o hacerse pasar como de esta clase, a trabajadores -- que realmente lo son de base o también llamados de planta.

Partiendo de lo anterior y profundizando un poco más, me surge una inquietud y que a la vez es una preocupación, y esta estriba en el hecho de no considerar a los trabajadores eventuales como sujetos con derechos mínimos para la protección de su salud, contra las contingencias a que están expuestos con motivo de sus labores, o es que se tiene la idea de que un trabajador por el sólo hecho de ser catalogado como eventual, no puede sufrir un accidente o contraer una enfermedad.

Es imperiosa la necesidad de reglamentar en forma eficiente todo lo relativo al trabajo eventual, asunto que a nadie parece importar, y si por el contrario se pudiera pensar que a muchos empresarios y al propio Estado, conviene la obscuridad de la legislación laboral vigente, sobre ese particular.

Después de las consideraciones anteriores, que nos sirven como marco de referencia para tener una noción de la problemática que nos ocupará en este capítulo, pasaremos a analizar diferentes conceptos que sobre este particular, han emitido algunos juristas, para intentar llegar a un concepto propio, el cual sea lo más aproximado a la realidad, lo que no es sencillo, ya que no existe una referencia legal en este sentido, como señalamos en su momento.

III.b. APORTACIONES DOCTRINALES SOBRE EL CONCEPTO DE TRABAJADOR EVENTUAL.

El trabajador eventual constituye una de las excepciones transitorias en materia de aseguramiento general de los trabajadores, es por ello que la comprensión de la esencia de su naturaleza, nos permitirá diferenciarlo del trabajador de base, el cual es denominado como de planta en las empresas del sector privado, cuyo aseguramiento debe de ser logrado plenamente, sin posibilidad de confusión con el trabajador eventual, al cual, reiteramos, deben de reconocerse el mínimo de derechos de los consagrados en la Seguridad Social.

En consecuencia, si logramos llegar a tener una concepción lo más exacta posible, sobre cuando el trabajador se halla realmente en la circunstancia de la eventualidad, estaremos entonces en condiciones de diferenciarlo y no confundirlo con el trabajador de base, no importa el disfraz con que se pretenda hacer pasar a éste como trabajador eventual.

Y para llegar a ese fin, analizaremos las aportaciones de diferentes juristas nacionales y extranjeros entendidos en este tema, para obtener los elementos característicos y fundamentales, de lo que en realidad debe entenderse por trabajo eventual y con ello saber a quien denominar como trabajador eventual.

Son realmente pocas las fuentes doctrinales a las que se puede recurrir en su consulta en nuestro medio jurídico-laboral cuando se aborda el problema del trabajador eventual.

Destacan las aportaciones de los juristas italianos Luisa Riva Sanseverino y Ludovico Barassi, así como las de los mexicanos Licenciado Mario de la Cueva y Licenciado José Campillo, como lo expresa el Licenciado Rafael Méndez Aguirre en su libro - titulado: "El Trabajador Eventual"⁽⁹⁾; obra ésta de gran contenido y veracidad, derivado de las experiencias adquiridas en este campo por su autor, al desarrollar las funciones de inspector del trabajo en empresas, para el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Luisa Riva Sanseverino afirma que: "Por trabajador ocasional, - eventual -, debe entenderse al que presta sus servicios por exigencia momentánea, en forma transitoria y accidental".

Ludovico Barassi por su parte expresa que: "Trabajador eventual es el que no presta sus servicios en forma continua dentro de la Empresa, por no ser elemento normal de la organización. Que el operario ocasional es contratado temporalmente, y no ocupa un puesto previsto como normal y necesario en la Empresa."

(9) EL TRABAJADOR EVENTUAL; Méndez Aguirre, Rafael; Ediciones - Impulso; México D.F. 1956; Pags. 23 y 24

Es la opinión del Licenciado Mario de la Cueva que: "Por trabajadores eventuales debe entenderse a los accidentales que desempeñan trabajos originados por circunstancias fortuítas o imprevistas".

En su caso el Licenciado José Campillo expresa que: "Son - trabajadores eventuales aquellos que prestan sus servicios transitorios, de carácter accidental o extraordinario, en una empresa".

Sin embargo y sin dejar en ningún momento de reconocer las limitaciones personales en cuanto al basto campo del conocimiento que es el Derecho Laboral, me permito realizar algunas consideraciones a los conceptos de los juristas antes citados, alen-tado por mi afición al Derecho, sin pretender desvirtuar éstos, sino por el contrario, partir de ellos para enriquecer nuestro conocimiento y poder realizar una aportación personal veras.

Así considero que de todos los conceptos citados, se obtienen muy valiosos elementos de lo que es el trabajador eventual, pero acaso faltare en todos ellos el considerar en todas sus posibles faces al trabajo eventual, que condiciona y da nombre al trabajador que lo realiza. No sólo tiene las características consistentes en manifestarse como algo imprevisto, transitorio y anormal, que por tanto tiende a desaparecer generalmente, sino que, además, surge como un hecho susceptible de prolongarse o repetirse con cierta frecuencia, rebasando las características

ya señaladas, cambiando de naturaleza, al transformarse, de eventual, en constante y normal, con las consiguientes consecuencias favorables para los trabajadores que lo llevan a cabo.

Sin temor a equivocarme, puedo afirmar que esta situación que no han atendido nuestros juristas, es de gran importancia por sus efectos en el Derecho Positivo.

Para entender mejor este particular, consideremos a los fenómenos eventuales en general:

En la naturaleza como en la sociedad ocurren acontecimientos que presentan las características de lo eventual, tal es el caso de los ciclones y sismos, como manifestación de la naturaleza, que han dejado sentir sus efectos en nuestra Nación; en el aspecto social, podemos señalar a las llamadas manifestaciones que se realizan en nuestra Ciudad Capital.

Pensemos en lo que sucede en la realidad cuando los ciclones y los sismos acontecen con mayor frecuencia y que apesar de todavía no ser totalmente predecibles, se espera que acontezcan en cierta época, lo que les resta calidad de fortuito, convirtiéndose en algo de la vida normal de nuestra Nación, es decir, que de algo eventual se esta transformando en algo normal.

Por lo que se refiere a las manifestaciones de inconformidad, por parte de diferentes grupos sociales, que acontecían

pocas veces, se han convertido en algo verdaderamente cotidiano poniéndose de manifiesto que algo eventual se paso a algo totalmente normal en la vida de la Ciudad de México.

Retomando nuestra idea central y volviendo al concepto expresado por Luisa Riva en el que señala lo momentáneo, lo transitorio y lo accidental, como características únicas del trabajador que denomina ocasional, el cual es equiparable con el trabajador eventual.

Analicemos la primera característica que es el de ser momentáneo. Atendiendo a la semántica de la palabra la Real Academia de la Lengua nos dice, que es aquéllo que dura instantes o segundos; por lo que creemos no es correcto el uso de ese término para denotar una característica del trabajador eventual ya que éste por breve que fuera su labor no podría llegar al extremo de durar sólo algunos instantes o segundos.

Ahora con lo que se refiere al empleo del término transitorio, consideramos que es adecuado; pues lo eventual es pasajero, es decir de pronta desaparición

Por lo que hace al término accidental, consideramos que es aceptable, pues demuestra la esencia del trabajador eventual, sin embargo tiene el inconveniente de ser un sinónimo de eventual, como se usó en algún precepto legal ya no vigente.

Ludovico Barassi en su aportación expresa que, el trabajador eventual no es un elemento normal de la empresa que lo contrata; que si bien esto es cierto, también es relativo, puesto que sólo se pone de manifiesto lo que no es: un trabajador de base o de planta, sin entrar en explicaciones sobre lo que debe de entenderse por trabajador eventual.

El caso de los tratadistas mexicanos Mario de la Cueva y José Campillo, es diferente, ya que señalan otros rasgos de los trabajadores eventuales.

Mario de la Cueva afirma que, son trabajadores eventuales los accidentales que realizan trabajos surgidos en circunstancias fortuitas o imprevistas; lo que es correcto, pues señala la forma casual en que aparece este trabajo, pero no se preocupa en hacer consideraciones sobre su duración, y su posible prolongación en el tiempo.

José Campillo en su aportación expresa que, los trabajadores eventuales prestan a una empresa servicios transitorios, de carácter accidental o extraordinario; visión un poco más amplia que, sin embargo, carece del mismo elemento que el concepto del Lic. de la Cueva, y es el que se refiere a su duración.

Pudiera parecer un tanto obvia nuestra observación sobre la característica de duración y su posible extensión, lo que -- traería consigo el cambio de naturaleza del trabajo eventual, y

por ende de quien lo desarrolla: el trabajador eventual. Es por ello, que me parece necesario profundizar un poco más sobre este particular.

Es necesario hacer algunas consideraciones que nos permitan observar el proceso del cambio de un fenómeno en su contrario, dentro del movimiento de los fenómenos naturales y sociales.

Tanto en la naturaleza como en la sociedad, todo se encuentra en un eterno movimiento, pero no un simple movimiento mecánico, sino un movimiento dialéctico en el que al mismo tiempo - que se afirma la existencia de las cosas en ellas mismas se origina su propia negación.

Es así, mediante esa forma dialéctica, como se realiza la transformación del trabajador eventual en su opuesto el trabajador de base o de planta.

Partiendo de la idea anterior, recurriremos a la confrontación de las características del trabajo eventual y las propias de su opuesto, para así llegar a un concepto más exacto de ambos.

Sin embargo, es necesario poner en claro que no es el trabajador eventual el que origina el trabajo eventual, sino a la inversa, el trabajo eventual, es el que determina su condición.

Para iniciar, debemos de considerar la idea de que se debe descubrir tanto las cualidades esenciales de los fenómenos, es decir, de las peculiaridades que los diferencian en lo fundamental de los demás, como los límites de esas mismas cualidades; - pues dentro de un mismo orden de cosas, en el límite de las cualidades de un fenómeno, comienzan las cualidades de otro que se le opone.

Pues bien; desde el punto de vista contractual, las cualidades o características peculiares del trabajo eventual, constituyen el polo opuesto de las cualidades o características propias del trabajador de planta, de tal manera que ambos fenómenos se contraponen; el uno, constituye la negación del otro.

En cualquier dependencia o empresa, funcionando normalmente, se realiza un trabajo conscientemente planeado de acuerdo - con determinados fines que el mismo ha de satisfacer, requiriéndose para ello de un personal previsto que se encargue de desahogar dicho trabajo, denominado trabajo de planta o de base, según se trate.

En cambio, frente al trabajo de planta conscientemente planeado y atendido por una dependencia o empresa, puede presentarse, en forma imprevista o fortuita, la necesidad transitoria de realizar otro trabajo que por su volumen o por su índole viene a rebasar el trabajo normal o común, o diferenciarse de éste, - requiriéndose para su ejecución de un nuevo personal, que, - -

necesariamente se requerirá de la contratación de personal extra, es decir, personal eventual.

El trabajo de base o de planta constituye una necesidad -- permanente de la empresa o dependencia, para efecto de satisfacer constantemente las necesidades de la empresa o dependencia; el trabajo eventual, por el contrario, constituye una necesidad transitoria, para hacer frente a una situación pasajera, que ha venido a alterar la marcha normal de las labores cotidianas.

De lo anterior podemos desprender y a la vez afirmar categóricamente que el tiempo es una característica esencial del -- trabajo eventual, por lo que cualquier afirmación en contrario sería inadecuada, pues aún siendo cierto que el tiempo no es el único elemento del que depende la diferencia total, entre el -- trabajo eventual y su opuesto, ya que tanto el uno como el otro poseen otras cualidades peculiares más, también es cierto que el tiempo, según sus características, es precisamente un factor distintivo entre ambos trabajos, ya que en tanto el trabajo eventual es de duración definida, el trabajo de planta es de duración indefinida, diferencia ésta que los convierte en distintos.

Por lo tanto, no importa que nomenclatura se quiera dar al trabajador, lo que deberá prevalecer son los elementos característicos del trabajo que desarrolla, ya que como hemos visto, es éste el que da nombre al trabajador.

En cuanto al factor tiempo referido al trabajo eventual, será necesario vencer la resistencia de los patrones, ya sean empresarios o el mismo Estado, que a toda costa querrán evitar que el fenómeno sea esclarecido y delimitado en este aspecto; y que le sea fijada a la eventualidad en el trabajo un tiempo límite.

Es el tiempo dentro de sus variantes, una condición o factor común y constante, en todas las clases de trabajo motivo de contratación, sin excluir desde luego al trabajo eventual, debiendo tomarse siempre en cuenta.

En consecuencia, el factor tiempo constituye la base general para medir el trabajo, de cualquier clase o calidad que éste sea.

Es así como el tiempo juega el papel fundamental y es tomado en consideración aún en el trabajo a destajo y obra determinada, ya que tanto trabajador como patrón deben de estimar el tiempo de realización para determinar lo que se debe cobrar por éste.

El tiempo transcurre por igual a todas las clases de trabajo, y dentro de él se generan sus cambios de calidad. No debe de pensarse que en unos casos, el tiempo existe, y en otros no. Nada hay intemporal; todo acontece no sólo en el espacio, sino también en el tiempo.

Después de haber analizado los elementos característicos - del trabajo eventual a través de la contraposición de éstas con las de su opuesto, el trabajador de base o de planta, obtuvimos que el elemento tiempo tiene una importancia fundamental como ya lo describimos.

Ahora bien, retomando nuestro planteamiento sobre la posible transformación del trabajo eventual en trabajo de planta, es aquí, en donde adquiere mayor relevancia el factor tiempo, ya - que es éste, el punto de transición entre uno y otro; considerando que si las necesidades que generaron el trabajo eventual no desaparecieran, o que sucediendo esto resurgieran con cierta frecuencia, esto obligaría necesariamente a la dependencia o -- a la empresa, a ya no considerar a esas necesidades como fortultas o pasajeras, sino permanentes o periódicas, y por ende, a - tener un personal dedicado a la atención de esas necesidades, - generándose con ello la mencionada transformación.

Sin embargo, a pesar de que esto sucede realmente en nues-- tro medio, en rara vez, es reconocido así por los empresarios o por el Estado, y esto se da por no encontrarse establecido un tiempo límite para el trabajo eventual, después del cual se pudiera considerar como de planta.

Ante esta situación, no será sino la acción de las clases laborantes y la de todos los individuos solidarizados con los -

objetivos de aquellas, la que venciendo la resistencia patronal podrá lograr que dicho límite en el tiempo, sea establecido para su consagración jurídica.

Aunque es obvio que al ser fijado dicho límite, será susceptible de sufrir modificaciones, al igual que es factible que sea reducido este límite.

Por otra parte, los empresarios lucharán porque tal límite sea establecido comprendiendo el mayor tiempo posible; los trabajadores por lo contrario, porque sea reducido al menor tiempo admisible.

No habrá de ser, en consecuencia, sino hasta cuando sea fijado el tiempo límite del trabajo eventual, dentro de una flexibilidad que no ha de sobrepasar lo conceptuable en el trabajo como poco durable, cuando dicha clase de trabajo será de duración definida, en contraposición al trabajador de planta que es de duración indefinida. Todo esto, mientras persista la actual situación; pues cambiando ésta, no habrá ya trabajadores de - - planta, trabajadores eventuales o de cualquier otra clase, sino simplemente trabajadores, sin más nomenclaturas, para el efecto de su aseguramiento.

Por lo tanto, el principal problema en este sentido, es el hecho de que tanto los empresarios como el Estado, no presentan

una actitud consecuente respecto de lo que realmente es el trabajo eventual, sino que más bien persiste el propósito de desnaturalizar en la práctica las características esenciales del mismo fenómeno; de negarle, en vez de reconocerle, sus elementos connotativos peculiares, particularmente el de su transitoriedad, que forzosamente ha de cobrar significación en una duración breve y limitada, para luego desaparecer, de no cambiar de naturaleza convirtiéndose en trabajo de planta.

Prevalece una actitud tendiente a apartarse de la realidad objetiva de los hechos, como si la finalidad perseguida tenazmente en todos los casos, fuera precisamente la de dejar siempre abiertas para las demás clases de trabajo, según sus nombres, fugas hacia el trabajo eventual, el cual, inexactamente determinado hasta ahora, constituye, recalcamos, una enorme laguna en el campo del derecho laboral.

Opino que frente a esta situación, y ante este espíritu confucionista dominante, nuestra tarea consiste en estudiar en la medida de nuestra capacidad el problema, dado el profundo interés que sentimos por la obra de la Seguridad Social, la cuál deberá de extender su protección a todo tipo de trabajador y a todos los económicamente débiles, como la señalamos en el capítulo relativo a ésta trascendente institución.

Después de analizar los principales puntos de la problemática que presenta el trabajo eventual, considero que estamos ya

en la posibilidad de poder caracterizar y conceptualizar al mismo, y en consecuencia al trabajador eventual, como lo haremos - en los puntos siguientes de nuestro trabajo.

III.C. CARACTERISTICAS DEL TRABAJO EVENTUAL.

Basandonos en nuestras observaciones anteriores, podemos afirmar, que el trabajo eventual tiene las características siguientes:

- a).- Se inicia en forma imprevista o fortuita para las empresas o dependencias (gubernamentales).
- b).- Es de carácter extraordinario respecto del volumen normal de labores o en cuanto a la naturaleza de éstas, constituyendo una necesidad transitoria para las mismas emprsas o dependencias.
- c).- De no desaparecer las causas que le dieron origen, y si por el contrario se prolongaran en el tiempo, se convertiría éste en trabajo de planta o de base.

Hacemos hincapie en el hecho de que la característica del tiempo requiere de una reglamentación urgente, basada en estudios objetivos, que evitaría confusiones, y más aún, permitiría observar con claridad, cuándo el trabajo eventual se transformaría en trabajo de planta o de base.

III.d. CONCEPTO DE TRABAJO EVENTUAL.

Partiendo de las características del trabajo eventual, se puede decir que:

El trabajo eventual es el que surge en forma imprevista o fortuita en las empresas o dependencias, y que es de carácter extraordinario respecto del volumen normal de labores o en cuanto a la naturaleza de éstas, constituyendo una necesidad transitoria para esas empresas o dependencias; que de no desaparecer las causas que le dieron origen, o se presentaran con cierta frecuencia se le debera de reconocer necesariamente como trabajo de planta o de base.

III.e. CARACTERISTICAS DEL TRABAJADOR EVENTUAL.

Una vez determinado el trabajo eventual en los términos anteriores, resulta fácil establecer, en forma derivada, las circunstancias y características a que se halla condicionado el trabajador que lo realiza; pues como antes lo expresamos, no es el trabajador eventual el que determina el trabajo eventual, sino a la inversa, el trabajo eventual el que determina a aquél.

Así, podemos caracterizar al trabajador eventual y establecer su situación dentro del tiempo, de acuerdo al curso de su labor, en la forma siguiente:

- a).- El trabajador eventual es el contratado para realizar un trabajo imprevisto o fortuito, de carácter - extraordinario, que constituye una necesidad transitoria para una empresa o dependencia.
- b).- De concluirse el trabajo en el tiempo estipulado, cesará la relación contractual sin responsabilidad alguna para la empresa o dependencia.
- c).- De prolongarse en el tiempo el trabajo, o de repetirse con cierta frecuencia, el trabajador que lo realiza adquiere la categoría de trabajador de planta o de base, aún cuando en el caso de la repetición de la labor, el que la realiza sea distinto.

Observemos, que el trabajador eventual se halla condicionado por las circunstancias y características propias del trabajo que realiza; que su situación dimana de la naturaleza de su labor, y no del trabajador mismo como lo pretenden los empresarios, ya que el trabajador no es de por sí eventual o de planta, sino simplemente trabajador.

Por lo tanto es necesario observar al trabajo, para advertir su carácter, determinando si constituye una labor extraordinaria, o una actividad ordinaria, haciendo abstracción del trabajador que lo realiza, y luego observar a éste para ver si sus condiciones contractuales corresponden a la índole del trabajo en que se le ocupa.

Sin embargo, muchas empresas, contándose entre estas las descentralizadas y el Estado mismo, omiten la consideración del carácter del trabajo, haciendo residir la eventualidad en el -- trabajador mismo.

De esta manera ocupan a trabajadores catalogados de antemano como eventuales, con el consentimiento de algunos dirigentes sindicales, sin que realicen una labor de carácter extraordinario, sino para atender actividades de carácter permanente.

En la práctica el problema se extiende y se vuelve más complejo, cuando se confunde al trabajador eventual con los contratados para obra determinada.

En concreto en el caso del Departamento del Distrito Federal, es tal la confusión que impera en el ámbito laboral, en este particular, derivada de una anárquica clasificación estructural de las diferentes nóminas de trabajadores, llegando al extremo de confundir a quienes prestan servicios profesionales a esa dependencia, con trabajadores eventuales.

III.f. CONCEPTO DE TRABAJADOR EVENTUAL

Partiendo de las características que apuntamos con anterioridad podemos decir que:

El trabajador eventual es el contratado para realizar un trabajo imprevisto o fortuito, de carácter extraordinario, que constituye una necesidad transitoria para una empresa o dependencia, que de prolongarse esa necesidad en el tiempo se deberá -- considerar como trabajador de planta o de base, según se trate.

III.g. APORTACION DEL LIC. RAFAEL MENDEZ AGUIRRE, SOBRE EL TIEMPO COMO FACTOR DEL TRABAJO EVENTUAL.

El lic. Méndez Aguirre en su referida obra sobre el trabajador eventual⁽¹⁰⁾, señala la importancia que tiene el reglamentar el factor tiempo cuando se refiere al trabajo eventual, para así poder saber cuando se está en presencia de trabajo eventual y cuando ante trabajo de planta, y más aún, basado en un precepto de la Ley Federal del Trabajo de 1931, considera un posible límite sobre el tiempo deduración transitoria del trabajo even-

(10) Op.Cit. Pag. 55

tual de la forma siguiente:

"Con el propósito de establecer el límite en la duración - del trabajo eventual, recurrimos a la Fracción III del Artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo, Fracción según la cual, se obliga al patrón a estipular por escrito los términos del contrato de trabajo, de excederse de los 60 días de la relación contractual, en el caso de los trabajadores accidentales, -eventuales-.

Aún cuando según el sentido de la misma Fracción III de dicho Artículo, se insinúa que los trabajadores accidentales o eventuales pueden excederse de los 60 días, nosotros consideramos por lo contrario, que dicho término debe ser el que se establezca como límite conclusivo del tiempo de duración transitoria del trabajo eventual, convirtiéndose éste, de sobrepasar -- tal límite, en trabajo de planta; igualmente pensamos que debe ser fijado el período de 365 días como aquel en el que de registrarse la repetición de un contrato de trabajo que anteriormente haya sido catalogado correctamente como eventual, esto significará que el trabajo pasa a ser de planta, a partir del momento mismo en que se inicia la repetición del acto".

Por nuestra parte, podemos decir que, este es un punto tan importante que requeriría de un estudio más objetivo, lo que de ningún modo será sencillo, pues la legislación vigente no ofrece un parámetro claro para partir de él como veremos.

III.h. EL TRABAJADOR EVENTUAL EN NUESTRA LEGISLACION LABORAL.

Nuestra Carta Magna, con su espíritu eminentemente social, no hace en ninguno de sus dos apartados diferencia o clasificación sobre los trabajadores, sino por el contrario, interpretando en forma amplia los encabezados de ambos apartados se entiende de que rigen en forma general para todo trabajo.

Sin embargo, las leyes reglamentarias, de tales apartados, no continúan esa tendencia, y si por el contrario desarrollan - en sus diferentes artículos disposiciones que en ocasiones se - contradicen unas a otras, creando una obscuridad legislativa.

En relación con el tema que nos ocupa, encontramos, como - ya hemos señalado en puntos anteriores, no existen disposiciones claras, que permitan una definición y mucho menos una regula - ción sobre él, como analizaremos más en detalle en este punto.

La Ley Federal del Trabajo de agosto de 1931, no contiene ninguna definición sobre el trabajo eventual o el trabajador eventual; sin embargo, en la fracción III del artículo 26 de dicha Ley, se hace mención de los trabajos accidentales y en el - artículo 28 de los trabajadores utilizados con carácter de acci - dental; pero en ningún caso se entra en el terreno de las defi - niciones.

La Ley Federal del Trabajo vigente, desafortunadamente - tampoco define lo que debe de entenderse por trabajo o trabajador eventual, en algunos de sus artículos da a entender su existencia, y cuando hace mención en forma concreta de los trabajadores eventuales lo hace para establecer una limitante a un posible derecho, pero citaremos esos artículos, así como la referida parte inicial del apartado A del artículo 123, para poder observar con mayor claridad lo antes señalado.

El artículo 123 en su inicio y en el del apartado A expresa:

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general a todo - contrato de trabajo:"

En el texto legal anterior se menciona que se regirá a todo contrato de trabajo, entonces también debe de referirse a -- aquellos en que se estipulan las condiciones del trabajo eventual.

La Ley federal del Trabajo en sus artículos expresa:

Artículo 2º. "Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones".

Para alcanzar esas altas pretenciones nuestra legislación laboral deberá de reformarse, de tal manera que no existan lagunas en ella, que puedan ser utilizadas contra los intereses de los trabajadores.

Artículo 3º. "El trabajo es un derecho y deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social."

En el espíritu de este artículo se expresa la intención de protegerlos derechos humanos del trabajador, como el de la salud, por lo tanto deberá de reconocerse ese derecho al trabajador eventual.

Artículo 8º. "Trabajador es la persona física que -- presta a otra, física o moral, un trabajo personal

subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

En este artículo se expresa, sin dejar lugar a dudas, a -- quien debe de considerarse como trabajador. Concepto en el que se puede comprender también al trabajador eventual.

Artículo 20."Se entiende por relación de trabajo, -- cualquiera que sea el acto que le de origen, la -- prestación de un trabajo subordinado a una persona mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del -- cual una persona se obliga a prestar a otra un tra -- bajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el pá -- rrafo primero y el contrato producen los mismos e -- fectos".

En este artículo se expresa en forma clara lo que debemos entender por relación de trabajo y por contrato individual de trabajo, y en ambos conceptos se puede encuadrar al trabajo eventual.

Artículo 35. "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".

La disposición que habla sobre tiempo determinado, deja un parametro muy amplio en donde definitivamente se podría considerar al trabajo eventual pero también a otros.

Artículo 39. "Si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia."

Esta disposición es acaso la que ha permitido una serie de interpretaciones erróneas, ya que no marca el ya tan mencionado límite para saber de hecho cuando un trabajo por tiempo determinado podrá considerárcele como necesidad permanente.

Al respecto el Lic. Francisco Ramírez Fonseca, en su Ley Federal del Trabajo Comentada"⁽¹¹⁾, señala:

(11) LEY FEDERAL DEL TRABAJO COMENTADA; Ramírez Fonseca Francisco; Ed. Pac. S.A. de C.V.; Mexico D.F.; pag.16

"; existe un viejo criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala que corresponde al -- trabajador acreditar que las labores tienen carácter permanente cuando reclama la expedición del Contrato de Trabajo por tiempo indefinido.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Volumen CII. Quinta Parte. Diciembre de 1965. Cuarta Sala. Pág. 83. "

Consideramos que este criterio emitido por la Suprema Corte, es totalmente contrario a los intereses de la clase trabajadora que se encuentran en este supuesto, ya que no parte de un punto de vista objetivo, ya que prácticamente niega la posibilidad de adquirir un derecho imponiéndole la carga de la prueba, -- ya que ésta debería de correr a cargo de la empresa, si lo que se pretende es llegar a una justicia social.

Artículo 49. "El patrón queda eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

V. Cuando se trate de trabajadores eventuales."

Aquí encontramos lo que señalabamos al mencionar que prácticamente en la única vez en que la Ley se refiere en forma directa al trabajador eventual, lo hace en forma negativa, es -- decir, no para definirlo u otorgarle un derecho, sino por el -- contrario, para marginarlo.

Después de observar la forma en que se contempla, o acaso sería más correcto decir, la forma en que no se contempla, al trabajador eventual en el sector privado, analicemos lo que sucede en el sector público.

Así tenemos que el Artículo 123 Constitucional en su apartado B expresa:

"B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:..."

Interpretando en forma amplia el texto anterior, podemos desprender que no importa la naturaleza de su relación laboral, serán considerados todos por igual, y por tanto deberán de tener derecho a los beneficios de la Seguridad Social.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123, excluye a algunos tipos de trabajadores, tanto de su tutela por virtud de esa Ley como de los beneficios de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere al trabajo y al trabajador eventual, no existe tampoco, una definición, sólo se hace referencia a trabajadores temporales comprendidos en listas de raya, en donde se podría comprender a los eventuales, y que por ese hecho tendrían el derecho a la Seguridad Social, sin embargo, esto en la práctica no se da, por falta de claridad en la interpreta

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

ción de los preceptos contenidos en sus diferentes artículos, lo que en cierta forma se justifica, ya que tales preceptos en ocasiones caen en contradicción unos con otros como veremos.

Para ejemplificar lo anterior observemos lo que expresan los artículos siguientes:

Artículo 2º."Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida - entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo de las directivas - de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

Artículo 3º."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."

Artículo 4º."Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base."

De los tres artículos que acabamos de citar podemos observar que existe una evidente discrepancia entre ellos; en el artículo 2º se establece en forma estricta que la relación de trabajo sólo podrá darse entre las dependencias e instituciones y

los trabajadores de base, y al no hacer mención de otros, se entiende que es en exclusiva para estos. Sin embargo, en el artículo 3º, exprsa que el sujeto de la relación laboral, puede - ser de base o temporal, por estar comprendido en las listas de raya; y más aún, el artículo 4º menciona que sólo existen dos - grupos o clases de trabajadores, los de confianza y los de base

Luego entonces, si nos basamos en lo estipulado por estos artículos, debemos de entender que son sujetos de relación laboral los trabajadores de base, los de confianza y los trabajadores temporales, dentro de los cuales al no hacer una aclaración en ese sentido, se comprenden a los evetuales, desafortunadamente esto en la práctica se ha resuelto de otra forma, excluyendo categóricamente a éstos últimos de la tutela de estas disposiciones reglamentarias, a través de las Condiciones Generales de -- Trabajo que rigen en cada dependencia.

Después de analizar los preceptos de nuestra Ley Suprema - en lo relativo a cuestiones laborales, así como a sus Leyes reglamentarias, confirmamos lo que señalamos al respecto de que - el tema de trabajo eventual es una laguna enorme en la legislación laboral, a la cual es necesario eliminar, ya que un gran - número de trabajadores están siendo explotados en ambos sectores.

Se ha señalado la importancia de que se comprenda en la legislación laboral al trabajador eventual, pero no con la simple

finalidad de poderlo diferenciar del trabajador de planta o de base, sino realmente para lograr que les sean otorgados los derechos que como seres humanos que luchan dignamente por un modo honesto de ganarse la vida, es decir, que sean comprendidos dentro de los beneficiarios de la Seguridad Social.

Consideramos que este reconocimiento de derechos no será fácil ni rápido, más ya existen algunas acciones al respecto, que han sembrado la semilla del cambio.

Las acciones que se han iniciado requieren de una especial atención por todo lo que representan, por ello las trataremos - en el capítulo siguiente.

CAPITULO CUARTO

LA PERSONA CONTRATADA A TRAVES DEL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO

IV.a. CONSIDERACION COMO TRABAJADOR EVENTUAL.

IV.b. SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES.

IV a. CONSIDERACION COMO TRABAJADOR EVENTUAL.

En el inicio de nuestro trabajo planteamos en forma general los aspectos más significativos de lo que es el Programa Regional de Empleo, y señalabamos que una característica de las plazas creadas en virtud de éste, se refería a la de ser consideradas como eventuales.

Lo anterior quiere decir, que desde su nacimiento a la vida jurídica laboral se les asignó la categoría de plazas eventuales por determinación administrativa, con la intención, por lo menos eso se entiende, de mantenerlas en esa situación por tiempo indefinido, ya que no se determinó cual sería la vigencia del Programa mismo, ni el destino de las plazas creadas por virtud de este.

Ha de entenderse cuando hacemos mención de un tiempo indefinido, a la permanencia y categoría de eventuales de las plazas, más no de un posible derecho del trabajadores que las ocupan, a permanecer en ellas por tiempo indefinido.

Ahora bien, después de haber estudiado en el capítulo anterior lo relativo al trabajo eventual y desentrañar sus elementos característicos, podemos afirmar, que la designación de eventuales que se da a las plazas del Programa Regional de Empleo, es totalmente errónea, ya que no existe congruencia entre la deno-

minación y las actividades que desarrollan los trabajadores que ocupan tales plazas, es decir, los trabajadores eventuales.

En su momento señalamos, que de hecho los trabajadores que se encuentran relacionados en la nómina de eventuales, realizan actividades que son consideradas como necesarias y permanentes - de la dependencia, en la misma calidad e intencidad que el personal de base y que en muchas ocasiones este personal eventual tiene la carga y responsabilidad totales del trabajo en algunas áreas u oficinas. Esto no lo realiza el trabajador de mutuo propio, sino por la presión que se ejerce sobre éste, es decir, se explota el estado de necesidad de la persona, como lo señalamos en la Introducción de este trabajo, y todo para mantener la relativa estabilidad en su empleo, y más aún, para ser considerado en su recontractación, lo que sucede cada seis meses.

Si recordamos que una de las características esenciales del trabajo eventual, es la de surgir en forma accidental o fortuita en la dependencia, creando una necesidad temporal para esta, en relación a la carga normal del trabajo; y lo confrontamos con la realidad en que se desarrollan los trabajadores contratados a través del Programa Regional de Empleo, queda expuesto en forma evidente, lo impropio de considerar a esas plazas como eventuales, y por ende a quienes las ocupan como trabajadores eventuales, por no reunir las características esenciales de ese tipo de trabajo.

En la práctica se intenta ocultar la circunstancia que mencionamos en las líneas anteriores, denominando al trabajador eventual como "personal de apoyo" de las diferentes áreas y oficinas de la dependencia, es decir, se pretende dar a entender, que en algunas áreas la carga es superior a la capacidad del personal de base, y por ello requieren de un auxilio o de un apoyo.

Considerando por un momento que tal planteamiento sea aceptable, también se podría objetar, que si comunmente la carga de trabajo es constante y superior a la capacidad física e intelectual del personal de base, y esto se viene observando con antelación, entonces tampoco se puede considerar de modo alguno, como algo accidental y temporal, ya que puede preverse con toda anticipación, desvirtuándose así la denominación de eventual.

Este criterio, que se ha convertido en una costumbre, de considerar al trabajo eventual desde un punto de vista subjetivo, es decir, se asigna la denominación de trabajo eventual, -- partiendo del hecho de que quien la realiza es denominado como trabajador eventual por designación administrativa, seguirá aplicándose en perjuicio de los intereses de los trabajadores, -- en tanto no se reglamente en forma clara el problema del trabajo eventual, tanto en las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución, como en las condiciones generales de trabajo que se elaboren en base a ellas.

Para concluir este punto sólo quisiera hacer una consideración, sobre un cuestionamiento que pudiera surgir en la mente de quien lee este trabajo, y es:

Si el Programa Regional es de "Empleo", ¿Por que a la persona que es contratado por este, no se le denomina empleado?.

Este planteamiento es lógico, y su respuesta se basa en --cuestiones meramente conceptuales, sobre lo que debe entenderse --por trabajador y por empleado.

Así tenemos que, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 3º define al trabajador de la siguiente forma:

"Es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por su parte define al trabajador en su artículo 3º expresando:

"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".

Sin embargo, ninguno de ambos ordenamientos, define lo que es empleado, por lo que tendremos que recurrir a aportaciones de tipo doctrinal.

El Licenciado Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho⁽¹²⁾ expresa que el término empleado es sinónimo de trabajador en general, pero al referirse al empleado público lo define como:

"Órgano personal de actividad administrativa, afegto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución (sueldo)."

Pero tampoco el Lic. de Pina, expresa una diferencia entre ambos conceptos.

Sobre el problema el Licenciado Mario de la Cueva⁽¹³⁾, menciona:

"La distinción entre trabajador y empleado es fundamental para el Derecho extranjero, pues de ella depende la aplicación de diferentes leyes..."

Después afirma:

- (12) DICCIONARIO DE DERECHO; De Pina Vara Rafael; Ed. Porrúa S.A. México D.F.; Pag. 249.
 (13) DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO; De la Cueva, Mario; Ed. Porrúa S.A.; México D.F.; Tomo I; Pag. 253.

"En el derecho mexicano es casi imposible establecer diferencia alguna entre los dos grupos y se entiende que así sea, pues el artículo 123 rige para unos y otros."

El Lic de la Cueva no entra en el terreno de la explicación conceptual, y se limita a resolver el problema manifestando que la Ley no marca diferencia alguna.

Por su parte el Licenciado Néstor de Buen⁽¹³⁾, por su parte afirma al respecto:

"En rigor, no existe un tratamiento diferencial - entre los obreros: trabajadores básicamente manuales, y los empleados: trabajadores fundamentalmente intelectuales, salvo respecto de la oportunidad en el pago del salario, la distinción tiene, en última instancia un valor relativo".

El Lic. de Buen va un poco más allá, dando una posible diferencia entre un concepto y otro, sin embargo resuelve el problema en forma parecida al lic de la Cueva, expresando que, no es de relevancia una diferenciación entre ambos.

En la costumbre jurídica como social, se estila el uso de ambos términos en forma indistinta, ejemplo de esto es lo que a

(13) DERECHO DEL TRABAJO; De Buen Néstor L.; Ed. Porrúa S.A.; México D.F.; Pag 471.

contese con los trabajadores del Departamento del D.F., que reciben esa denominación por lo estipulado en las Condiciones Generales de Trabajo que los rigen, sin embargo, en el recibo de nómina aparece una sección que expresa el número de empleado, y no un número de trabajador, como podría esperarse, pero se entiende que se refieren ambos a una misma persona.

Por las razones anteriores, es que a la persona contratada por el Programa Regional, es más común denominarle trabajador eventual que empleado, lo que no desvirtua en ningún momento su situación.

IV.b. SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES.

Iniciaremos señalando que, las obligaciones del trabajador eventual en el Departamento del D.F., son: prácticamente las mismas que para los trabajadores de base, en tanto que sus derechos son mínimos en comparación con los de aquellos.

En el desarrollo de este punto podremos observar otras razones, que nos permitirán reafirmar, que en realidad se trata de hacer pasar por personal eventual, a quien en realidad es de base.

Cabe recordar lo que apuntamos en su momento, pues aquí to-
ma especial importancia, sobre la falta de una normatividad la-
boral, como la denominan en la Dirección General de Administra-

ción y Desarrollo de Personal del D.D.F., y que nosotros entendemos como las condiciones de trabajo.

A casi nueve años de su creación, el Programa carece de esa normatividad, ya que la Dirección referida, no ha cumplido con esa encomienda, la razón exacta se desconoce, lo que si es evidente son las graves consecuencias que esto ha traído.

La lógica más elemental, jurídicamente hablando, nos lleva a pensar que para poner en marcha una disposición de la magnitud y características del Programa, se requiere necesariamente, de haberse elaborado con la debida antelación, las reglas que habrán de regirlo, tanto en su nacimiento como a lo largo de su vida jurídica. Sin embargo, es el caso contrario lo que ha sucedido con el Programa que nos ocupa, asunto por demás antijurídico y contrario al interés social que por ello resulta afectado.

Es por esto que la mayoría de las circunstancias que se señalan en este punto, se dan de hecho, ya que éstas no están basadas en una normatividad, es decir, sin un fondo legal específico, sino en la costumbre administrativa imperante en relación a esto.

Así, ante la ausencia de unas condiciones de trabajo o normatividad, como se les llama, se ha pretendido, y así se ha hecho, el imponer a los trabajadores eventuales las obligaciones

que corresponden a los trabajadores de base, utilizando un criterio de analogía, puesto que ambos desarrollan en forma indistinta, las actividades de las diferentes áreas de adscripción.

En general podemos apuntar en relación a lo anterior, que la jornada del trabajador eventual es idéntica a la del personal de base, en cuanto a su duración y tipos; los días de labores son cinco por semana para ambos; el registro o control de asistencia del trabajador eventual, no es por medio de tarjeta, sino a través de un libro de firmas, el cual es rigurosamente controlado en cada área de adscripción; en cuanto a la intensidad y calidad del trabajo, es igualmente exigido a ambos, incluso al trabajador eventual se le exige en ocasiones, que exceda su jornada de labores y que asista a laborar en sus días de descanso, sin retribución alguna por ello; así mismo cubren las áreas y actividades, que por ser complicadas o representar algún tipo de riesgo, no realizan los trabajadores de base. Todo esto, siempre bajo la amenaza de ser cesado en su plaza o de no ser considerado para su recontratación.

La única diferencia real, entre las obligaciones de ambos trabajadores, versa sobre la imposibilidad del trabajador eventual, de tener bajo su resguardo bienes y valores propiedad del Departamento del D.F., por no tener una relación laboral firme con éste.

Por lo que se refiere a los derechos del trabajador eventual, podemos afirmar en forma categórica, que se reducen prácticamente a dos: el cobro de su salario cada quince días, que no se efectúa las mismas fechas que para los trabajadores de base; y al de ocupar su plaza por el tiempo que prácticamente le permita el jefe del área de adscripción.

El trabajador eventual no tiene derecho a faltar justificadamente; a recibir asistencia médica por parte del Departamento del D.F.; y de ninguna forma podrá crear derechos por antigüedad y como resultado de ello, su posible basificación, como sucede en algunas Secretarías de Estado y organismos descentralizados.

En lo que a la asistencia médica se refiere, sucede que en el mejor de los casos, y dependiendo del criterio y conciencia del jefe inmediato, se le concede permiso extraoficial al trabajador, para que recurra a un médico adscrito a un Centro Social del propio Departamento, o en su caso a un médico particular, - esto desde luego sin ninguna ayuda económica; y si desafortunadamente para el trabajador, su padecimiento o enfermedad se extendiera por más de quince días, causa baja inmediatamente.

En cierto momento todos los posibles derechos que le son negados al trabajador eventual, pudieran aparecer como secundarios, frente a la ausencia de un servicio al que todo ser humano tiene derecho, independientemente de ser trabajador o no, es decir, el derecho a la protección de la salud.

Por lo anterior, reiteramos la necesidad de pugnar, por que a toda persona, que desarrolla una actividad tendiente a su manu tención, se le respeten sus derechos mínimos como ser humano, y nos referimos al cuidado de su salud, como elemento esencial de la Seguridad Social; así como el respeto a su dignidad humana.

Ahora bien, mencionabamos al final del capítulo anterior, que ya existen acciones importantes y favorables en la consideración del trabajador eventual. La principal de ellas, que merece toda nuestra atención por su importancia, es la realizada por el Sindicato Unico de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, que reivindicándose en su función tutelar de los derechos de los trabajadores, al observar la importancia del -- trabajador eventual para el Departamento, y su imposibilidad -- de basificación por reglamento, entró en negociaciones con el - Jefe del Departamento del D.F., para llegar al acuerdo de crear e implantar un Programa de Basificación de los trabajadores eventuales.

Gestión verdaderamente laudable, la realizada por el Sindi cato, que ha traído como consecuencia el reconocimiento de la - labor realizada por los trabajadores eventuales, en esta dependencia.

Como inicio la acción anterior ha sido magnífica, sin embargo, nos encontramos nuevamete en presencia de un problema si milar al Programa Regional de Empleo, y se refiere a la inexis-

tencia de una normatividad que regule la aplicación de ese Programa de basificación, en la cual se determinen los mecanismos para la promoción de los trabajadores, es decir, que estableciera en forma clara el criterio a aplicarse, para determinar que trabajadores serán propuestos en primera instancia: si será en base a su tiempo de servicio, a su condición social o a su nivel académico o técnico.

Esta situación fue resuelta por el Sindicato, elaborando una relación de los trabajadores eventuales, atendiendo al orden en que se presentaran en sus oficinas para incorporarse a esa relación, previa comprobación de su relación laboral.

Desafortunadamente ese Programa de Basificación fue temporal, por el, muchos trabajadores fueron beneficiados, pero bastantes quedaron al margen.

La razón por la que este Programa tuviese una vigencia limitada, se origina en la política del Departamento del D.F., -- tendiente a disminuir sus egresos mediante la reducción de las diferentes nóminas de personal.

Es decir, que el Programa se encontraba en contraposición a la política de reducción del gasto público, implantada por la actual Administración.

Por esta razón se procedió a implantar un Programa de retiro voluntario para el personal de base, mediante una indemnización, lo que representaba algo radicalmente opuesto al Programa anterior.

En todo caso no podemos negar la trascendencia del Programa de Basificación, ya que representa el resultado de la lucha de los trabajadores, esta vez representados por el Sindicato, el cual tiene esa tan importante y delicada función.

Visto de otra manera, podemos decir, que la situación del trabajador eventual, tiene posibilidades de algún día conseguir el amparo de la justicia social. Esto, siempre y cuando, las fuerzas de los trabajadores y sus legítimos representantes, se unan y se dirijan hacia el punto de hacer frente común ante las autoridades, para solicitar el reconocimiento de sus derechos o en su caso, la defensa de los mismos ante actos y disposiciones de esas autoridades tendientes a lesionarlos.

Otro caso, pero esta vez no en el Departamento del D.F., - fue el realizado por el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el cual pugnó por conseguir el reconocimiento de la labor de los trabajadores eventuales en la Secretaría, obteniendo el extraordinario logro, de que se considerara al trabajador eventual en el artículo 17, de las Condiciones Generales de Trabajo, que los rige, otorgándole el derecho a su posible basificación.

El artículo 17 de las referidas Condiciones Generales de trabajo, a la letra expresa:

"En los documenetos que establezcan las relaciones laborales por tiempo fijo o para obra determinada, deberá especificarse con toda precisión la duración de la relación laboral o la naturaleza de la obra.

A los trabajadores de lista de raya eventuales - que hayan prestado sus servicios durante dos años sin interrupción total mayor de seis meses - en dicho lapso, se les otorgará plaza de base permanente de acuerdo a sus labores.

Mientras esto ocurre, el trabajador tendrá la calidad de trabajador a lista de raya permanente."

Pudiera parecer un tanto relativo este logro, más ya representa un avance en el camino hacia la consagración total de los derechos de los trabajadores eventuales.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, a pesar de que a nuestro juicio a unificado a los trabajadores eventuales con -- los contratados para obra determinada, bajo la denominación de estos últimos, en la definición que da sobre ellos en el Contrato Colectivo de Trabajo, ha realizado una valiosa aportación so

cial. Esta confución no perjudica a los intereses de los trabajadores involucrados, sino por el contrario, basta observar lo que expresa el Contrato referido, cuando en su apartado de definiciones, trata a los trabajadores contratados para obra de terminada:

"Cláusula 18.- Trabajadores a Obra Determinada.

Son los contratados cuando las necesidades del - Instituto lo requieran para realizar una labor - específica, que no tiene carácter permanente, concluida la cual, se extingue toda relación de trabajo;...

Estos trabajadores mientras se encuentran en el desempeño de la obra contratada, percibirán todas las prestaciones que establece el presente Contrato, y disfrutarán de salarios idénticos a los de las labores tabuladas similares a las que ejecutan, y de aguinaldo o parte proporcional del mismo, sin más limitaciones que la inherentes a la temporalidad del trabajo. Asimismo, mientras dure esta contratación serán considerados estos trabajadores miembros del Sindicato.

Cuando el Instituto tenga necesidades de contratar este tipo de trabajadores, preferirá a sus -

trabajadores de base, si las labores de éstos y la materia de trabajo lo permiten."

En lo personal consideramos que sobre lo citado con anterioridad, es lo más aproximado a una verdadera conciencia social, en la cual se está dando un rango de igualdad, aunque sea en forma temporal, en cuanto a los derechos de ambos tipos de trabajadores.

Lo anterior crea en el ánimo del trabajador temporal, una cierta seguridad, lo que se traduce en un buen rendimiento de éste, lo que le reditua beneficios al Instituto y al propio trabajador.

Este tipo de conciencia social, es acaso, la que haga falta en las autoridades administrativas que tienen a su cargo la creación de condiciones generales de trabajo en las diferentes Secretarías de Estado y Organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, pues es su obligación jurídica y moral, por ser representantes de la voluntad del Estado, el de fijar las bases ejemplares de respeto a los derechos fundamentales del trabajador, para que así lo pueda seguir el sector privado.

Lo anterior, traería como consecuencia una inminente reforma a nuestro orden jurídico en materia laboral.

CAPITULO QUINTO

EL PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO AL MARGEN DE LA JUSTICIA Y SEGURIDAD SOCIALES

V.a. CONSIDERACIONES PREVIAS.

V.b. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

V.a. CONSIDERACIONES PREVIAS

En los capítulos anteriores expusimos lo que es el Programa Regional de Empleo, y estudiamos los dos grandes problemas que surgen de este, los que son a saber:

- La errónea consideración como trabajador eventual de la persona que es contratada por el Programa.
- Y como resultado de esa consideración, la consiguiente magnificación de los beneficios de la Seguridad Social, de esa persona.

Fue por esa razón que nos abocamos al estudio de esos trascendentes y apasionantes temas, sobre los cuales se ha escrito en una extensa forma, que es el caso de la Seguridad Social, y en el caso opuesto tenemos al tema del trabajador eventual, sobre el cual prácticamente no se ha escrito, pues a nadie parece importar, a pesar de ser el trabajo eventual, una modalidad muy usada en la actualidad, tanto en el sector público como en el privado, ya que no crea practicamente, ninguna responsabilidad para el patrón, cualquiera que sea la naturaleza de este.

Es la conjugación de estos dos temas, lo que genera la problemática de fondo del Programa, y que lo ubica al margen de la

Justicia y Seguridad Sociales, pues no considera, ya por error de aplicación administrativa o de apreciación jurídica de los -- preceptos fundamentales, que en materia laboral expresa nuestra Carta Magna en su Artículo 123

El Programa Regional de Empleo es, sin embargo, un sólo ejemplo de los problemas que se dan en el Departamento del D.F., en materia laboral, pues mencionabamos en la Introducción de este trabajo, que las condiciones del trabajador de base del Departamento del D.F., están muy por debajo, en comparación con las condiciones de sus similares en las diferentes Secretarías de Estado y Organismos descentralizados, incluso podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que los trabajadores del Departamento del D.F., son de hecho los que menos prestaciones económicas y sociales tienen, así como los salarios más bajos en todo nivel tabular, y todo esto deriva de unas Condiciones Generales de Trabajo, verdaderamente obscuras y ambigüas, a lo que el sindicato respectivo no ha intervenido para su modificación, incumpliendo así, con su función tutelar de los derechos de los trabajadores, permitiendo que esas Condiciones continuen vigentes y más aún, que sean utilizadas en contra de los intereses del trabajador mismo.

V.b. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.

Señalabamos que existen contradicciones e importantes lagunas en la Ley Reglamentaria del Aptado B del Artículo 123 de nuestra Constitución, las cuales requieren necesariamente, de una reforma o de su concepción legislativa, respectivamente.

A nuestro juicio, existe una forma más directa y eficaz de corregir esas fallas u omisiones legislativas, y es a través de la elaboración de Condiciones Generales de Trabajo, en cada dependencia, en las cuales se atiendan los problemas que la realidad social y laboral plantean.

Esto se puede lograr mediante la intervención decidida y honesta, por parte de los diferentes Sindicatos en la elaboración de tales Condiciones, ya que su principal función es la de velar por los intereses de los trabajadores, los cuales son su razón de ser.

Afortunadamente esta solución si se ha puesto en práctica en diferentes Secretarías de Estado, lo que ha traído como consecuencia grandes beneficios para los trabajadores de esas Secretarías, gracias a la acción decidida de sus Sindicatos.

En el Departamento del D.F., esto no sucede, y si por el contrario, en sus Condiciones, se han creado importantes contra

dicciones tanto en su redacción como en su contenido, lo que -- ocasiona un verdadero problema cuando se pretende interpretar-- las.

Si bien es difícil interpretar sus disposiciones por lo an tes señalado, esto se torna todavía más problemático, ya que el personal que integra las diferentes secciones sindicales, cont a dos desde los Secretarios Generales hasta los gestores o repre - sentantes, carecen no tan sólo de conocimientos jurídico labora les, sino en la mayoría de los casos, de una escolaridad secun - daria, esto sin contar, su falta de carácter y decisión para ha cer respetar los derechos de los trabajadores ante las autorida des del Departamento del D.F.

Me refiero a esa falta de escolaridad, sin pretender ser o fensivo hacia las personas, que por diferentes causas de la vida no han tenido la fortuna de recibir una preparación académica - suficiente, sino que pretendo apuntar a contrario sensu, la im - portancia que tiene el hecho de que los derechos de los trabaja do res sean interpretados y defendidos por personas que realmen - te sean conocedoras de la ciencia del Derecho, para de esa mane ra asegurar, en el más alto grado posible, esos derechos.

Al respecto la lógica nos asiste, pues como esperar que - una persona defienda los derechos de otras, si prácticamente - desconoce los suyos.

En relación a las contradicciones en que incurren las citadas Condiciones, podemos señalar un ejemplo que viene al caso, por referirse en cierta forma a nuestro tema, y se refiere en particular, a la forma en que se trata de establecer, quienes son los sujetos de la relación laboral con el Departamento del D.F., y en consecuencia, quienes se regirán por esas Condiciones.

En primer lugar observemos el contenido de su artículo 2º:

"Las disposiciones previstas en estas Condiciones son obligatorias para el Titular del Departamento del Distrito Federal y sus trabajadores de base."

Este artículo es muy claro pues señala que la relación jurídica de trabajo se establece entre el Titular del D.D.F., y y sus trabajadores de base en exclusiva.

Esto lo reafirma en su artículo 10, el cual expresa:

"El nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo entre el Departamento y el trabajador de base. La falta de..."

De este artículo se desprende que el nombramiento se puede extender en forma exclusiva al trabajador de base; lo que inter

pretado en forma negativa, expresa que a ningún otro trabajador se extenderá nombramiento y por lo tanto no podrá regirse por esas Condiciones

Hasta este punto todo parece estar claro, sin embargo, observemos lo que expresa el artículo 19:

"El nombramiento para prestar sus servicios por tiempo fijo o para obra determinada deberá mencionar concretamente dicha característica."

Luego entonces, existe contradicción, ya que en primer lugar se establece que sólo se extenderá nombramiento al trabajador de base, y después se expresa que podrá extenderse nombramiento a otro tipo de trabajadores, de donde se desprende, que tales trabajadores al tener un nombramiento, a pesar de ser temporal, se deberá de regir en igual forma por esas Condiciones, lo que no sucede.

Lo anterior, trasladado al problema del trabajador eventual dejaría una posibilidad abierta para éste, pues en el citado artículo 19, se habla de la existencia de trabajadores a tiempo fijo, en donde bien pueden considerarse a los eventuales esto de acuerdo a lo que hemos estudiado; y que por lo tanto queriendo llegar más lejos, se estaría en la posibilidad de aplicar tales Condiciones a estos trabajadores.

Por lo que hace a las prestaciones económicas y sociales que se "otorgan" a los trabajadores, hablando en general, podemos señalar que es facultativo para el Departamento el concederlas o no, pues así lo contempla el párrafo final del artículo - 154 del ordenamiento que tratamos, el cual expresa que tales -- prestaciones, se otorgarán, si el presupuesto del Departamento lo permite.

Lo anterior en otras palabras quiere decir, que de un derecho consagrado para el trabajador y exigible por éste al Departamento, se ha pasado a la postura de caridad por parte de este último.

Situación ésta que podemos calificar categóricamente como anticonstitucional, por transgredir los preceptos de la Seguridad Social.

Ejemplos como los anteriores existen muchos, a lo largo de los diferentes artículos de las multicitadas Condiciones, por lo que queda expuesto en forma evidente lo preclaro de éstas.

Todo lo anterior nos deja la reflexión, de que si esto sucede con los trabajadores de base a los cuales les asiste de pleno el Derecho, que se puede esperar para los trabajadores eventuales.

Realizamos esta breve, pero ejemplificativa referencia de la Condiciones Generales de Trabajo, porque consideramos que su obscura redacción y por ende su deficiente interpretación y aunado esto a la casi inexistente función social del Sindicato como protector de los intereses de los trabajadores, ha dado origen al establecimiento de una costumbre inadecuada en las prácticas administrativas por parte de las unidades responsables de recursos humanos, lo que afecta, no tan sólo a los trabajadores de base, sino a todos los trabajadores por igual, incluidos desde luego los eventuales.

Un caso más que podemos calificar como innecesario, además de antijurídico, radica en que el Departamento del D.F., además de las nóminas de personal de base y eventuales, crea otra que puede considerarse como intermedia entre las dos anteriores, y que comprende a los trabajadores a lista de raya base y de honorarios. Estos dos tipos de trabajadores representan en sí todo un caso digno de un estudio detallado, pero que aquí, sólo se mencionaremos con referencia a los primeros; que la única diferencia real entre éstos y los trabajadores de base, radica en que están afiliados al I.S.S.S.T.E. únicamente para recibir servicio médico, y para recibir todo tipo de prestaciones económicas tiene que recurrir a un organismo dependiente del Departamento denominado como Caja de Previsión Social.

Todo esto lo consideramos ilógico e innecesario, ya que si se otorgan las mismas prestaciones a este personal que al de ba

se propiamente dicho, porque no evitar la creación de otro organismo, si bien se pueden afiliar al I.S.S.S.T.E., en forma integral.

Para concluir con este capítulo, y con ello prácticamente nuestro humilde trabajo, quisieramos hacer unas últimas consideraciones, que darán pie para expresar nuestras conclusiones.

Así, después de analizar toda la problemática que de hecho y de derecho, envuelve al Programa Regional de Empleo, podemos asegurar categóricamente, que se encuentra al margen de la Justicia y Seguridad Sociales, negar a los trabajadores contratados por virtud del mismo, los derechos mínimos de protección de la salud, asistencia social y el respeto a la dignidad, que como ser humano requiere todo individuo, independientemente de tener una relación laboral o no, pues esta es la finalidad mayor a que aspira la Seguridad Social.

Si esto último es cierto, como lo es, entonces resulta que la forma en que el Programa se ha desarrollado, es totalmente contraria a los intereses sociales, pues a pesar de que proporciona fuentes de trabajo, ha degenerado en un medio de explotación del estado de necesidad de las personas que encuentran en este su único, aunque precario, medio de subsistencia propio y de sus dependientes económicos. Y todo esto generado por un error de tipo administrativo, que al otorgar una denominación impropia a los trabajadores les margina de los beneficios que -

otorga la Constitución, a través de la trascendente Institución que es la Seguridad Social.

En consecuencia es urgente que se realice una justa reglamentación de este Programa, de tal forma que se reconozcan al trabajador sus derechos mínimos; o en su caso, la transformación de este en una relación laboral permanente regida por las Condiciones Generales de Trabajo, pues existe en ellas el marco jurídico señalado en su artículo 19, para de esta forma terminar en gran medida con esa problemática.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Considerando la importancia y trascendencia que tienen las determinaciones del Departamento del Distrito Federal, en todo ámbito de la vida de la sociedad en ésta ciudad - Capital, deberá necesariamente, de encomendar a personas altamente capacitadas en el campo de la administración pública y conocedoras del Derecho, la creación y desarrollo de los Programas de contenido social, así como toda determinación administrativa, partiendo siempre de un estudio prospectivo, para evitar que sigan suscediendo casos como el del Programa Regional de Empleo.

SEGUNDA.- El Programa Regional de Empleo requiere urgentemente de una reglamentación que sea clara y objetiva, además de estar apegada a los principios rectores de la Justicia y Seguridad Sociales, para de esta forma alcanzar la finalidad social - en la que se inspiró su creación. Y en el caso de no ser posible esto, pensamos que podría ser asimilado por las Condiciones Generales de Trabajo del Departamento del D.F., para así salvaguardar sus plazas y con ello el medio de subsistencia de todos los trabajadores que las ocupan.

TERCERA.- La Seguridad Social para llegar a su finalidad suprema de Institución protectora de los derechos fundamentales

de los desposeídos y económicamente débiles, requerirá necesariamente, de separarse del Derecho del Trabajo para erigirse como una rama autónoma del Derecho Social.

CUARTA.- La división del Artículo 123 de nuestra Constitución en sus apartados A y B, consideramos que debe desaparecer, y establecerse como el ordenamiento único y máximo, del cual -- surja a su vez, una sólo Ley Reglamentaria, la cual rij a toda actividad laboral, independientemente de cual sea la naturaleza de la figura patronal, claro esta con sus respectivas disposiciones especiales, cuando el Estado interviene en forma directa en las relaciones laborales; afirmamos en consecuencia que esa división es impropia pues ha generado un desequilibrio entre -- los intereses de los trabajadores del sector público y los del sector privado, lo que a mi juicio es anticonstitucional pues el trabajador sufre un desgaste físico y mental como resultado de su labor, independientemente de la naturaleza de su relación laboral, por lo que no debe de existir distinción en su trato por parte de la Ley.

QUINTA.- El trabajador eventual requiere de ser considerado, urgentemente por nuestra legislación laboral, para evitar - que siga siendo objeto de explotación tanto en el sector privado como en el público, ya que al ser debidamente reglamentado - podrá ser reivindicado en sus derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFIA

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

- 1.- CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES CUYA APLICACION CORRESPONDE AL DEPARTAMENTO DEL D.F.; PUBLI CACION OFICIAL: 1943.
- 2.- GARANTIAS CONSTITUCIONALES; Bazdrech, Luis; Editorial TRI_ LLAS; Edición 3a. 1988.
- 3.- LA NUEVA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO; Trueba Urbina, Alberto; Edición UNAM. 1977.
- 4.- NUEVO DERECHO DEL TRABAJO; Trueba Urbina, Alberto; Edito - rial PORRUA,S.A.; 1977.
- 5.- ELEMENTOS JURIDICOS DE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN EL SEC PUBLICO DE MEXICO; Villarreal Rodríguez, Juan F. ; Edito- rial Servicios Gráficos. 1978
- 6.- DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL; Tena Suck, Rafael.; Edito- rial PAC,S.A.; 2a Edición.
- 7.- EL TRABAJADOR EVENTUAL; Méndez Aguirre, Rafael ; Ediciones Impulso; 1956

- 8.- DERECHO ADMINISTRATIVO ; Serra Rojas, Andrés ; Editorial PORRUA,S.A.; 1978.
- 9.- DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO; De la Cueva, Mario.; Editorial PORRUA,S.A.; Tomo I; 1970
- 10.- DERECHO DEL TRABAJO; De Buen Lozano, Néstor; Editorial PORRUA,S.A.; 1979
- 11.- EL NUEVO ARTICULO 123; Trueba Urbina, Alberto; Editorial PORRUA,S.A.; 1962
- 12.- ¿QUE ES UNA CONSTITUCION POLITICO SOCIAL?; Trueba Urbina, Alberto; Editorial PORRUA,S.A.; 1951
- 13.- INTRODUCCION AL DERECHO LABORAL; Cabanellas Guillermo; Buenos Aires Argentina; 1960.
- 14.- DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO; De la Cueva, Mario; Editorial PORRUA,S.A.; Tomo II
- 15.- TRATADO DE DERECHO OBRERO; Castorena, Jesús; Editorial Jaris; México D.F.
- 16.- TRATADO DE SEGURIDAD SOCIAL; Arce Cano Gustavo; Editorial TRILLAS.

- 17.- LA TEORIA DEL RIESGO DE TRABAJO; Ramos, Eusebio y Tapia Ortega, Ana Rosa; Editorial POA,S.A.; 1988
- 18.- DERECHO COSTITUCIONAL MEXICANO; Moreno, Daniel; Editorial PAX-MEXICO; México, D.F.
- 19.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LOS RIESGOS DE TRABAJO; T E S I S P R O F E S I O N A L 1994
- 20.- SEMINARIO DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL I.S.S.S.T.E Edicion Oficial;

LEGISLACION CONSULTADA:

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Editorial PAC,S.A.; 1992
- 2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO; Ramírez Fonseca, Francisco; Editorial PAC,S.A.; 1992
- 3.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJORES AL SERVICIO DEL ESTADO; Editorial PAC,S.A.
- 4.- LEY DEL SEGURO SOCIAL; Editorial Olguín,S.A.
- 5.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE

LOS TRABAJADORES DEL ESTADO; Editorial PAC.S.A.

- 6.- CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 7.- CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA
- 8.- CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
- 9.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.
- 10.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL