

449



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS
PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES
CONTRATADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

287322

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS SOLIS HIDALGO

ASESOR:
LIC. ALFONSO OMAR VIVAS ZACARIAS



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS:

Por darme la oportunidad de obtener y tener vida, otorgándome sus cuidados y protección y así, con su bendición, esforzarme para tratar de ser cada día mejor y culminar hoy, con este trabajo de investigación.

A MIS PADRES:

Ma. de los Angeles Hidalgo y José Luis Solís, por otorgarme la vida y esa dicha de contar con ellos en todo momento, apoyando y motivándome en todos los proyectos que he emprendido en la vida, por lo que en éste que en especial es por ellos y para ellos, las gracias les doy por darme su amor y estar conmigo siempre.

A MI ESPOSA:

Alejandra Espinosa Luna, por permitirme ser su compañero, por motivarme y comprender que ya me tenía que esforzar para concluir lo que tenía en deuda con mis papas y así con su ternura, besos, enfados y encantos ha estado conmigo de la mano, dándome el impulso necesario para llegar a la finalización del presente trabajo.

A MIS HIJOS:

José Luis, Patricia Alejandra y a la beba Diana Laura, porque son el motivo más grande que Dios me ha dado para esforzarme y tratar de conseguir siempre éxitos, porque con sus caricias, sonrisas y enfermedades día a día trato de superarme, hasta lograr lo proyectado, como ahora es este trabajo, que les dejo como mi primer legado.

A MIS HERMANAS:

Patricia, Ma. del Rosario y Ana María, por estar conmigo siempre y en todo momento, compartiendo lo bueno y lo malo del pasado, pero siempre con las ganas y el deseo de ser una familia de esfuerzo, que siempre unida ha estado.

A MIS ABUELOS:

Fabián, Ana y Angela (+), por transmitirme sus conocimientos y experiencias en el andar de la vida, por esa confianza y fe que tuvieron en su nieto, que con su amor y respeto, les dedica este humilde trabajo.

A MIS TIOS:

No podría nombrar a todos por que son muchos y aunque algunos confiaron y me apoyaron más que otros, a todos los quiero y los respeto, ya que de alguna u otro forma todos estuvieron conmigo en algún momento importante de mi vida, como es ahora en el que concluyo mi Licenciatura.

A MIS PRIMOS, SOBRINOS Y AHIJADOS:

Por su cariño y respeto, por los momentos que hemos compartido juntos, porque algún día ustedes también cumplan este sueño y les den a mis tíos, primos y compadres ese orgullo que hoy se denota en el rostro de mis padres. No espero ser su ejemplo, sólo tengan presente que cuando uno quiere, puede realizar todo lo que uno se propone, cuando lleguen a leer mi trabajo impónganselo como un reto y sean mejores siempre.

AL CONACULTA:

Por ser la Institución que a través de esa su gran Unidad Administrativa como lo es el Jurídico, me ha dado la oportunidad de aprender lo que es trabajar en la Administración Pública Federal y que a más de 10 años de formar parte de ellos, he conseguido invaluable conocimientos y así he tratado de formarme como un buen profesional.

A MIS SUPERIORES Y COMPAÑEROS DEL JURIDICO:

Con especial cariño y dedicación a los Lics. Virginia Alcántara, Loretta Ortiz y Luis Norberto Cacho, por haberme tenido confianza para integrarme, mantenerme y superarme dentro de sus respectivos equipos de trabajo; y no olvidando que en la Administración Pública, uno no sólo tiene que mirar para arriba, sino también y por que del trabajo de ellos depende nuestro éxito o fracaso, he de agradecerles su comprensión y paciencia a todas aquellas personas que en algún momento me han brindado su apoyo, para salir siempre avante en las tareas que se me han encomendado.

A MIS AMISTADES:

Aquéllas que han estado conmigo en las buenas y en las malas, las que me han dado consejos para siempre superarme, las que me han brindado su apoyo, comprensión y confianza en algún momento difícil de mi vida, a todas ellas las gracias les doy y les dedico mi trabajo de investigación.

A LA UNAM Y A MI ENEP

"CAMPUS ARAGON":

Por permitirme ingresar a sus aulas desde el nivel de bachillerato, porque con su tiempo, dinero y esfuerzo invertido en sus instalaciones y profesorado, me dio la oportunidad de concluir una profesión que será la base para tratar de triunfar en la vida y en especial, le doy mi agradecimiento a uno de los mejores profesores con los que cuenta mi Escuela y que es el Lic. Alfonso O. Vivas Zacarías, porque además de ello, dispuso de su tiempo y dedicación en la dirección de este trabajo, el cual presento y otorgo con enorme satisfacción a la comunidad de la cual siempre me sentiré orgulloso de pertenecer. Gracias por permitirme ser Universitario.

INDICE

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1.1. México Precolonial.	1
1.2. México Colonial.	3
1.3. México Independiente.	8
1.4. México Posrevolucionario.	16
1.4.1. Declaración de Derechos Sociales de 1917.	23
1.4.2. Artículo 123 Constitucional.	28
1.4.2.1. Apartado A.	33
1.4.2.2. Apartado B.	39
1.4.3. Ordenamientos Jurídicos para los Trabajadores al Servicio del Estado.....	42

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PARTE DEL DERECHO SOCIAL

2.1. Concepto del Derecho Social.	50
2.2. Creación del Derecho Social.	55
2.3. Fines del Derecho Social.	67
2.4. Las Ramas del Derecho Social.	69
2.5. Concepto de la Seguridad Social.	76

2.6. Contenidos de la Seguridad Social.	85
2.7. Objetivos de la Seguridad Social.	88

CAPITULO TERCERO

LA RELACION JURIDICA DEL ESTADO CON SUS TRABAJADORES

3.1. La Administración Pública, Concepto.	90
3.2. Clasificación y Sistemas de Organización de la Administración Pública Federal.	95
3.2.1. La Administración Pública Centralizada.	98
3.2.2. La Administración Pública Descentralizada o Paraestatal.	102
3.3. La Función Pública, Generalidades.	104
3.3.1. Concepto.	104
3.3.2. Su Ejercicio.	107
3.3.3. Sus Fines.	109
3.4. Ingreso al Ejercicio de las Funciones Públicas.	110
3.5. Los Trabajadores al Servicio del Estado y su Régimen de Seguridad Social establecido en la Legislación Vigente.	127

CAPITULO CUARTO

LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES EN LAS DEPENDENCIAS DEL ESTADO Y SU DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

4.1. El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, Generalidades.	147
4.1.1. Definición.	149
4.1.2. Naturaleza Jurídica.	151
4.1.3. Elementos.	155

4.1.4. Características	159
4.2. Contratos de Prestación de Servicios Profesionales utilizados por Dependencias de la Administración Pública Federal	164
4.3. Consideraciones de que el Prestador de Servicios Profesionales es un Trabajador al Servicio del Estado	180
4.3.1. Consideraciones de Hecho	181
4.3.2. Consideraciones de Derecho	183
4.4.La Necesidad de que los Prestadores de Servicios Profesionales como Trabajadores al Servicio del Estado, sean Integrados al Régimen de Seguridad Social establecido por la Legislación Burocrática	191
CONCLUSIONES	195
BIBLIOGRAFIA.....	202

INTRODUCCION

Nuestro tema de investigación denominado "El Derecho a la Seguridad Social de los Prestadores de Servicios Profesionales contratados por las Dependencias de la Administración Pública Federal", tiene su origen en el quehacer cotidiano en el que nos desarrollamos como trabajadores del Estado, ya que a través de los años en los que hemos prestado nuestros servicios a este último, se nos nombra de diversas formas ya como "Servidor Público", ya como "Empleado Público" o simplemente como "Burócrata", atendiendo sencillamente a las actividades y funciones que realizamos en nombre del Organismo Estatal que nos retribuye económicamente por la prestación de *nuestros servicios, sin importar, bajo que figura jurídica somos contratados* y por lo cual se crea la relación de trabajo con el Estado, ni mucho menos, si se es sujeto de todos los derechos y prerrogativas que tienen la mayoría de los trabajadores al servicio del Estado.

Dentro de ese grupo de servidores públicos, empleados públicos o burócratas, se encuentran a aquellos que el Estado contrata a través de sus diversos Organismos bajo la figura del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales o como se le conoce en el ámbito administrativo, bajo la figura de honorarios.

En efecto, la política laboral del Gobierno Federal prevista en los presupuestos de egresos para los ejercicios fiscales correspondientes, los cuales anualmente son aprobados por el Congreso de la Unión, prevén la no creación de nuevas plazas para

los trabajadores de las Dependencias que integran la Administración Pública Federal y establece los criterios que deberán seguir para la contratación de servicios personales para el cumplimiento de sus funciones, a través del contrato de prestación de servicios profesionales o por honorarios, situación que desde nuestro punto de vista, se realiza en forma dolosa para liberarse de una carga económica en materia de prestaciones sociales para este grupo de trabajadores, mismos que representan un gran porcentaje en las plantillas del personal al servicio de cada una de dichas Dependencias.

Así, las personas físicas que prestan sus servicios a las Dependencias de la Administración Pública Federal por virtud de dichos contratos, lo hacen bajo un esquema regulado por el Derecho civil, es decir, sin prestación laboral alguna en teoría, simplemente a cambio del pago de sus llamados honorarios y esto es aceptado por la necesidad de contar con un trabajo, por la necesidad de allegarse de un ingreso, que les permita cubrir sus necesidades inmediatas, sin tomar en cuenta que pueden ser sujetos de alguna contingencia social, que les provoque disminución en sus citados ingresos o les genere gastos adicionales, como aquellos productos de enfermedades, invalidez por riesgos de trabajo, adquisición o renta de su vivienda o para sus actividades de recreación o esparcimiento, mismas que son algunas de las prestaciones que en materia de seguridad social, sí son otorgadas a otro tipo de prestadores de servicios.

Es por lo anterior, que nuestro trabajo de investigación que a continuación presentamos, lo desarrollamos en cuatro capítulos, a saber:

En el Capítulo Primero, se identifican a través de la historia y se señalan en forma cronológica los diversos cuerpos normativos que en nuestro país aparecieron, algunos como indicios desde nuestro México Precolonial y hasta los que hoy se encuentran vigentes, mismos que reflejaron en el contenido de sus disposiciones prestaciones en materia de lo que hoy se conoce como seguridad social, primordialmente de aquellos trabajadores al servicio del Estado, sin olvidar desde

luego, a los trabajadores en general, como punto de partida, para la consagración de las normas protectoras, tutelares y de reivindicación a favor de todos los trabajadores surgidas de nuestra Declaración de Derechos Sociales de 1917.

En el Capítulo Segundo, pretendemos dejar claramente establecido lo que debe de entenderse como Derecho Social, señalando su concepto, creación, fines y ramas, con el propósito de ubicar dentro del amplio campo de la Ciencia Jurídica a la Seguridad Social, ya que ésta última es considerada parte de aquélla, por lo que con la influencia de lo más destacado por la doctrina en esta materia, la conceptualizamos y exponemos sus contenidos y objetivos.

En el Capítulo Tercero, no olvidando que el eje central de nuestra investigación es la seguridad social, nos permitimos ingresar al campo del Derecho Administrativo, con el propósito de delimitar la ubicación que tienen los trabajadores que prestan sus servicios a favor del Estado, ya que resulta indiscutible la importancia que tienen las normas jurídico-administrativas que regulan lo que es la Administración Pública Federal, cuáles son los órganos que la integran, cómo se incorporan los trabajadores a dichos órganos; así como, un análisis somero a las controversias que se han generado sobre la relación jurídica que se da entre el Estado y los Trabajadores a su servicio, finalizando dicho Capítulo con el señalamiento de las principales prestaciones que en nuestra legislación vigente, se otorgan a los trabajadores al servicio del Estado en materia de seguridad social.

Finalizamos, nuestro trabajo de investigación que humildemente exponemos a su consideración, con un Capítulo Cuarto el cual iniciamos su desarrollo con una exposición breve de lo que es el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, previsto y regulado en nuestro Código Civil, para que a partir de esto, se pueda aseverar en el desarrollo del mismo, que es de acuerdo con las prácticas generadas en las Dependencias de la Administración Pública Federal, que dicho contrato no sólo es utilizado en forma dolosa, sino incorrecta, para simular que no existe una verdadera relación de trabajo, entre las propias Dependencias y los citados prestadores de

servicios, mencionando todas aquellas consideraciones que de hecho y por derecho existen para confirmar la relación laboral y por tanto, el derecho a la seguridad social que tienen los mencionados prestadores de servicios profesionales que son contratados por las ya citadas Dependencias de la Administración Pública Federal, para cumplir con las actividades sustantivas que tienen encomendadas en el marco de los fines estatales para los que fueron creadas.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1.1. México Precolonial.

1.2. México Colonial.

1.3. México Independiente.

1.4. México Posrevolucionario.

1.4.1. Declaración de Derechos Sociales de 1917.

1.4.2. Artículo 123 Constitucional.

1.4.2.1. Apartado A

1.4.2.2. Apartado B

1.4.3. Ordenamientos Jurídicos para los Trabajadores al Servicio del Estado.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1.1. México Precolonial.

Existe una diversidad de opiniones entre los estudiosos del derecho, respecto a los orígenes en nuestro país de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, para nosotros aún y cuando no se le pueda considerar como modelo que rige el sistema de dicha seguridad en la actualidad, si nos resulta de gran importancia iniciar nuestro estudio con algunos indicios que sobre la materia existieron antes de que se efectuara la conquista de Hernán Cortés sobre los Aztecas.

Por lo que remontándonos a nuestros antepasados, encontramos que en el México Precolonial los indicios sobre seguridad social comenzaron a darse cuando la lucha por el poder de un pueblo sobre otro, el dominio del hombre más fuerte sobre el débil, hizo inevitable la conformación de grandes imperios y con ello el crecimiento numeroso de habitantes en los mismos, destacando desde luego el de los aztecas, el cual ante el crecimiento de su ciudad y el tener que enfrentarse a fenómenos de la naturaleza que afectaban a sus habitantes al provocar sorpresivamente inundaciones, heladas, granizadas y una secuela de plagas que venían siempre acompañadas de escasez de alimentos y, como consecuencia de hambre, tuvo la necesidad de construir con urgencia diversas obras públicas para mejoras y el otorgar diversos servicios que corrían a su cargo como ente supremo.

Dichos servicios eran proporcionados a través de sus dos grandes poderes de organización: el administrativo que partía del Cihuacóatl y el ejecutivo del Tlatoani o Altepetl, quienes utilizaban a un gran número de trabajadores para su dirección y ejecución, ya que ellos por el cúmulo de actividades a atender sólo se encargaban de la supervisión general, por lo que además de la remuneración que les proporcionaban, les concedían señala el Mtro. Diego López Rosado, "... otras prestaciones sociales, tales como exención de tributos; casas de salud, asilos para ancianos, ayudas para viudas y huérfanos; sin contar con repartos regulares de comida y vestidos. En casos de emergencia provocados por sequías, heladas o inundaciones, el reparto se ampliaba y prolongaba, al mismo tiempo que se suspendía el cobro de Tributos. Los distinguidos en las guerras y los colonizadores recibían estímulos especiales en forma de regalos y promociones".¹

Así, señala el propio Mtro. López Rosado que "... detrás del Palacio de Motecuhzoma Xocoyotzín, estaba la casa de los enanos y la casa de los contrahechos, asilos de gente baldada o lisiada, toda vez que era un atributo del Estado el velar por los seres incapacitados por la naturaleza, que no podían llevar una vida igual a la de los demás miembros de la colectividad. Además había un gran asilo de ancianos y un hospital en Culhuacan, según Clavijero, que causó admiración a los frailes por sus dimensiones y por el cuidado que en él se dispensaba a los enfermos, lo que entonces no era común en Europa. Junto a cada palacio había casas de salud vigiladas directamente por los gobernadores".²

También para el pueblo en general encontramos que se tomaron algunas medidas para su protección en casos de siniestro, tal es el caso de la gran inundación que antes del año de 1448 aconteció en el imperio azteca, ya que el mismo originó gran escasez de alimentos y con ello el hambre que atormentó a toda la ciudad de manera desastrosa en el año de 1452, período en el cual el aprovisionamiento de alimentos para la citada población corrió a cargo de los almacenes del Estado, llamados Petracalli o Petracalco, que eran donde se concentraban las cosechas de las tierras del Palacio de Tecpan Talli y los alimentos provenientes de los tributos que le

¹ LOPEZ ROSADO, Diego G. "LA BUROCRACIA EN MEXICO". México, Secretaría de Comercio, 1980, Tomo I, p. 65.

² *Ibidem.*, p. 62.

otorgaban otros pueblos a él sometidos; por lo que dichos almacenes no solo existían para satisfacer a los gobernantes y trabajadores, sino también cumplían una función en beneficio de toda la población. Asimismo, en esta época existieron algunas prácticas que pueden considerarse como indicios de seguridad social, ya que su realización tenía un sentido verdaderamente social, tal es el caso de los Calpulli, mencionan los historiadores de nuestro México, ya que éstos eran organizaciones a través de las cuales se les otorgaba cierta seguridad a los miembros que las integraban, pues consistían en pequeñas parcelas otorgadas en usufructo por el Tlatoani a los Macehuales para que las trabajaran, realizando con ello la tarea productiva del imperio azteca, lo cual tenía como significado que nadie careciera de tierras.

El Mtro. Trueba Urbina sobre la seguridad social en esta época, nos señala como un indicio más de la misma que "Las Cajas de Comunidades Indígenas constituyen una de las herencias tomadas por la colonia directamente de la experiencia y la realidad autóctona de nuestro pueblo; dichas cajas se formaban con fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la ya mencionada protección para ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos".³

1.2. México Colonial.

Al consumarse la conquista y dar comienzo la Colonia, la Nueva España, llamada así como el territorio de conquista y coloniaje, requiere de una normatividad y de organismos encargados de aplicarla, para mantener el control de los territorios bajo su dominio y el que sean resueltos los problemas que se suscitan con los pobladores, así durante esta época la normatividad imperante fué la conocida famosamente como Legislación de Indias o Leyes de Indias, la cual es la recopilación oficial de cédulas reales y diversas disposiciones dictadas para gobernar las Indias durante los siglos XVI, XVII, XVIII y primeros años del XIX, correspondiendo su ejecución al Consejo Real y Supremo de Indias, organismo colegiado con facultades administrativas, legislativas y

³ TRUEBA (URBINA, Alberto. "LA NUEVA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO". México, UNAM, 1977, p. 217.

judiciales, que contaba con una serie de ministros, funcionarios y empleados subalternos para el cumplimiento y, el mejor manejo de las funciones a su cargo, en beneficio de la Corona Española.

Aquí hay que señalar, que dichos funcionarios y empleados al Servicio de la Corona eran seleccionados con base a la confianza y lealtad que los mismos le rendían al monarca español, por lo que éstos en el cumplimiento de sus encomiendas gozaban de algunos privilegios que más adelante citaremos.

Por el contrario, la mayoría de los estudiosos de la materia coinciden en apuntar que para los trabajadores en general no existían beneficios que puedan recaer en lo que hoy conocemos como seguridad social y esto es afirmado por lo mencionado en la Real Cédula del 16 de junio de 1523, emitida por el entonces monarca Carlos V, por la que ordenó a Hernán Cortés que no hiciera repartimientos ni los consintiera, ni que tampoco permitiera depósitos de indios, sino que estos debían "vivir libremente como vasallos que viven en nuestros reinos de Castilla", con lo que se denota una clara reducción del indio al vasallaje, sin que tuviese privilegio alguno por el desempeño de sus actividades. El mismo Carlos V Mediante Cédula del 9 de octubre de 1541 dispuso: "Encargamos y mandamos a nuestros virreyes, audiencias y gobernadores, que con capacidad y cuidado provean que en todos los pueblos de españoles e indios, de sus provincias y jurisdicciones, se funden hospitales donde sean curados los pobres enfermos y se ejercite la caridad cristiana", en dicha disposición se establece una clara asistencia, una ayuda a los hombres y a los enfermos, pero esto no es más que un deber cristiano de la caridad y del amor al prójimo, tiene un sentido más ético, que legal, ya que no se establecían los sistemas por medio de los cuales se aseguraría su cumplimiento, así lo señala el ilustre Mario de la Cueva que puntualiza "La asistencia, bella como propósito y como conjunto de acciones, fué un deber ético, más no un derecho. La Cédula del emperador Carlos V, si habla del deber de los virreyes, no reconoció el derecho de los necesitados para exigir la instalación de los hospitales y

para que se les admitiera en ellos".⁴ Ya que este deber continuó a cargo de la Iglesia que desde los inicios de esta época organizó e instituyó un sistema de hospitales, en la Ciudad de México y en todas las provincias, entre los hospitales que más destacaron fueron los del "Amor de Dios", creado por Fray Juan de Zumárraga; el de "La Concepción" instituido por Vasco de Quiroga; el creado por los hermanos de la orden de San Francisco, en el año de 1756; y no fué sino hasta 1779 cuando a raíz de una epidemia de viruela de gran trascendencia en la Nueva España, que por órdenes del Virrey en turno se habilitó el Colegio de San Andrés como hospital para atender a la población necesitada.

Una vez señalado el régimen aplicado a los trabajadores en general, pasemos al objeto primordial del presente estudio que es la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado. Ya decíamos que dichos trabajadores eran seleccionados por la confianza y lealtad que le tenían al Monarca y que por ende tenían ciertos privilegios en el desarrollo de sus actividades laborales, mismos que se encontraban establecidos en diversas disposiciones legislativas y administrativas que se dieron en esta Época Colonial y las cuales pueden ser consideradas como los primeros antecedentes jurídicos de la seguridad social para este tipo de trabajadores en México.

En efecto, es en esta época durante el siglo XVIII, cuando surgen los Montepíos, como organismos de seguridad social, en su aspecto de pensión, para los trabajadores al servicio del Estado creados por el Monarca Carlos III como respuesta a la necesidad de otorgar ciertos beneficios a sus empleados militares y civiles, que durante el ejercicio de su cargo contribuyeron con una parte de su sueldo a formar el fondo de dichos organismos, con el noble propósito de proteger a sus viudas, huérfanos y madres, de la miseria cuando estos faltaran, pero más aún cuando alguno de ellos quedaba incapacitado para seguir trabajando.

⁴ DE LA CUEVA, Mario. "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO". Segunda Edición, México, Ed. Porrúa, 1981, Tomo II, pp. 7 y 8.

Al respecto, Fonseca y Urrutia en su Historia General de Real Hacienda, citados por Diego López Rosado, afirman que "No pudiendo las católicas entrañas del Sr. D. Carlos Tercero, de feliz memoria, ver con indolencia el desamparo a que quedaban reducidas las viudas, huérfanos y madres de los que morían a su real servicio, y deseando hacer a éstas no solo el más noble obsequio póstumo, sino dar el último ensayo de su piadoso y verdaderamente augusto corazón, proyectó y redujo a practica varios establecimientos llenos de humanidad y grandeza, para acudir a tantos daños y honrar las cenizas de sus fieles vasallos, erigiéndolos con el dulce nombre de montepíos".⁵

Así, por Real Cédula expedida por el citado Carlos III el 29 de abril de 1761 se creó el primer Montepío de la Nueva España, denominado "Montepío Militar", cuyos beneficiarios lo eran el personal militar de tropa, del ejército y de la armada, quienes contribuían con el valor de media paga mensual de su sueldo al año para formar el fondo, a fin de que a su muerte tuvieran el beneficio de la pensión sus viudas, huérfanos o madres. Sin embargo, no fué sino hasta el año de 1773 cuando se precisó la organización y funcionamiento de este Montepío a través de la expedición del Reglamento para la Aplicación de la Real Cédula de 1761, el cual constaba de seis capítulos, de los cuales el primero regulaba lo relativo a la Junta de Gobierno del Monte; el segundo y el tercero se referían a la constitución y disposición de los recursos del Montepío; el cuarto señalaba las obligaciones del organismo; el quinto establecía los requisitos que deberían cubrirse por parte de las personas, para acreditar su derecho a disfrutar de los beneficios de la pensión que otorgaba el Monte; y el último capítulo se refería a las disposiciones a observarse para contraer nupcias.

Resulta de gran trascendencia el establecimiento del Montepío Militar, ya que las disposiciones contenidas en su Reglamento pueden considerarse como principios fundamentales de lo que hoy es el sistema de seguridad social para los trabajadores

⁵ LOPEZ ROSADO, Diego G., Op. Cit., Tomo II, pp. 191 y 192.

del Estado, ya que por su importancia resaltan el sistema mixto de contribución para la creación del fondo, toda vez que aparte de la contribución realizada por el personal militar, el monarca también hacía aportaciones que afectaban los ramos de la hacienda que tenían fines piadosos; la exigencia de cubrir determinados requisitos para ser beneficiario del Montepío, tal como la prestación del servicio en favor de la Corona Española; el otorgamiento de los beneficios exclusivamente a los familiares; el no aplicar el fondo a fines distintos de aquéllos para los que se constituyó; y la integración de una Junta de Gobierno como máxima autoridad del organismo. Asimismo, dicho Montepío fué la base para que se crearan otros Montepíos durante esta época, con el propósito de otorgar el beneficio de la pensión a la mayor parte del sector burocrático en la Colonia, los cuales por el armonioso conjunto de sus disposiciones funcionaron por un largo período.

Los Montepíos creados fueron: el Montepío de Ministros en 1761 pero su Reglamento data del 1º de enero de 1776, cuyos beneficiarios eran los funcionarios de cierta jerarquía administrativa, como los altos oficiales de los Ministerios de Justicia y los de la Real Hacienda; el Montepío de Oficinas creado en 1776 y cuyo funcionamiento se inició en el año de 1784, cuando se expidió su Reglamento, éste es destinado a los empleados en las escribanías de Cámara, de las Reales Audiencias y en otras reales oficinas, considerados como trabajadores de menor jerarquía de la administración pública; el Montepío de Pilotos creado conforme a su Reglamento el 20 de agosto de 1785, con el propósito de atender a los pilotos de la real armada. Todos ellos en cuanto a su organización y funcionamiento establecido en su Reglamento, siguen lo previsto por el Montepío Militar.

Mención aparte nos merece el Montepío de Inválidos, cuyo Reglamento fué aprobado desde 1775, ya que éste estaba destinado directamente a los inválidos de guerra, para que disfrutaran como pensionistas de la gracia vitalicia y perpetua

otorgada por el rey, para cubrir sus necesidades de alojamiento, alimentación, vestuario y otros.

Por lo anterior, observamos que todas las disposiciones emanadas de esta época Colonial, conllevaron el establecimiento de un régimen de pensiones en la Nueva España para los trabajadores al servicio del Estado, el cual como se verá en su oportunidad forma parte de nuestro actual sistema de seguridad social, para este tipo de trabajadores.

1.3. México Independiente.

La necesidad de libertad y proclama de justicia de la población de la Nueva España, provocaron que en septiembre de 1810 se iniciara mediante la fuerza y con la determinación de sus líderes y su gente, la lucha armada por obtener la plena independencia del Imperio Español de la Nación Mexicana.

Por ello, desde los inicios de este movimiento se generan diversos escritos, planes o tratados, con pensamientos e ideales de enorme contenido político y social, de entre los que destacan para los fines del presente trabajo, el pronunciado por el conocido "Siervo de la Nación" Don José María Morelos y Pavón, en el párrafo 12º de su histórico mensaje dirigido al Congreso de Chilpancingo y denominado "Sentimientos de la Nación", el 14 de septiembre de 1813, que a la letra señala: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto". Dicho principio quedó plasmado en el primer estatuto fundamental mexicano producto de la insurgencia y conocido como Constitución de Apatzingan de 1814, aunque se expidió por el Congreso de Anáhuac el 22 de octubre de 1814 con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América

Mexicana”, pero tuvo una corta vigencia y sus efectos prácticos fueron pocos por la misma situación en que se encontraba el país.

Señalamos que dicho principio destaca para los fines de nuestro trabajo, por que aún y cuando en su contenido no se establece en forma clara algún aspecto sobre seguridad social, es de gran trascendencia el comentario vertido al respecto por el Mtro. Trueba Urbina, en su obra la Nueva Legislación de Seguridad Social en México, pues nos indica: “El 14 de septiembre de 1813 el generalísimo José María Morelos y Pavón, en el documento que la historia conoce con el nombre de “Sentimientos de la Nación”, sienta las bases de un programa de seguridad social, cuando dice que “es preciso se moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia”, es decir, se prevén una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de la seguridad social, tal como están también la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas, ya que se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios”.⁶

Sin embargo, el pensamiento liberal de nuestros líderes en aquella época no encontraba los mecanismos adecuados que hicieran sustentar plenamente la organización jurídica, política y administrativa de la naciente sociedad mexicana, ya que persistían arraigados en la misma, elementos de la vida colonial, los cuales como los Montepíos iban dirigidos a la clase trabajadora utilizada por el poder público y se encontraban vigentes aún después de consumada la independencia, por lo que continuaba el trato diferenciador respecto a las prestaciones que los mismos recibían e identificadas como lo que hoy conocemos con el nombre de seguridad social, de las otras clases laborantes de nuestro país.

Así, encontramos que con la caída y destierro de Iturbide, se inicia la organización de nuestro país, al promulgarse como resultado de la Convocatoria del

⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit., p. 218.

Segundo Congreso Constituyente, la Constitución Federal de 1824, la cual pone fin al gobierno del triunvirato integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, para dar paso al nuevo gobierno presidencialista a cargo de Guadalupe Victoria; y por lo que respecta a nuestro objeto de estudio, aparece reglamentada, siguiendo al Mtro. Trueba Urbina, dentro de las facultades del Congreso General, una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la Federación.

Este nuevo régimen de inmediato prevé la necesidad de tomar como suyas las problemáticas desastrosas que para ese entonces presentaban los Montepíos y determina a través de la expedición de un Decreto Especial, de fecha 11 de noviembre de 1824, que el fondo de los Montepíos debe pasar a la Hacienda Pública, la cual a partir de ese momento, se haría cargo directamente de pagar las pensiones a los trabajadores al servicio del Estado con derecho a ello y de hacer efectivos los descuentos que se tenían que realizar a los mismos.

Se generan así, una serie de disposiciones jurídicas que tienden a la protección humana pero no de la clase trabajadora en general, así lo denotamos en el desarrollo histórico de nuestra investigación, sino de los trabajadores al servicio del Estado, que se ven privilegiados con una normatividad en materia de seguridad social, en su aspecto de pensión. Destacan por su propósito los siguientes ordenamientos legislativos y administrativos que se formularon:

- Ley del 3 de septiembre de 1832, que tenía como propósito hacer extensivas las pensiones a las madres de los servidores públicos.

- Decreto del 12 de febrero de 1834, por el cual se extiende el derecho de pensión por vejez a los cónsules mexicanos y se establece además una nueva modalidad de pensiones por invalidez.

- Ley del 17 de febrero de 1837, por la cual se elevan las pensiones al 100% del salario de los trabajadores al servicio del Estado, pero sólo se les concedía por suprema vejez o invalidez absoluta.

- Ley del 20 de mayo de 1852, por la que queda definitivamente extinguido el Montepío Virreinal Civil, que hasta esa fecha continuó funcionando.

- Ley del 31 de diciembre de 1855, por la que quedan extinguidos definitivamente los Montepíos Militar y de Inválidos creados en la época colonial.

- Decreto del 20 de febrero de 1856, por el que se le otorga una jubilación o compensación a los familiares con derecho, de los trabajadores públicos pertenecientes a la Dependencia de Correos, por los peligros que corrían en el desempeño de su labor.

- Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, en esta ley fundamental se preveía en su artículo 72 que las pensiones podían dividirse en pensiones por antigüedades en el servicio, en montepíos en favor de viudas y huérfanos y, en pensiones vitalicias, por eminentes servicios a la patria y a la humanidad. Cabe destacar respecto a esta disposición el comentario vertido por el Mtro. Trueba Urbina, quien dice: "En el periodo de la Reforma, los pasos hacia una seguridad social integral se consolidan. La Constitución de 1857 precisa algunas medidas que tienden al mejoramiento del bienestar familiar del servidor público, pero infortunadamente no se llega a señalar regla determinada y su aplicación general muchas veces depende de la concesión graciosa de la autoridad"⁷, como podemos observar los beneficios estaban sujetos a los eminentes servicios que prestaban y esto por supuesto estaba sujeto a la calificación que de los mismos hicieran las autoridades máximas a las que estaban adscritos dichos trabajadores, por eso es que estamos de acuerdo con el Mtro. Trueba cuando señala que su aplicación depende de una *concesión graciosa*. No podemos dejar de mencionar en este punto que la Constitución de 1857 fué producto de una vasta conjunción de ideas de orden político social a cargo del Congreso Constituyente, que son de vital importancia en el desarrollo del presente

⁷ *Ibidem.*, p. 219.

trabajo, pero que por su contenido y valor se pronunciarán en nuestro siguiente capítulo, cuando entremos al estudio de la creación del Derecho Social.

- En el marco del Estatuto Orgánico del Imperio de Maximiliano del 10 de abril de 1865, se expidió el 20 de octubre de ese mismo año, una Ley de Pensiones Militares, que al igual que el Estatuto tuvo un corto periodo de imposición, ya que la Constitución Federal de 1857 nunca perdió su vigencia, sin embargo cabe destacar que dicha Ley mencionaba entre otras cosas que no se le haría descuento alguno sobre su sueldo a los militares para el montepío, que se le concederían pensiones a sus viudas e hijos, cuando éstos fallecieran en campaña o por muerte natural, si le correspondía pensión por retiro o la gozaban ya, así como, el que la pensión sería sobre un porcentaje de la tercera parte de lo que recibían como pago en su último encargo, además que ese porcentaje se incrementaría a la cuarta parte, si el militar hubiese cumplido al momento de su muerte, 30 años de servicios.

Al sucumbir el Imperio de Maximiliano ante el gobierno republicano comandado por Benito Juárez, queda restaurada la República en 1867 e inmediatamente después por Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 26 de marzo de 1868, el Gobierno de Juárez concede únicamente a los trabajadores del Estado nuevamente, ciertos privilegios sobre los demás trabajadores en general, en cuanto a prestaciones identificadas con lo que hoy se denomina seguridad social, al establecer en los artículos 2º y 3º de dicha Ley, lo siguiente: "Artículo 2º A los familiares de jefes, oficiales, y tropa que sucumba en cualquier acción de guerra o a consecuencia de ella, sosteniendo la causa nacional, se les considerara con el Montepío correspondiente" y "Artículo 3º A los ciudadanos jefes, oficiales, y tropa que se inutilicen en acción de guerra, sosteniendo las leyes de la nación, se les concederá sus retiros respectivos".

Siguiendo un orden cronológico en nuestro estudio, encontramos que en 1875, se constituyó la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, la cual

podemos decir que tiene como precedente, a las asociaciones de artesanos que se formaron con el auge de la industrialización en México hacia la segunda mitad del siglo XIX, motivados por la necesidad de organizarse aunque incipientemente, para obtener beneficios comunes, como el pagar por su cuenta los servicios de salud que ellos y sus familias requerían, ya que no existían para esas épocas instituciones de servicio social o asistencia médica, por lo que podemos puntualizar que dichas asociaciones mutualistas nacen en nuestro país teniendo como origen un aspecto de solidaridad social, como lo afirma el Mtro. Trueba Urbina al mencionar "En México nace la idea de la seguridad social con el mutualismo en las asociaciones de obreros, así como la génesis de la solidaridad social, complemento de la lucha de clases entre éstas y los empresarios, a fin de mejorar las condiciones laborales y ayudarlos en los casos de muerte. La política mutualista de los trabajadores subsistió hasta el estallido de la Revolución Mexicana de 1910".⁸

Así, llegamos al 29 de mayo de 1896, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, promulgada por el Presidente de ese entonces Don Porfirio Díaz, la cual contenía entre otras disposiciones importantes, las siguientes:

"Artículo 1º: Todas las pensiones, licencias ilimitadas y recompensas pecuniarias que hasta la fecha de la presente ley, han sido decretadas por el Congreso, así como las concedidas por el Ejecutivo de la Unión con arreglo a las leyes que han regido sobre premios y recompensas por servicios prestados a la nación, defendiendo su independencia, integridad y honra, sus instituciones políticas constitucionales y los poderes de ellas emanados, seguirán pagándose a los interesados a quienes se haya expedido el respectivo título o patente.

Artículo 3º: A las familias de los generales, jefes y oficiales del Ejército que sucumban en campaña, sosteniendo la Constitución Política de la República y las autoridades legítimas que de ella emanan, se les concederá una pensión anual de la mitad del sueldo del último empleo que aquellos hubieren disfrutado.

⁸ *Ibidem.*, p. I.

Artículo 6º: Tendrán derecho a las pensiones y montepíos militares, desde la muerte del causante: I. Su esposa legítima, mientras permanezca viuda, con obligación de sostener y educar a los menores si los hubiere; II. Sus hijos legítimos que se hallaren huérfanos, o cuyas madres pasaren a segundas nupcias; los primeros hasta cumplir 21 años o antes si obtienen algún empleo público, y las segundas hasta que tomen estado o mueran; III. La madre viuda mientras no contraiga nuevo matrimonio, y en el caso de que el causante no deje esposa ni hijos menores; y IV. El padre sexagenario, a falta de las personas señaladas en las tres fracciones anteriores, siempre que carezca de bienes o empleo”.

Las disposiciones de esta Ley se aplicaron durante todo el régimen Porfirista, pues aunque al inicio del presente siglo se dieron una serie de movimientos, planes y campañas, estos se encontraban más dirigidos a los trabajadores en general que a los que se encontraban al servicio del Gobierno.

En efecto, con el desarrollo económico que poco a poco iba logrando nuestro país desde finales del siglo pasado, el problema de la tierra en manos de grandes terratenientes, no fué ya el principal en México, sino que el auge de las industrias, el paso al maquinismo y el problema político militar de la larga dictadura de Porfirio Díaz, provocaron el gran descontento en la población oprimida, ya que tanto el campesino como el obrero, no tenían la menor protección en su calidad de trabajadores ni mucho menos en su condición humana, ya que los dueños de las industrias y terratenientes, que en su mayoría eran extranjeros, no consideraban sus necesidades más apremiantes de subsistencia, lo que conllevó al conflicto obrero, que a pocos años se transformó en una lucha armada, para posteriormente dar paso a una auténtica transformación en la estructura y vida de nuestro país.

Así, el pueblo mexicano plasmaba sus anhelos económicos, políticos y sociales a través de planes, proclamas o manifiestos políticos donde exponían el malestar social que los aquejaba y abanderados por grandes hombres por todo el territorio mexicano poco a poco fueron consolidando su gran necesidad de obtener seguridad social en el desempeño de sus labores. Los estudiosos en la materia señalan como uno de esos

primeros grandes hombres a Camilo Arriaga, quien junto con los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y otros, inician a través de una invitación para integrar el Partido Liberal en el mes de agosto de 1900 en la Cd. de San Luis Potosí, una de las consideradas más dramáticas batallas en favor de las clases económicamente débiles a través de sus ideas de reivindicación a los obreros y campesinos mexicanos, las cuales quedan plasmadas en el Plan de dicho Partido o su "Manifiesto a la Nación", suscrito en la Cd. de San Luis Missouri el 1º de julio de 1906, cuyo contenido tiene puntos demasiado sobresalientes en materia laboral y de seguridad social, entre los que por su trascendencia para este trabajo, se mencionan:

Punto 24. *Prohibir en lo absoluto el empleo de los niños menores de 14 años.*

Punto 25. Obligar a los dueños de minas, talleres, etc. a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

Punto 26. Obligar a los patrones o propietarios a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.

Punto 27. Obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes de trabajo.

También dentro de los primeros años de éste siglo, se expidieron leyes sobre riesgos de trabajo en beneficio de la clase trabajadora en general, ya que se exceptuaban de las mismas a los trabajadores del Gobierno, tal es el caso de las expedidas en los Estados de México y Nuevo León, promulgadas la primera por el Gobernador José Vicente Villada, el 30 de abril de 1904, en la que se señalaba la obligación del patrón de responsabilizarse de los riesgos laborales de sus empleados y cubrir las indemnizaciones que a éstos correspondía en el pago de salarios y atención médica, durante tres meses y en caso de muerte, funerales y salarios de quince días; y la segunda, promulgada en 1906 por el Gobernador de Nuevo León Bernardo Reyes,

con el fin de obligar al patrón a dar prestación médica, farmacéutica y salario al trabajador, por incapacidad temporal o permanente e indemnizarlo en caso de muerte.

Cabe destacar, que las anteriores legislaciones, pero sobre todo los puntos vertidos en el Manifiesto a la Nación del Partido Liberal Mexicano, tuvieron una gran influencia y participación por parte de sus integrantes, en la lucha armada, en la Revolución de 1910, que estalla ante la imposibilidad definitiva de que obreros y campesinos unidos puedan obtener algún derecho inherente a su calidad como trabajadores y sobre todo de seres humanos, sin necesidad de hacer uso de la violencia.

1.4. México Posrevolucionario.

En nuestro México con la caída del régimen del General Porfirio Díaz y el inicio de la Revolución el 20 de noviembre de 1910, las disposiciones jurídicas relativas a prestaciones en materia de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, coinciden la mayoría de los tratadistas, son nulas, esto en virtud a los cambios constantes de los jefes de gobierno durante esta etapa, motivados por la inestabilidad política y económica por la que atravesaba el país, ya que la característica primordial en dicha etapa revolucionaria eran los pronunciamientos de las mayorías tendientes a lograr mejores niveles de vida para los sectores agrarios y proletarios de nuestro país, por lo que las disposiciones en leyes o decretos que se dieron antes del pronunciamiento del triunfo de la Revolución Mexicana en materia de seguridad social conllevaban una tendencia en favor del trabajador en general, quedando en desamparo ese núcleo laboral al servicio del Estado.

Sin embargo, en el caminar de nuestra investigación nos encontramos con una disposición administrativa, que aunque por el documento del cual emana se prevé que tuvo una vigencia anual, sí es que fué publicada, esto en virtud de que el Mtro. López

Rosado al mencionarla no realiza ninguna aclaración sobre su aplicación⁹, consideramos que su contenido es de fina importancia en el desarrollo de nuestro trabajo, en virtud de que señala los procedimientos detallados a que estaban sujetas las pensiones de retiro para los funcionarios y empleados del orden civil, de cualquiera de los ramos de la administración pública federal, dicha disposición es el artículo 18 de la Iniciativa de Egresos para el año fiscal de 1911-1912, dada en México, el 14 de diciembre de 1910, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el cual no realizando una transcripción íntegra se disponía:

Artículo 18: Queda facultado el Ejecutivo de la Unión para ordenar que, con cargo a las partidas respectivas de este Presupuesto, se paguen pensiones de retiro a los funcionarios y empleados del orden civil, de cualquiera de los ramos de la Administración Pública Federal, sujetándose para el otorgamiento de esa gracia, a las condiciones que a continuación se expresan:

Fracción I, dice que las pensiones de retiro no constituyen derecho alguno para su obtención, ni para su disfrute una vez obtenidas por el agraciado, sino que serán acordadas graciosamente por el Presidente de la República, quien podrá revocarlas, suspenderlas o disminuirlas en cualquier tiempo;

Fracción II, se refiere a que dichas pensiones no serán transmisibles, ni sujetas a embargo alguno, excepto en casos de ministración de alimentos;

Fracción III, menciona que las pensiones se fijarán en una suma anual equivalente a la mitad del último sueldo del agraciado, siempre que el empleo o cargo se haya disfrutado por más de dos años en propiedad y no por interinato o sustitución por ministerio de ley;

Fracción IV, Por su contenido se transcribe en forma íntegra, "Para determinar el monto de la pensión se atenderá exclusivamente al sueldo fijo y no a los honorarios por sobresueldos o gratificaciones, a menos que se trate de empleados que sólo disfruten honorarios, pues en este caso, se tomara por base el sueldo que tengan asignado otros empleos que, en concepto del Presidente de la República, sean de categoría igual o análoga al que se trate de pensionar. En caso del desempeño de dos o más empleos, la pensión se regulara sobre el sueldo mayor";

⁹ Cf. LOPEZ ROSADO, Diego G. Op. Cit., Vol. III, pp. 355-359.

Fracción V, menciona que sólo se concederá la pensión de retiro a los que tengan por lo menos 30 años de servicios prestados, a los que no hayan sido destituidos, ni suspendidos en sus funciones, a los que no hayan sido condenados como autores, cómplices o encubridores por algún delito contra la Hacienda Pública o por otros delitos que a juicio del Presidente, se prive al interesado para obtener dicha gracia, y a los que nunca hubieran presentado renuncia de sus cargos o empleos durante su carrera de servicios a la Federación;

Fracción VI, señala que el otorgamiento de pensión implica, ipso facto, la renuncia por parte del agraciado, a todo empleo o cargo en la Federación por el cual perciba sueldo, honorarios o emolumentos por parte de la Hacienda Pública Federal, de los Estados o Municipal;

Fracción VII, cita los supuestos en que serán suspendidas las pensiones, tales como, cuando el pensionista optare por disfrutar el sueldo, honorario o emolumento con que estuviera remunerado el cargo o comisión aceptado por él; y cuando fuese sujeto a un auto de formal prisión;

Fracción VIII, señala los casos en que se extinguirán las pensiones, entre las que destacan: por revocación que de ellas haga el Presidente de la República; por muerte; por no comunicar a la Tesorería de la Federación en un termino de 10 días, si opta por la pensión o no, por ser el pensionista condenado a juicio, así como por pérdida de la nacionalidad mexicana o de los derechos de ciudadanía;

Fracción IX, indica el trámite que se deberá seguir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el otorgamiento de la pensión;

Fracción X, por su contenido se transcribe en forma íntegra, "Excepcionalmente, la inutilización para todo servicio del Gobierno por razón de edad avanzada o por accidentes sobrevenidos en el desempeño de los deberes del cargo, podrá ser motivo para que el Presidente de la República acuerde una pensión de retiro, siempre que el funcionario o empleado que sea objeto de dicha gracia, tenga cuando menos 20 años de servicios y reúna todas las demás condiciones que requiere el presente artículo"; y

Fracción XI, menciona que el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictara las disposiciones reglamentarias que estime convenientes, para la mejor observancia de dicho artículo.

Hasta aquí concluye el artículo 18 al que nos referimos por considerarlo de gran importancia, ya que está dirigido no a los trabajadores en general, sino a aquellos que son objeto de nuestro estudio, a los trabajadores de la Administración Pública Federal,

además de que aparece en un momento difícil en la vida normativa de nuestro país, pues solo volveremos a encontrar disposiciones que prevean prestaciones en materia de seguridad social a este sector laborante, mucho tiempo después, toda vez que para el sector en general vuelven a resurgir con el triunfo de la fracción Carrancista.

Sobre el período que nos ocupa el Mtro. De la Cueva nos señala: “La revolución de 1910 transcurre en dos periodos: el lapso que va de noviembre de 1910 a la decena trágica de febrero de 1913 y el que corre del asesinato del Presidente Madero a la Constitución de 1917. Del primero puede decirse que fué predominantemente político, en tanto el segundo, si principió con esa misma característica, se tiñó automáticamente con la idea de la justicia social para los campesinos y los trabajadores”.¹⁰

Lo anteriormente asentado tiene su base en los hechos que se suscitaron durante los dos períodos que señala el Mtro. De la Cueva, ya que mientras que en el primero se tuvo la aparición del Plan de San Luis con el que Madero inició la revolución y en el que políticamente se llamó a iniciar una lucha armada por el regreso al sistema democrático de la Constitución de 1857, que se había perdido con la dictadura de Porfirio Díaz y con vagas promesas de que los pueblos recuperarían sus tierras perdidas que les habían sido despojadas y que al no cumplir dichas promesas apareció el 25 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala, lanzado por el caudillo del sur Emiliano Zapata, con su lema Tierra y Libertad, pero que sin embargo en ninguno de los dos documentos existió el menor pronunciamiento sobre cuestiones laborales y de seguridad social.

El segundo punto se basa, en el golpe militar de Victoriano Huerta y el asesinato del presidente Madero, los cuales desataron la llamada revolución constitucionalista, que inicia el 19 de febrero de 1913 cuando en el Estado de Coahuila su Congreso Local negó legitimidad a los poderes federales y concedió facultades extraordinarias a

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., p. 26.

su Gobernador Don Venustiano Carranza, para que éste armara fuerzas y procediera a apoyar al sostenimiento del orden constitucional, conjuntamente con los gobiernos de los demás Estados y con los Jefes de las fuerzas militares, lo que dio por resultado la formulación del Plan de Guadalupe el 26 de marzo del propio año de 1913, que sin embargo, era otra invitación para regresar a la Constitución de 1857, por ello su nombre de Revolución Constitucionalista, y que además no hacía alguna referencia o planteamiento de carácter social.

Por ello, siguiendo al Mtro. De la Cueva, "los hombres de la Revolución constitucionalista sabían del fracaso de las promesas sociales. Hombres del pueblo, preferían la acción inmediata, por lo que decidieron, sin concierto previo, en una comprobación magnífica de que son los hechos los creadores del derecho y de que la auténtica revolución es fuente substancial del derecho, convertir en realidad los anhelos del pueblo. El 30 de agosto de 1913, Lucio Blanco, Jefe de las fuerzas revolucionarias en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, procedió a lo que se considera la primera repartición de una parte de la Hacienda de los Borregos entre aquellos individuos que no tengan terrenos o hayan sido despojados de ellos. A partir del año de 1914 se inició el alud de leyes y decretos creadores del derecho del trabajo y de la previsión social... En el reparto de Lucio Blanco y en las normas de trabajo se inició definitivamente la era social de la Revolución, que produciría la Declaración de Derechos Sociales en la Constitución de 1917."¹¹

Ahora bien, antes de pasar al estudio de lo que propiamente se considera como Declaración de Derechos Sociales de 1917, veamos por que el Mtro. De la Cueva considera a esas leyes y decretos como parte del inicio de la era social de la Revolución. En efecto, dichos ordenamientos, son de importancia por su contenido social y entre los que destacan encontramos a:

¹¹ *Ibidem.*, pp. 27 y 28.

- Ley de Seguridad Social, promulgada el 7 de octubre de 1914 por el Gobernador Manuel Aguirre Berlanga, para el Estado de Jalisco, ya que ésta es considerada, como uno de los antecedentes más importantes y decisivos de la institucionalización del seguro social, en virtud de que en su artículo 17 se establece la obligación del trabajador de depositar por lo menos un 5% de su salario para crear un servicio de mutualidad que se reglamentaría en cada Municipio.

- Ley de Trabajo, promulgada mediante Decreto del Gobernador Salvador Alvarado para el Estado de Yucatán y publicada en la Gaceta Oficial de dicho Estado el 11 de diciembre de 1915, que tiene gran contenido social pues dentro de sus artículos prevé tanto a los trabajadores en general, como aquellos al servicio del Estado; podemos citar por su importancia los siguientes artículos:

Artículo 92, el cual disponía que los Centros de Trabajo, deberán conservarse en perfecto estado de limpieza; deberán evitarse las emanaciones provenientes de los excusados, sumideros y cualquiera otra cosa que fuera nociva; deberán estar ventilados en tal forma que hagan inofensivos en lo posible los gases, vapores, polvos y demás impurezas producidas en el curso de los trabajos industriales o naturales y que puedan ser perjudiciales a la salud; así como, el que no debe de aglomerarse mayor número de personas a aquél que pueda ser permisible con la capacidad de aire respirable.

En cuanto a accidentes de trabajo, esta Ley de Salvador Alvarado, señalaba en el artículo 107 una serie de indemnizaciones según el grado de incapacidad producido, así sí el accidente sufrido provocaba incapacidad temporal, el patrón tenía la obligación de pagarle al trabajador salario integro desde el momento del accidente y hasta que estuviese en condiciones de volver a trabajar; sí la incapacidad era permanente y absoluta, el patrón se obligaba a otorgar una indemnización igual al salario que debería percibir en dos años el trabajador accidentado; pero sí la incapacidad

producida era considerada parcial y permanente, el patrón asumía la obligación de otorgarle al trabajador otro empleo compatible con su estado de capacidad, con igual remuneración o a proporcionarle una indemnización equivalente a un año del salario que debería percibir. Ahora bien, cuando el accidente sufrido traía como consecuencia el fallecimiento del trabajador, el patrón se obligaba a sufragar los gastos del sepelio, por una cantidad máxima de 50 pesos oro mexicano y a indemnizar a la viuda, descendientes menores de 16 años o ascendientes, con una cantidad igual al salario que hubiese percibido en dos años, pero si el Departamento del Trabajo del Estado se lo aprobaba, podía substituir la indemnización por una pensión vitalicia equivalente al 20% del salario anual del trabajador fallecido.

El Artículo 114, permitía a los patrones substituir la obligación de indemnizar por riesgos de trabajo a través de seguros que contratara con sociedades debidamente constituidas y aprobadas por el Departamento del Trabajo del Estado, siempre y cuando la cantidad a percibir por el trabajador o sus beneficiarios, fuesen igual a las señaladas por la ley.

Decíamos que esta Ley es de gran contenido social y que es importante para el desarrollo del presente trabajo, en virtud de que sus disposiciones son aplicables no solo a los trabajadores en general, sino también a aquellos al servicio del Estado, ya que en su Artículo 115 se disponía en forma textual que "Los preceptos de esta ley comprenden al Estado y a los municipios, por lo que le resultaran aplicables sus disposiciones sobre riesgos de trabajo y seguridad social que establece en sus artículos 92 al 137".

Sin embargo, a pesar del contenido de las anteriores disposiciones señaladas, el Estado y los patrones no participaban con aportaciones económicas para cubrir los riesgos de los trabajadores producidos por vejez y muerte y por ende se deslindaban de cualquier responsabilidad, ya que en los artículos 135 y 136 de la propia Ley, se

disponía que existiría la organización de una sociedad mutualista que con aportaciones de los trabajadores, protegiera sus riesgos producidos por vejez y muerte, pues esto, en concordancia con lo establecido en el Artículo 114 ya citado, era la salida para que los patrones se despreocuparan por el pago de indemnizaciones y con ello con el que viesan disminuidas las ganancias en sus establecimientos; aunque no por esto, para nosotros deja de tener importancia, por lo que creemos que esta legislación de Yucatán al igual que la que se promulgó en Jalisco, son normas que al igual que los puntos del Manifiesto a la Nación del Partido Liberal Mexicano, conllevaron a los legisladores de Querétaro en 1917 a tomar en cuenta sus propósitos y en su momento a depurar dichos ideales sociales para plasmarlos y refrendarlos en nuestra ya famosa Declaración de Derechos Sociales.

1.4.1. Declaración de Derechos Sociales de 1917.

Llamada así, al resultado de la lucha armada escenificada e iniciada por miles de mexicanos en 1910, refrendada por el Congreso Constituyente de 1916-1917 y plasmada principalmente en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. En efecto, los anhelos de muchos hombres y mujeres de lograr mejores niveles de vida, tanto en los sectores agrarios, como en los laborales, fueron refrendados por grandes personalidades que participaron y después de innumerables debates y apasionantes discursos quedaron plasmados en la Constitución Mexicana del 5 de febrero de 1917, no ya como una Constitución Política, sino que a partir de ese entonces nuestro máximo ordenamiento legal se convirtió en una Constitución Político-Social, al ser elevados los derechos sociales de los mexicanos a la categoría de norma fundamental.

Sin el propósito de hacer toda una reseña histórica de lo acontecido en el Congreso Constituyente, si nos parece de importancia mencionar los siguientes pasajes que motivaron la Declaración de los Derechos Sociales de 1917.

Así, comenzaremos por mencionar que al iniciarse las sesiones de la Asamblea Constituyente todos sus integrantes pensaron que dicho Congreso tendría como propósito fundamental el reformar la Constitución de 1857, incluso el Primer Jefe en ese entonces Don Venustiano Carranza fué quien sometió el 1º de diciembre de 1916, un proyecto de Constitución, el cual no era otra cosa sino un proyecto de reformas, pues no quería que se elaborara otra Constitución ni mucho menos que se incluyeran garantías sociales en la misma. Cabe señalar, que dicho proyecto fué rechazado por los liberales del Congreso, liderados principalmente por Enrique Recio, Francisco J. Mujica y Enrique Colunga, entre otros.

El Constituyente Heriberto Jara en la sesión efectuada el 26 de diciembre de 1916, emite uno de los discursos más controvertibles y de contenido social, como es la defensa de la jornada máxima de ocho horas laborables, que los partidarios del proyecto del Primer Jefe trataban de suprimir al Artículo 5º que ese día era motivo de discusión, ya que expresaba:

"... los Jurisconsultos, las eminencias en general en materia de legislación, encuentran hasta ridícula esta proposición: ¿Cómo se debe señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día?, Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente, señores, esa tendencia a la teoría, ¿Qué es lo que ha hecho?, Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llaman los señores científicos, 'un traje de luces para el pueblo mexicano', porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales y allí concluyo todo... No es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que sólo se trabaje ese número de horas, es para garantizar la libertad de los individuos, es precisamente para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación... Nosotros hemos tenido empeño de que figure esta adición en el artículo 5º; porque la experiencia, los

desengaños que hemos tenido en el curso de nuestra lucha por el proletariado, nos han demostrado hasta ahora que es difícil que los legisladores se preocupen con la atención que merece, del problema económico... La libertad misma no puede estar garantizada si no está resuelto el problema económico...”.

Apoyando el discurso antes citado de Jara, Héctor Victoria manifiesta que “Lamenta que en un proyecto que se dice revolucionario, se pasen por alto las libertades públicas, sobre todo si se trata de obreros”, Froylan C. Manjarréz describe la situación por la que atraviesan los obreros y sólo discrepa de Victoria, en el sentido de que “no debe ser solo un artículo, sino todo un capítulo de la Carta Magna el que reglamente la cuestión obrera, ya que, concluye, que no le interesa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los juriconsultos sino que se den garantías suficientes a los trabajadores”.¹²

Junto a las ideas anteriormente planteadas por Heriberto Jara, Héctor Victoria y Froylan C. Manjarréz, en el sentido de darle un cambio al proyecto originalmente planteado por el Primer Jefe, el Diputado José Natividad Macías robustece la teoría social durante su participación en la sesión del Congreso, celebrado el 28 de diciembre de 1916 al enfatizar: “Esta ley reconoce como derecho social económico la huelga... Está el proyecto a disposición de ustedes, yo creo que los que quieran ayudar al Señor Rouaix (Don Pastor) para que formule las bases generales de la legislación del trabajo, para que se haga un artículo que se coloque, no sé dónde de la Constitución, pero que no esté en el artículo de las garantías individuales, para obligar a los Estados a que legislen sobre el particular, porque de lo contrario, si se mutila el pensamiento, van a destrozarlo y la clase obrera no quedará debidamente protegida.”

¹² MORENO, Daniel. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”. Sexta Edición, México, Editorial Pax-México, 1981, pp. 248-251.

Ante tales ataques, el proyecto de Primer Jefe tuvo que ser retirado de discusión por la Comisión correspondiente, ya que los mismos eran constantes y en su contenido se entrañaba una motivación y fundamentación de clase que era inobjetable hacer a un lado, por lo que se procedió a la elaboración de un dictamen, en el que se incluyó ya no solo un artículo, sino todo un título que trató sobre el trabajo y la previsión social, el cual, junto con el Artículo 27 en materia agraria, que también fué motivo de largos debates en las sesiones en que fué discutido, constituyeron el eje central de nuestra Constitución Político-Social, de nuestra llamada Declaración de Derechos Sociales.

Sobre todo lo anteriormente señalado, es importante tomar en cuenta lo mencionado al respecto, por dos de los más grandes laboristas en México, nos referimos a los Mtro. Trueba Urbina y Mario de la Cueva, los cuales expresan, respectivamente:

"...estas ideas se plasmaron en las bases del Artículo 123 de la Constitución de 1917, quedando definido en la Ley fundamental que dichas bases son jurídico-sociales, constitutivas de un nuevo derecho social independientemente del derecho público y del derecho privado, pues tal precepto fué excluido de los derechos públicos subjetivos o garantías individuales, pasando a formar parte de la Constitución Social; determinándose la protección a los trabajadores y también como finalidad del nuevo derecho social, incluso en aquellas bases, la reivindicación de los derechos del proletariado. El derecho social del trabajo en México no solo es proteccionista sino reivindicatorio de la clase obrera... Las disposiciones de los mencionados preceptos constitucionales (Artículos 27 y 123) por su naturaleza y contenido quedan excluidas de las clásicas normas de derecho público y de derecho privado: porque no son normas de subordinación que caracterizan al primero ni de coordinación que identifican al segundo, sino de integración en favor de los obreros y campesinos y de todos los débiles, para el mejoramiento de sus condiciones económicas, la obtención de su dignidad como personas y para la reivindicación de sus derechos en el porvenir, que significa recuperar la plusvalía originada por la explotación del trabajo, mediante la socialización del capital por la vía de la evolución gradual o de la revolución proletaria, máxime que tales derechos por su propia naturaleza son imprescriptibles".¹³

¹³ TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1977, pp. 145 y 146.

De la Cueva apunta "La Declaración de Derechos Sociales de 1917, artículos 27 y 123 de la Carta Magna de Querétaro, no fué obra de gabinete, ni siquiera de Juristas; fué producto de una explosión jurídica y social de los hombres del pueblo que venían de la primera gran revolución del siglo XX y que al través de ella conocieron la tragedia y el dolor de los campesinos y de los trabajadores. Hombres del pueblo, tuvieron que aplastar en la asamblea Constituyente la resistencia de los diputados conservadores para imponer la idea de la reforma agraria y la creación de los derechos sociales de los trabajadores. Desde entonces el derecho para el campo y el derecho del trabajo y de la previsión social marchan unidos en nuestra historia, en espera de su fusión en la sociedad del mañana... Nuestra legislación social surgió a la historia como derecho constitucional, como la nueva decisión jurídica fundamental de un pueblo en lucha por un mínimo de justicia social; y de ahí también que desde su origen fuera un estatuto esencialmente diverso del derecho privado, pues en tanto éste se ocupa de las relaciones patrimoniales, los derechos del trabajo y de la previsión social se proponen asegurar una existencia decorosa al trabajador y a su familia. Como principio fundamental de nuestro orden jurídico, la declaración de derechos sociales representa en la Constitución uno de los mayores anhelos del pueblo, o con mejor expresión, la base de todos los ideales y de todas las ilusiones humanas, porque sólo aquél que tiene asegurada su existencia presente y futura, puede hacer uso pleno de su libertad y determinar la ruta que seguirá en la historia".¹⁴

Cabe señalar que la Declaración de Derechos Sociales de 1917 es de gran contenido y valía no solo para los mexicanos, sino para la humanidad laboral y campesina entera, ya que desde el mismo Congreso Constituyente se transformaron los principios fundamentales que se tenían que prever en toda Constitución, como aquellos de naturaleza política, referentes a las ideas de soberanía y representación y los de carácter jurídico como los de la idea de los derechos del hombre y la teoría de la separación de poderes, para dar paso a los derechos sociales de los campesinos y los

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., pp. 28-30.

trabajadores producto de la lucha armada de los mexicanos, que se plasmaron a la par de los derechos individuales del *hombre y del ciudadano*, consolidados en la Declaración de 1789 como producto de la Revolución Francesa. Así, dicha Declaración de Derechos Sociales fué recogida en cuanto a sus ideales plasmados en el artículo 123, no solo en el Tratado de Paz de Versalles de 1919, sino en diversas legislaciones que posteriormente surgieron para el otorgamiento de derechos que tendieran a la protección y cuidado de la vida de los trabajadores y de sus familiares, de asegurar su subsistencia y lograr la *reivindicación en sus derechos para un mejor bienestar* no únicamente individual, sino colectivo.

1.4.2. Artículo 123 Constitucional.

Una vez terminado el análisis general de la Declaración de los Derechos Sociales, pasemos a estudiar en lo individual uno de sus preceptos de mayor contenido social y es precisamente el que se refiere al sector trabajador, tal es el caso del artículo 123, el cual de conformidad con su dictamen y texto definitivo, su contenido no solo se refería al trabajo en general, sino también a aquél prestado por los trabajadores en favor del Estado y en el que se establecían las bases mínimas a partir de las cuales a dichos trabajadores se les otorgarían prestaciones en materia de lo que hoy llamamos *seguridad social*.

Cabe destacar el contenido del dictamen que fué presentado a la Asamblea Constituyente, el día en que se discutió el texto definitivo de nuestro artículo 123 y que señalaba:

“... es incuestionable el derecho del Estado a intervenir con fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración mínima que debe tener como limite, ora señalando la retribución máxima que ha de corresponderle, ya sea por unidad de tiempo o en proporción de la cantidad o calidad de la obra realizada, tanto para que en el ejercicio del derecho de libertad de

contratar, no se exceda en perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías, estipulando una jornada superior a la debida, como que tampoco se vea obligado por la miseria, a aceptar un jornal exiguo...”

De su simple lectura podemos apreciar que dicho dictamen conlleva un sentido de protección por parte de la autoridad en favor del trabajador sin distinción, en favor de todo aquél que es objeto de un contrato, ya que se preocupa por su salud, integridad física y establece categóricamente las prestaciones mínimas que deben recibir a cambio de su actividad laboral.

Así, tenemos que durante la magna sesión efectuada el 23 de enero de 1917 fué discutido y aprobado por el Constituyente de Querétaro nuestro artículo 123, conceptuado bajo el Título VI denominado **“Del Trabajo y de la previsión social”** de la Carta Político-Social de nuestro país, llamada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, dicho precepto quedó integrado en forma definitiva por treinta fracciones cuyos contenidos eran eminentemente sociales, es decir, quedó compuesto por treinta normas jurídicas de carácter social en favor del sector laborante del país, que no solo consignaban las bases mínimas sobre las cuales se regiría el derecho de los trabajadores de cualquier orden con sus empleadores, sino los beneficios mínimos que aquellos tienen derecho en materia de seguridad social, en su aspecto de previsión social, por el desempeño de su trabajo.

Es importante destacar, antes de pasar al análisis de cada una de las fracciones que a nuestra consideración son la base constitucional de las prestaciones de lo que hoy conocemos como seguridad social en nuestras disposiciones vigentes, lo señalado, respecto al artículo 123 en su conjunto por el Mtro. Trueba Urbina, el cual nos ilustra: “El artículo 123 protege no solo el trabajo económico, el que se realiza en el campo de la producción económica, sino el trabajo en general, el de los empleados,

comerciantes, artesanos, domésticos, médicos, abogados, artistas, deportistas, técnicos, etc. La grandiosidad del derecho mexicano del trabajo radica precisamente en que protege por igual a todos los que prestan un servicio a otro o viven de su trabajo; consigna derechos sociales para la reivindicación de la clase trabajadora, que al ser ejercidos por ésta no solo transformarán las estructuras económicas socializando los bienes de la producción, sino impondrán las bases para hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres, al amparo del humanismo proletario que se deriva del mencionado precepto social" - más adelante nos puntualiza - "Las normas de previsión social de nuestro artículo 123, son puntos de partida para extender la seguridad social a todos los económicamente débiles... Nuestro derecho del trabajo prohija la teoría del riesgo profesional imputándole a los empresarios y patrones la responsabilidad por los accidentes y enfermedades que sufran los trabajadores con motivo o en ejercicio del trabajo; debiendo pagarles las correspondientes indemnizaciones. También está obligado el patrón a observar las normas sobre higiene y salubridad, así como las medidas preventivas de accidentes y enfermedades del trabajo."¹⁵

De lo antes señalado, podemos decir que el Artículo 123 además de establecer la jornada máxima de trabajo, prohibir el trabajo nocturno para mujeres y menores de 16 años, instituir días de descanso, el salario de los trabajadores, el derecho colectivo, el trabajo extraordinario y las autoridades del trabajo, entre otros, como principios del derecho del trabajo mexicano; también estipuló normas que tendieran a proteger a dichos trabajadores no solo en su aspecto de seguros por riesgos de trabajo, sino en el de prevención contra todo aquello que pudiese menguar la salud física y mental de los mismos, estableciendo principios constitucionales contra todo aquello que afectara la subsistencia económica de la familia del propio trabajador.

Por lo que respecta al término de "previsión social", como integrante del título del contenido de nuestro artículo 123, el Mtro. Mario de la Cueva nos dice: "La

¹⁵ TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". Op. Cit., pp. 108 y 211.

previsión social del Artículo 123 se integra con un conjunto de principios, normas e instituciones, que buscan ardientemente la satisfacción de la necesidad, presente y futura, no solo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aún, de las poblaciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que viven los trabajadores. Los textos constitucionales, más que una suma de normas jurídicas son un programa de acción impuesto por la Asamblea de Querétaro al estado y a los gobiernos, elaborado con un conocimiento pleno de las realidades y exigencias de nuestras aldeas y con una amplitud y una generosidad que son un anticipo verdadero de lo que más tarde se llamaría la seguridad social" - y más adelante puntualiza – "... la previsión social, nació para reparar las consecuencias de los riesgos de trabajo y naturales que, al privar al hombre de su capacidad de trabajo y de ganancia, le arrojaban a la miseria. La primera gran ampliación de este concepto se produjo en nuestra Declaración de Derechos Sociales, y consistió en las ideas que subyacen en las fracciones XII a XV y XXIX y XXX".¹⁶

En atención a lo antes citado y expuesto por dos de los más grandes defensores del Derecho Social y del Derecho del Trabajo Mexicano, podemos afirmar que no solo se estableció en una fracción de nuestro artículo 123 todo el contenido de lo que hoy conocemos como seguridad social, sino que el Constituyente de Querétaro con gran visión consagró en diversas partes de dicho precepto Constitucional, los principios o beneficios mínimos que tendrían que tener en esta materia las clases laborantes de nuestro país, incluso en nuestra humilde apreciación el Mtro. Mario de la Cueva en la cita que hacemos, omitió señalar uno de los más bellos principios en esta materia, que es sin lugar a dudas la defensa de la maternidad.

Por lo anterior y para finalizar el tema del artículo 123 del presente trabajo de investigación, diremos que el mismo al ser aprobado por el Constituyente de Querétaro quedó integrado por XXX fracciones, de las cuales no solo la fracción XXIX es la base

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., p. 32, 33 y 75.

de las prestaciones de lo que hoy conocemos como prestaciones en materia de Seguridad Social, como ya lo hemos mencionado, sino que a lo largo de su desarrollo encontramos otras seis que en su contenido existen ideales o propósitos que en dicha materia se previeron en favor de los trabajadores y son precisamente las fracciones V, XII, XIII, XIV, XV, XXIX y XXX que a continuación transcribimos en su texto original:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo.

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casa de juegos de azar;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que

las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

"XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera el trabajo, que resulte, para la salud y la vida de los trabajadores, la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

"XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán de fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular;

"XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados."

Cabe señalar, que antes de que se hubiese producido la reforma constitucional, por medio de la cual se dio vida a los apartados A y B que a continuación veremos, apareció en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929, una modificación al preámbulo del artículo 123 y al contenido de su fracción XXIX antes citados, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 123. "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

Fracción XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

1.4.2.1. Apartado A

Continuando con el análisis de nuestro artículo 123 Constitucional, pasemos a ver brevemente lo correspondiente a los motivos que originaron el nacimiento de los Apartados A y B de dicho precepto legal.

Así, recordemos que el texto original del 123 en estudio, facultaba de manera concurrente al Congreso Federal y a las Legislaturas de los Estados para legislar en materia de trabajo, sin que pudieran contravenir las bases mínimas establecidas en dicho ordenamiento y bajo las cuales se regularía todo contrato de trabajo, sin distinguir entre trabajadores en particular y aquellos al servicio del Estado, llámense en la esfera central o paraestatal de la administración pública, pues los contratos de trabajo obligan a entender una relación laboral en su sentido más amplio y su existencia se presume entre quien presta un servicio y en quien recibe el beneficio, sin importar su forma o denominación y cualquiera que sea su origen.

Pues bien, la facultad que otorgó el Constituyente de Querétaro a la legislatura de los estados, provocó la expedición de un sin número de leyes, reglamentos y códigos de trabajo, en el periodo de 1917 a 1929, que dieron lugar a intolerables desigualdades en la reglamentación de las relaciones laborales, ya que no eran verdaderas reglamentaciones del precepto constitucional, sino que en algunos casos sólo regulaban aspectos específicos de su contenido y más aún en algunos ordenamientos se excluía de su ámbito de aplicación a los trabajadores del Poder Público y de esta manera los dejaban fuera de las prestaciones que en materia de seguridad social otorgaban, tal es el caso de la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, del 14 de enero de 1918; Código del Trabajo del Estado de Yucatán, del 16 de diciembre de 1918; y la Ley del Estado de Tabasco del 18 de octubre de 1926. Sin embargo, en otros ordenamientos de manera expresa, se incluyeron en sus disposiciones como sus sujetos a los trabajadores del Poder Público, tal es el caso de la Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República, del Estado de Coahuila, de 1920; la Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, de 1922; la de Tamaulipas de 1925; la de Chiapas de 1927 y la de Aguascalientes de 1928; algunas de las cuales por la importancia de sus contenidos las precisaremos en el tema que finalice el presente capítulo.

La multiplicidad de los ordenamientos laborales expedidos y a los que nos referimos anteriormente, conllevó a que el Ejecutivo Federal, en ese entonces Emilio Portes Gil, enviara una iniciativa de reformas al Congreso en las que se planteaban las modificaciones conducentes a los artículos 73 fracción X y 123 en su preámbulo, para federalizar la legislación del trabajo; dichas modificaciones fueron aprobadas, con la ya citada fracción XXIX del propio 123 en estudio y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929. Por lo que al quedar como facultad la expedición de las leyes sobre el trabajo, únicamente en favor del Congreso de la Unión, éste expidió el 18 de agosto de 1931, la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto del mismo año y la cual, en su Artículo 2º disponía: "Las relaciones ente el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan", lo que trajo consigo que se determinara ya con una legislación del trabajo a nivel federal, que los trabajadores al servicio del Estado serían motivo de otra regulación, que al no mencionar el órgano competente encargado de expedir dichas leyes, ni el tiempo en que se tardaría su emisión, arrojó a los citados trabajadores del Estado a una desprotección legal en su trabajo y sobre todo a la privación de los beneficios que en materia de seguridad social les correspondían, ya que precisamente las mencionadas reformas motivaron la expedición de la Primera Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1943 y en la que se destacó el establecimiento del régimen del seguro obligatorio y diversas prestaciones sociales en favor de los trabajadores y de sus familias.

A pesar de diversos esfuerzos de las autoridades para que la relación laboral de los trabajadores del Estado quedara eficazmente regulada en algunos ordenamientos que fueron expedidos, los mismos no fueron suficiente garantía y dichos trabajadores que cada vez iban en aumento, presionaron el Ejecutivo Federal para que se elevaran a rango constitucional los derechos que tenían.

El Mtro. José Dávalos al respecto nos comenta: "Considerando que resultaba improrrogable dotar a los burócratas de un marco Jurídico ubicado en el texto mismo de la Constitución, el presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional. Una vez discutida y aprobada, la reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960".¹⁷

Así fué, como el texto original del 123 Constitucional, con la inclusión que se dio de la fracción XXXI, por virtud de una reforma a dicho precepto publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1942, se convirtió en inciso A o llamado Apartado A, por Decreto del 21 de octubre de 1960 y publicado como lo mencionó el Mtro. Dávalos el 5 de diciembre de ese mismo año.

Pues bien, a fin de no desviarnos de los objetivos que perseguimos mediante el desarrollo del presente trabajo de investigación y recordando que ya habíamos apuntado que no solo una fracción del ahora Apartado A es la base constitucional de las prestaciones en materia de seguridad social que hoy conocemos, citamos a continuación la fracción X del artículo 73 que es la facultad para legislar en materia laboral y el mencionado Apartado A de nuestro artículo 123 en sus fracciones de importancia para nuestro estudio y en los términos en que hasta el momento se encuentran vigentes:

Artículo 73. "El Congreso tiene facultad:

....

Fracción X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica, y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y **para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123**".

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. "INSTITUCIONES DE DERECHO BUROCRATICO", MEMORIAS DEL SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE DERECHO BUROCRATICO", México, Ed. Porrúa, 1987, pp. 187-188.

Artículo 123. "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

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

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

...

Fracción V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

...

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del **fondo nacional de la vivienda**. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, **están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.** Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el **establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.**

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinara los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá a un en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

...

XXIX. 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 servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares;

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados”;

...”

Cabe señalar, para finalizar el presente punto relativo al Apartado “A”, que la Ley Federal del Trabajo de 1931 tuvo una vigencia de 39 años, ya que a partir del 1° de mayo de 1970 inició su vigencia la nueva Legislación del Trabajo reglamentaria del Apartado A del Artículo 123 Constitucional; asimismo, es importante destacar que la

Ley del Seguro Social de 1943, por la cual se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como el organismo encargado de su organización y administración, tampoco se encuentra vigente, pues fué sustituida por otra que entró en vigor a partir del 1° de abril de 1973 y por la cual se amplió su marco de protección, al hacerlo extensivo a los campesinos, no asalariados y a otros sectores sociales, en los que pueden ser considerados a los económicamente débiles, destacando no solo su régimen de seguros obligatorios, sino también el de voluntarios, con fundamento indubitable en la fracción XXIX de nuestro citado Apartado "A" del Artículo 123 de la Carta Magna; más sin embargo, tampoco se encuentra vigente, ya que por Decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, se emite la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor conforme a lo citado en su Transitorio Primero, el primer día del mes de enero de 1997.

1.4.2.2. Apartado B

Se crea a la par del Apartado A, mediante Decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, como resultado del anhelo impostergable de los trabajadores al servicio del Estado, para que su relación laboral y los beneficios que derivada de ésta tenían en materia de seguridad social, fueran elevados a rango constitucional, incorporándolos de manera definitiva al texto mismo del capítulo correspondiente al "Trabajo y la Previsión Social" de nuestro artículo 123 Constitucional.

Es importante destacar que el anhelo de los trabajadores al servicio del Estado antes referido, fué previsto y recogido con una excelente visión por el Presidente de la República de ese entonces, Lic. Adolfo López Mateos, ya que al enviar al Congreso su iniciativa de reforma al artículo 123 Constitucional, expuso los siguientes motivos: "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no

habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado. La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia".

Así se creó el Apartado B, el cual quedó integrado con XIV fracciones, mismas que son la base constitucional sobre las cuales se rigen las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los entonces Territorios (excluidos por Decreto del 7 de octubre de 1974), el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Con esta modificación al texto constitucional en cuestión, se dio fin al período de angustia y desprotección que vivió el trabajador al servicio del Estado desde 1917, ya que durante dicho período la naturaleza jurídica de sus relaciones laborales eran motivo de múltiples interpretaciones y el ámbito en que se encontraban ubicadas era cuestionable, ya que se situaba para algunos en el derecho administrativo y para otros,

en el derecho burocrático, como una disciplina jurídica autónoma, al regular la relación de derecho laboral entre el Estado y sus trabajadores. Pero es a partir de esta importante reforma al artículo 123 Constitucional, cuando "... se alinea al derecho laboral, al precisar en su texto inicial que "el Congreso de la Unión expedirá, de acuerdo con las siguientes bases, leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo... B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...". La norma general esta contenida en el Apartado A; la regla de excepción en el Apartado B. No es válido señalar que en el primero se encuentran las empresas lucrativas o especulativas, ya que involucra cualquier y toda relación laboral, con excepción de los trabajadores del Gobierno, sujetos a un régimen distinto",¹⁸ que es precisamente el del derecho burocrático.

Una vez establecido lo anterior, retomemos la idea central del presente trabajo, que es precisamente la seguridad social, en este caso de los trabajadores al servicio del Estado, pues bien el Apartado B del precepto constitucional en cuestión, creó un sistema de seguridad social específico para ellos, el cual quedó previsto en la fracción XI, misma que por su contenido e importancia para nuestros fines en el presente trabajo, transcribiremos a continuación en forma íntegra y en su texto vigente, sin comentario alguno para finalizar este punto, ya que en el desarrollo de esta investigación la abordaremos en distintas ocasiones. Dicha fracción dice:

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

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

¹⁸ BRICEÑO RUIZ, Alberto. "DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES", México, Ed. Harla, 1987, p. 283.

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; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia medica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en 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 construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos”.

1.4.3. Ordenamientos Jurídicos para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ya veíamos que luego de la expedición de la Constitución de 1917, de nuestra famosa Declaración de Derechos Sociales, las normas proteccionistas y

reivindicatorias en favor de los trabajadores al servicio del Estado, quedaron en cuanto a su observancia y aplicación a discreción de las legislaturas de los Estados, mismas que solo en algunos casos acogieron en su ley laboral a este sector de la sociedad, ya que no se previó un ordenamiento que en lo específico las cumpliera.

Por ello, antes de hacer alusión a los ordenamientos jurídicos sistematizados que se establecieron en forma específica después de la Constitución de 1917 hasta nuestros días, para los trabajadores al servicio del Estado y que consignaron normas en materia de seguridad social en favor de los mismos, mencionaremos tres legislaciones estatales que nos parecen importantes, por sus normas en nuestra materia de estudio.

Así, tenemos que la Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución General de la República, del Estado de Coahuila, expedida en 1920, disponía en su artículo 3º que para la misma, se consideraban como patronos a los individuos o personas morales que sean propietarios, gerentes, presidentes, jefes de empresas, entre otros y a los Poderes Públicos del Estado y sus Municipios por lo que se refiere a las relaciones con los empleados de los diversos ramos de la Administración Pública, por lo que sus disposiciones sobre accidentes de trabajo eran aplicables a dichos empleados, imponiéndoles a los patronos el pagar a sus trabajadores medio sueldo en caso de enfermedad, además, de la asistencia médica y medicinas que requieran para su curación.

También, la Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, expedida en 1922, disponía en su artículo 1º que: "La presente Ley se aplicará a todo trabajador que personalmente ejecute una labor material o intelectual como dependiente de cualquier ramo del Poder Público del Estado o de la Administración Municipal, considerándose a estos como patronos", por lo que dichas dependencias de gobierno, tenían la obligación de pagar a sus trabajadores las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Por último, en el Estado de Tamaulipas, la Ley del Trabajo expedida el 6 de junio de 1925, obligaba como lo señalaba su artículo 221, a los Poderes Públicos a otorgar prestaciones a sus empleados que sufrieran accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

Como resultado de la anterior diversidad de leyes y del crecimiento constante y político de las actividades a cargo del Estado y por consiguiente de su sector laborante, el cual carecía de una organización sindical adecuada y tenía un sistema de prestaciones parciales, se originó un constante desconcierto e inquietud dentro de los trabajadores al servicio del Estado, los cuales vieron iniciar el proceso de desarrollo de una normatividad sobre seguridad social en su favor, cuando se da la primera expresión sistematizada, promovida mediante la expedición por parte del Presidente Plutarco Elías Calles de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, del 12 de agosto de 1925 y que entro en vigor el 1º de octubre del mismo año.

El propio Presidente Calles en su informe al Congreso de la Unión del 1º de septiembre de ese año de 1925, antes de la entrada en vigor de la Ley señalada, mencionó que "Esta Ley establece un sistema de funcionamiento similar al generalmente adoptado por las naciones más cultas y mejor administradas, no considera ya la pensión como una mera gracia que otorga el Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la administración y los empleados que la sirven, siendo sus características principales que la fuente de fondos para el pago de pensiones se forme, en parte, con el descuento reducido que se hace a los empleados sobre el importe de sus sueldos, en proporción a su edad, y el reconocimiento de la obligación del Estado de contribuir a la seguridad y bienestar de sus servidores cuando éstos pierdan su aptitud para el trabajo, destinando al fondo de pensiones una suma proporcional. Consecuencia del sistema de cooperación de los empleados al fondo de pensiones, es la supresión de muchas taxativas y restricciones para los pensionados que han sido hasta ahora tradicionales, así como la transmisión de la pensión a sus

deudos, si aquéllos fallecen, considerándose la pensión como una contratación de un seguro. Las pensiones concedidas con anterioridad seguirán pagándose con cargo al Erario y las nuevas serán con cargo al fondo de pensiones... Con el fin de beneficiar directamente a los servidores de la Nación se establece, por último, que las cantidades sobrantes del fondo sean empleadas en facilitarles la adquisición de terrenos o casas y al establecimiento de pequeñas empresas agrícolas o industriales y en la construcción de casas higiénicas para arrendarlas a los propios empleados en condiciones favorables. Es satisfactorio para el Ejecutivo iniciar por medio de esta Ley, el establecimiento del servicio civil, entre cuyas bases figuran el retiro por edad avanzada y las consiguientes pensiones”.¹⁹

En efecto, la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, estableció conforme a lo dispuesto en sus artículos 3º, 4º y 6º, que los funcionarios y empleados, llamándoles así tanto a los que dirigían como a los que ejecutaban el trabajo en las dependencias del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal o de los Gobiernos de Territorios Federales, con exclusión de los empleados militares, tenían derecho a recibir pensiones por retiro cuando: “I. Cumplan sesenta años de edad y hayan trabajado cuando menos durante 15 años; II. Se inhabiliten física o intelectualmente de manera permanente por causa de su servicio, sea cual fuere el tiempo de servicios, y siempre que no haya habido culpa en el funcionario; III. Se inhabiliten física o intelectualmente de manera permanente por causas ajenas al servicio, si tienen por lo menos 10 años trabajando, y la incapacidad no sea consecuencia del abuso de bebidas o sustancias nocivas ni de otros actos de mala conducta”. El derecho a la pensión también la tenían los familiares de los funcionarios o empleados que fallecieran en cumplimiento de sus deberes o a consecuencia de él, sea cual fuera el tiempo de los servicios prestados. Cabe señalar que la pensión sería para el primer caso, del uno y medio por ciento del promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años anteriores, multiplicado por el número de años de servicio; para el tercer caso, del

¹⁹ *Ibidem.*, pp. 281 y 282.

uno por ciento en las mismas circunstancias; y en el segundo y cuarto caso, el monto de la pensión a otorgarse equivaldría a la mitad del sueldo que le correspondiera al trabajador ya sea al momento de sufrir su incapacidad o a la muerte.

Asimismo, es importante destacar que dicha Ley aparte de las pensiones de retiro antes citadas, también otorgaba a los empleados y funcionarios públicos que eran sujetos a la misma, diversas prestaciones de naturaleza económica, como lo son préstamos hipotecarios para adquisición de casas habitación o tierras de cultivo; préstamos de casas habitación en propiedad o arrendamiento; y prestamos personales para cualquier fin. El financiamiento de las pensiones y prestaciones antes señaladas se generaba mediante un Fondo formado con aportaciones de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los empleados y funcionarios; así como también, por el producto de los préstamos otorgados; el importe de las pensiones caducadas; el producto de las multas impuestas; y por donaciones, herencias y legados que se hicieran en favor de dicho Fondo, el cual era administrado por un organismo descentralizado llamado Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, dependiente de la Secretaría de Hacienda, creado exprofeso para cumplir con las disposiciones previstas en la propia Ley.

Mencionábamos que la Ley General de Pensiones excluía de sus sujetos de protección a los empleados militares y como respuesta a esta exclusión, el propio Presidente de la República en ese entonces Plutarco Elías Calles, expidió con fecha 15 de marzo de 1926 la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacional, que reconocía como sus sujetos de protección, de acuerdo con lo señalado en su artículo 3º a todo el personal con carácter de militar en cualquiera de sus grados: segundos, oficiales, jefes, generales, generales brigadieres, generales de brigada y generales de división; los cuales podrían gozar de dos principales prestaciones, la de retiro cuando el empleado militar se encontraba en activo; y la de pensión, otorgada a los familiares del militar que falleciera.

También es importante mencionar en este punto de estudio, al Decreto del Ejecutivo Federal del 13 de noviembre de 1928, por el cual se estableció el Seguro Federal del Maestro, cuya importancia para el sector educativo radicó en la constitución sobre bases mutualistas de un seguro que protegiera y auxiliara a los deudos de los educadores asociados fallecidos.

Es con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que en su artículo 2º excluía de la legislación laboral mexicana a los trabajadores al servicio del Estado, al decir que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan", cuando se acrecienta la necesidad de que se expidiera en favor de dichos trabajadores un ordenamiento jurídico que permitiese regular sus relaciones con el Estado, en su carácter de patrón, y por ende, les otorgara mayores beneficios en cuanto a su régimen de seguridad social, por ello a instancia del Presidente Abelardo L. Rodríguez se expide el 12 de abril de 1934, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, el cual destaca porque establece la garantía de que ningún funcionario o empleado público podrá ser removido sin justa causa, sin embargo tuvo un carácter transitorio; ya que no es, si no hasta la llegada a la Presidencia de la República del General Lázaro Cárdenas, cuando se dá un curso más formal a las relaciones del Estado y sus trabajadores y se les amplían a éstos las prestaciones de seguridad social que venían obteniendo, al ser promulgado con fecha 27 de noviembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El Estatuto antes citado, establecía en su artículo 41, como obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores: "... III. Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general. IV. Proporcionar gratuitamente al trabajador servicio médico y farmacéutico que deberá quedar establecido de manera fija en cada unidad burocrática. V. Cubrir las

indemnizaciones... por los accidentes que sufran los trabajadores con motivo del trabajo o a consecuencia de él, y por las enfermedades profesionales que contraiga en el trabajo que ejecuten o en el ejercicio de la profesión que desempeñen. VIII. Proporcionar, dentro de sus posibilidades económicas campos deportivos para el desarrollo físico de los trabajadores..."; en su artículo 25 dispuso: "Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos"; y creó todo un Título, el Cuarto, para proteger a los trabajadores de los riesgos profesionales, enfermedades o accidentes, otorgándoles licencias con goce de sueldo íntegro y declarándose la aplicación en esta materia de la Ley Federal del Trabajo y para las enfermedades no profesionales, se otorgaba a los trabajadores licencias con goce de sueldo, medio sueldo y sin sueldo, según la antigüedad que tuviesen.

Asimismo, el artículo 11 Transitorio de Estatuto en comento, señalaba que: "Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado en materia de Pensiones y Jubilaciones, continuaran sujetos a las leyes respectivas", es decir, a las Leyes Generales de Pensión y Retiro, tanto para Civiles, como para el Ejército y la Armada Nacional. Sin embargo, dicho Estatuto tuvo sólo dos años de vigencia, pues fué derogado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido por el Presidente Manuel Avila Camacho, el 4 de abril de 1941 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes y año, el cual siguió los mismos contenidos de seguridad social que su antecesor.

Cabe señalar, que la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, fué superada dos veces por sus similares de abril de 1946 y por la última que se promulgó el 30 de diciembre de 1947, en las cuales se tuvo por objeto ampliar el campo de sus prestaciones, mejorar las ya existentes y atender a un mayor número de trabajadores y organismos públicos, pero como dichos sectores iban en constante aumento y las problemáticas que se presentaban en relación a su operación y funcionamiento de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro eran cada vez más frecuentes, se

creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante Ley del 28 de diciembre de 1959, bajo el periodo presidencial del Presidente Adolfo López Mateos y que tuvo vigencia hasta el 1º de enero de 1984 en que entró en vigor la nueva Ley, la cual con algunas reformas posteriores, es el ordenamiento jurídico que actualmente regula el derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

Es de importancia resaltar para concluir este nuestro primer capítulo, que al año siguiente de expedirse la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, la adición del Apartado B) de nuestro artículo 123 Constitucional, con el cual se elevan a rango constitucional las relaciones de los trabajadores con el Estado y se disponen en su fracción XI las prestaciones mínimas que éstos deberán gozar en materia de seguridad social, con lo que dicha Ley que fué emitida tiene ya su fundamento constitucional y para encuadrar ya toda la normatividad del sector laborante del Estado al régimen constitucional, se abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y se promulga con fecha 27 de diciembre de 1963, publicada el 28 del mismo mes y año, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, ordenamientos que en cuanto a su contenido vigente son de vital importancia para el desarrollo de nuestro trabajo.

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PARTE DEL DERECHO SOCIAL

- 2.1. Concepto del Derecho Social.*
- 2.2. Creación del Derecho Social.*
- 2.3. Fines del Derecho Social.*
- 2.4. Las Ramas del Derecho Social.*
- 2.5. Concepto de la Seguridad Social.*
- 2.6. Contenidos de la Seguridad Social.*
- 2.7. Objetivos de la Seguridad Social.*

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PARTE DEL DERECHO SOCIAL

2.1. Concepto del Derecho Social.

Para continuar con nuestro trabajo de investigación y una vez identificados a través de la historia y señalados en forma cronológica los diversos cuerpos normativos que en nuestro país aparecieron y que hoy se encuentran vigentes, para otorgar en favor del trabajador en general y en lo específico, del que presta sus servicios en favor del Estado, prestaciones que hemos mencionado reiteradamente son en materia de lo que hoy se conoce como seguridad social, tenemos que precisar qué es la seguridad social y lo que existe referente a ésta desde el punto de vista doctrinal.

Por ello y con el propósito de ubicar primeramente a la seguridad social dentro del amplio campo de la Ciencia Jurídica, nos parece de gran trascendencia referirnos como punto de partida al Derecho Social, lo anterior en virtud de que nuestros más afamados tratadistas en la materia consideran a aquélla como parte de este último.

Así, comenzaremos por tratar de elaborar un concepto del Derecho Social, basándonos lógicamente en las ideas y definiciones que sobre el mismo se han realizado por diversos y prestigiados juristas, los cuales en algunos casos en su afán de trascender son claros y objetivos y otros no tanto, pero que para nuestro derecho positivo mexicano han sido de gran importancia en sus definiciones, por el contenido que estas conllevan.

El Lic. Gregorio Sánchez de León, en su obra *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*,²⁰ al referirse al concepto del Derecho Social nos cita a Gustavo Radbruck, quien afirma que "El Derecho Social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho, del hombre sujeto a vínculo social, este derecho se inspira no en la idea de igualdad de las personas, sino en la idea central de nivelación o equilibrio de las desigualdades".

También nos dice que para Fix Zamudio el Derecho Social es el "Conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, como un tercer sector, una tercera dimensión, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrador y comunitario".

Asimismo, el propio Sánchez de León considera que: "El Derecho Social esta integrado por las normas jurídicas especiales de orden público destinadas a la protección del hombre colectivo, común o general, en la satisfacción de ciertas necesidades laborales, familiares, habitacionales, económicas, educativas, procesales, agrarias y de salud, así como en las demás en que requiere de salvaguardia, por encontrarse sujeto a vínculos sociales frente a individuos, grupos, entidades o clases con posición de poder, para lograr la nivelación o equilibrio de sus desigualdades a fin de que alcance su plena realización y se logre el bien común".

Por su parte, el Lic. Roberto Báez, en su obra *Derecho de la Seguridad Social*,²¹ al referirse a la definición del Derecho Social, apunta lo mencionado por otros tres prestigiados autores, para el autor Prisco el Derecho Social, es "el conjunto de aquellas

²⁰ SANCHEZ LEON, Gregorio. "DERECHO MEXICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL", 1987, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, pp. 3 y 4.

²¹ BAEZ MARTINEZ, Roberto. "DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL", México, Ed. Trillas, 1991, pp. 17 y 18.

reglas de justicia según las cuales los hombres pueden obrar como miembros de una sociedad para conseguir un bien común".

Menciona que para Georges Gurvitch, el Derecho Social es el derecho de integración social, contrapuesto en razón de su estructura jurídica a las demás especies del derecho; se entiende como un derecho de comunión, de colaboración y de cooperación; y se distingue del derecho de coordinación de carácter individual y del derecho de subordinación correspondiente al individualismo jurídico y define a dicho Derecho Social como el "Derecho autónomo de comunión que integra objetivamente cada totalidad activa real y que encarna un valor positivo extratemporal".

Para Castan Tobeñas, nos menciona el citado autor, el Derecho Social "es un derecho que tiene por objeto la realización de ciertos aspectos de la política social y está integrado por un conjunto de normas y leyes con el fin de proteger a los económicamente débiles".

Ahora bien, el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez²² define al Derecho Social como: "El conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".

El prestigiado Mtro. Trueba Urbina²³ al referirse a la definición del Derecho Social, nos cita entre otros al jurista González Díaz Lombardo, quien considera al Derecho Social como "Una ordenación de la sociedad en una integración dinámica, dirigida a la mayor obtención del bienestar social de las personas y pueblos, mediante la justicia social".

Creemos que las anteriores ideas y definiciones que acabamos de señalar sobre el Derecho Social, conllevan en esencia el mismo fondo, ya que los tratadistas tanto nacionales como extranjeros que se citan, no discrepan en su definición, más bien se

²² MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "EL DERECHO SOCIAL", Segunda Edición, México, Ed. Porrúa, 1967, pp. 115 y 116.

²³ TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". Op. Cit., pp. 153-155.

siguen o complementan, así tenemos según nuestra apreciación las características comunes de todas ellas:

- Que presentan al Derecho Social, como un nuevo derecho, como una tercera dimensión, como un conjunto de disposiciones autónomas, que se constituyen a partir de la aparición de nuevas estructuras legales que ya no encuadran dentro de la clasificación tradicional del Derecho Público y del Derecho Privado.

- Que no se refieren a los individuos en general, sino a aquellos que se encuentran considerados como integrantes de un grupo social o sector de la sociedad bien definido, como es el caso de los económicamente débiles, dentro de los cuales se encuentran entre otros los obreros, campesinos, trabajadores independientes, desvalidos o artesanos.

- Que en todas ellas concurre un marcado carácter nivelador o proteccionista de los grupos o sectores bien definidos que son económicamente débiles, para que todos ellos en un plano de igualdad alcancen el bien común, entendiendo por éste, a aquél bien que corresponde a muchas personas por derecho de dominio y que no ha sido dividido.

- Que son de contenido económico, ya que regulan en forma fundamental los intereses materiales, de los grupos a los que se dirige.

- Asimismo, que se tratan de establecer sistemas de instituciones y de controles, para que en un plano de igualdad se transforme la contradicción de intereses de las clases sociales, en una colaboración pacífica y una convivencia justa, que conlleve a lograr una justicia social, la cual, no debe ser proteccionista de un grupo privilegiado en especial, sino de todos los sectores sociales, buscando con afán un equilibrio y una justa armonización que permita a los económicamente débiles obtener una dignidad en

cuanto a su persona y a mejorar sus condiciones económicas de vida, frente a los fuertes.

Las características que presentamos a las definiciones que con anterioridad apuntamos, podrían ya darnos la pauta para elaborar nuestro concepto del Derecho Social, sin embargo, a nuestra consideración creemos más conveniente, señalar otras dos definiciones que por su trascendencia y contenido son la base de nuestro concepto.

Dichas definiciones son las que nos aportan el Mtro. Trueba Urbina²⁴ y el Lic. Rubén Delgado Moya,²⁵ quienes respectivamente nos ilustran: "El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles". "El Derecho Social es el conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles".

De la simple lectura podemos observar que las definiciones anteriores son muy similares y que las dos en cuanto al fondo, difieren de las anteriormente presentadas en lo relativo a que ambas incorporan al Derecho Social el carácter reivindicatorio, entendido éste como el derecho que tienen todos los económicamente débiles a que se les devuelva "la plusvalía proveniente de la explotación secular del trabajo humano, entregándoles a cambio los bienes de la producción"²⁶ y las anteriores sólo observan en el Derecho Social reglas de protección, igualadoras, de justicia social, pero que se encuentran restringidas para lograr una igualdad entre los débiles y los fuertes.

En este orden de ideas, **nuestro concepto del Derecho Social es el siguiente: "Derecho Social es el conjunto de normas jurídicas autónomas que en función de integración, protegen, tutelan y reivindican a los económicamente débiles".**

²⁴ *Ibidem.*, p. 155.

²⁵ DELGADO MOYA, Rubén. "EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE", México, Ed. Porrúa, 1977, pp. 115 y 116.

²⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO", Op. Cit., p. 153.

Como ya mencionamos, nuestro humilde concepto es recogido principalmente por lo preceptuado por los dos últimos juristas citados y las variaciones que en ellos se denotan son por lo siguiente, en nuestra consideración resultan demás los términos “principios e instituciones”, ya que al conceptualizar una rama del Derecho, esta invariablemente debe integrarse por un conjunto de normas jurídicas y los principios e instituciones como tal, deben fundarse en dichas normas legales para tener vida jurídica; asimismo, creemos conveniente no hacer mención a los términos “a los que viven de su trabajo”, en virtud de que desde nuestro punto de vista, el Derecho Social no se concreta a las leyes laborales, sino que comprende otras disposiciones que extienden su protección, tutela y reivindicación a todos los sectores o grupos económicamente débiles, a las clases desvalidas en general y por consecuencia, no forzosamente se dirigen a los que viven de su trabajo, toda vez que por ejemplo aquellos que no viven de su trabajo como es el caso de los menores de edad, quienes por ley tienen prohibición para desempeñar un trabajo, o el derecho a la maternidad, que tienen las mujeres sean o no trabajadoras, quedan protegidos y se encuadran dentro del Derecho Social. Por ello es de considerar desde nuestro punto de vista, al Derecho Social como un conjunto de normas jurídicas autónomas, ya que son independientes del Derecho Público y del Derecho Privado, que en su función de integración de todos los económicamente débiles frente a los fenómenos de la producción y distribución de la riqueza, los protege, tutela y reivindica en sus derechos económicos y sociales en los ámbitos laborales, de seguridad social, agrario, económico, vivan éstos o no de su trabajo.

2.2. Creación del Derecho Social.

Una vez determinado lo que debemos entender por Derecho Social, pasemos a ver el momento de su creación, de su establecimiento como rama del Derecho, para lo cual, tenemos que remontarnos a los orígenes y antecedentes que del mismo, algunos teóricos y expositores nos plantean.

Así tenemos, que dentro del devenir histórico podemos constatar que algunos acontecimientos como lo es el origen mismo de la vida, la muerte, la necesidad de subsistencia, el preservar la especie y todos aquellos fenómenos naturales que se presentaban, al no encontrárseles explicación alguna por el hombre, fueron propiciando en el mismo un sin número de dudas, de temores e inseguridades, lo que los conllevó a buscar la protección entre sus semejantes y a conformar de esta manera, los primitivos grupos sociales, momento a partir del cual se podría decir que nace el Derecho Social, como un derecho en el que el primitivo al reunirse con sus semejantes busca y encuentra la protección y la proliferación de su vida misma y para que pueda permanecer en el núcleo creado, tiene que respetar y responder a los acuerdos establecidos por el mismo grupo y viceversa, así todos los que integran el grupo se respetan y protegen entre sí sus derechos, ya que en caso contrario el individuo es expulsado de dicho grupo o éste se desbarata en razón directa de que no fueron observados sus acuerdos.

A este respecto el Lic. Rubén Delgado Moya nos ilustra "... atendiendo a lo dicho por Rousseau, el hombre de la antigüedad celebró un pacto social y como el individuo es un complejo de normas, según Kelsen, tuvo la necesidad incontrastable de crear un mínimo de requisitos que hicieran factible la convivencia en grupo, los cuales, en todo caso, no podían haber sido otros que aquellos que tendieran a cubrir las exigencias del contrato social, aunque los mismos no hubieran sido redactados por virtud de la falta de escritura que privaba en esos tiempos primitivos, lo cual se comprueba con la investigación histórica de los hechos. A estos requisitos o reglas elementales que el hombre tuvo necesidad de darse para poder subsistir en grupo, nosotros los llamamos derechos sociales, y, como es lógico suponer, ellos nacieron desde el momento mismo en que se celebró el primer pacto social, máxime si tenemos en cuenta que el derecho (cualquier tipo de derecho) se produce a partir del instante en que dos sujetos se relacionan, sin que interesen o trasciendan los fines con que lo hagan: si dos individuos, que son cada uno de ellos complejo de normas, se otorgan mutuamente libertad para que cada uno de éstos realice los objetivos vitales que les son propios, congénitos o

naturales, ahí hay derecho; si uno de los mismos no concede al otro el preciado don de la libertad, y si éste admite o no tal circunstancia, también ahí hay derecho... - y nos puntualiza - El derecho-derecho, que es al que corresponde el Derecho Social, nació en las tribus primitivas como una manifiesta necesidad, habiendo evolucionado paulatinamente hasta que de pronto, cuando unos cuantos hombres se sintieron con imperio sobre los demás, desapareció y, en su lugar, apareció el derecho del más fuerte. Es en esta etapa de la historia humana cuando el derecho-derecho pierde su fuerza y con ello se propicia el ingreso de un derecho nuevo que de ahí en adelante habrá de regir un distinto tipo de relaciones: las de la propiedad privada, que dan origen a la expoliación del hombre por el hombre".²⁷

Con la aparición del derecho del más fuerte sobre el débil, empiezan a crearse las clases sociales y éstas en cuanto establecen su organización dan como resultado un sistema de esclavitud dentro de los regímenes monárquicos absolutistas, en los cuales sólo existe derecho del trabajo pero para oprimir de mejor manera a los económicamente débiles y con ello no hay ni puede haber Derecho Social en su conceptualización anteriormente señalada, motivo por el cual los tratadistas en esta materia divergen en su opinión acerca del nacimiento del citado Derecho Social.

Así, se ha sostenido que el Derecho Social surge en la época de la Colonia, cuando en las famosas Leyes de Indias se establecen disposiciones de buen trato dentro del trabajo humano, a fin de que se protejan a los indios, disposiciones que tuvieron una noble intención inspiradas en ideas de caridad y bondad de la Reina Isabel, pero que sin embargo no tuvieron aplicación alguna. No obstante un jurista español de nombre F. Gómez de Mercado atribuye para España el haber creado al Derecho Social a partir de las Leyes de Indias, dadas para las provincias ultramarinas y basando su dicho en el contenido de la Cláusula XII del Codicillo de la Reina, que estipulaba: "Suplico al Rey, mi Señor, afectuosamente encargue é mande a la dicha Princesa mi hija al Príncipe su marido... no consientan ni den lugar que los indios

²⁷ DELGADO MOYA, Rubén, Op. Cit., pp.73 y 74.

vecinos y moradores de las dichas Indias y Tierra firme ganadas y por ganar, reciban agravio alguno en sus personas y bienes; más mando que sean bien y justamente tratados. Y si algún agravio han recibido lo remedien y provean. - a su decir - "Esta norma marca la dirección de una política tutelar de los trabajadores inspirada en el Evangelio; se concreta en la doctrina del universalismo jurídico-social; destruye la tendencia de razas privilegiadas y dominantes y afirma la fraternidad de todo linaje humano con resplandores divinos del Padre que está en los cielos".²⁸

Para otro tratadista de gran importancia dentro de nuestro derecho mexicano, como lo es el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez,²⁹ el antecedente preciso más lejano del Derecho Social es el Proyecto de Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, expuesto ante la sociedad de los jacobinos el 21 de abril de 1793 por Maximiliano de Robespierre, pues menciona que los artículos 8, 9, y 10 establecen el derecho de propiedad como una función social, sin embargo, al decir de José Martínez Delgado, en la propia obra del Dr. Mendieta, dicho proyecto sólo recogió algunas fórmulas y preceptos de tipo social, las cuales para su época representaban un noble avance legislativo, pero sólo eso, ya que no tuvo una aplicación efectiva; dichos preceptos son los artículos 18 y 21 que señalaban: "Artículo 18.- Los socorros públicos son una deuda sagrada. La sociedad debe la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, sea procurándoles trabajo o sea asegurándoles los medios de existir a los que no estén en aptitud de trabajar. Artículo 21.- La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer vigorosamente la cultura pública y colocar la instrucción al alcance de todos los ciudadanos".

También se menciona que la idea y evolución del Derecho Social se encuentra en las libertarias proclamas del Padre de nuestra Independencia y en el mensaje de Don José María Morelos y Pavón, cuando en la Constitución de Apatzingan de 1814,

²⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO", Op. Cit., pp. 139-140.

²⁹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit., pp. 96-98.

reclamaba aumento de jornal y vida para los obreros, pero sin embargo, tampoco tuvo efectos prácticos.

De gran trascendencia para México y para el mundo tiene el Congreso Constituyente de 1856-1857, ya que en su seno aparecieron notables precursores del Derecho Social. Dentro de los que más destacan por su visión progresista en materia social está Ignacio Ramírez "El Nigromante", quien atacó el proyecto en lo general, desde el momento mismo de que se presentó por la Asamblea y que por su contenido y mensaje transcribimos a continuación lo más sobresaliente que en esta materia expuso:

"El proyecto de constitución que hoy se encuentra sometido a las luces de vuestra sabiduría, revela en sus autores un estudio, no despreciable, de los sistemas políticos de nuestro siglo. Pero al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades de nuestro país... El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros: el jornalero es un hombre que a fuerza de continuos y penosos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos; en su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros; donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo... El grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con el empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito, como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; pero economistas completaron su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día en que concedan los derechos incuestionables a un rédito, al capital trabajo.

¡Sabios economistas de la comisión! En vano proclamareis la soberanía del pueblo, mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obligueis a

comerse su capital, y le pongáis, en cambio, una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario, y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor del pueblo no disfrutara de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos del ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, padecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades... - También mencionó que - ...el proyecto olvidaba los derechos sociales de la mujer, sin pensar en su emancipación ni en darles funciones políticas; - sostuvo que - en el matrimonio la mujer es igual al varón en sus derechos; - y culminó - nada se dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales que faltando a los deberes de la naturaleza, abandonan los autores de sus días para cubrir o disimular su debilidad. Algunos Códigos antiguos duraron por siglos, porque protegían a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es menester que hoy tengan el mismo objeto las constituciones, para que dejen de ser simplemente el arte de ser diputado o el de conservar una cartera".³⁰

Ya decíamos en nuestro Capítulo Primero cuando analizábamos lo conducente a la seguridad social en el México Independiente, que la Constitución de 1857 había sido producto de una vasta conjugación de ideas político-sociales emanadas de su Congreso Constituyente, pues bien, lo anteriormente señalado por el Nigromante tiene un amplio y profundo sentido social que desde su simple lectura se aprecia, ya que sus propuestas tienen de verdad, atrevidos avances para esa época en que se pronunciaron, toda vez que apenas la industria comenzaba a tener auge en nuestro país y ya reclamaba derechos en favor de los jornaleros, ya proponía la participación de éstos en las utilidades, en las ganancias del empresario, defendía derechos de la mujer y entraba en defensa de todos los débiles, con propuestas claras y progresistas, que sin embargo, no tuvieron el eco deseado en el Congreso, ya que imperó el pensamiento individualista y liberal que no permitía la intervención de la ley en las cuestiones del trabajo y de la industria, lo cual trajo como consecuencia que se retardara la aparición y

³⁰ MORENO, Daniel. Op. Cit., pp.181-184.

establecimiento del Derecho Social, como rama autónoma del Derecho Público y del Derecho Privado, que era la división romana tradicional del Derecho, hasta fines del siglo pasado y los primeros años del presente siglo.

Nos parece de importancia las menciones que sobre los antecedentes del Derecho Social, han sostenido dos de los más destacados defensores de nuestro Derecho Social Positivo Mexicano, nos referimos a los prestigiados maestros Trueba Urbina y Mario de la Cueva, los cuales nos señalan:

Para el Mtro. Trueba Urbina la locución de derechos sociales con fines de integración en favor de los jornaleros, mujeres, niños y en general de todo ser débil, no se utilizó en ningún otro lado, ni por ningún jurista extranjero, antes que los nuestros, refiriéndose precisamente al Lic. Ignacio Ramírez "Nigromante", y sostiene que "En el último tercio del siglo XIX comienzan en Europa las especulaciones en torno del Derecho Social. Para ilustrar la teoría originaria de éste, es necesario recordar las ideas del maestro alemán Otto Von Gierke, cuando usa este término como una categoría entre derecho público y derecho privado, con objeto de demostrar la incorporación del individuo a la comunidad en función socializadora..., fundamenta el Derecho Social como resultado del contraste entre derecho público y derecho privado, invocando también el contraste entre pueblo y Estado.

El Derecho Social, cuyo objetivo es incorporar al individuo en la comunidad para su beneficio y ésta como grupo también en el Estado, era la conjugación o integración de valores individuales y colectivos, pero toda la teoría gierkana implica una generalización del concepto sociológico del Derecho Social, sin precisar a los sujetos destinatarios del mismo, como lo hizo Ramírez en el Congreso Constituyente de 1857. La teoría de Gierke es teoría sociológica y teoría jurídica que concibe al Derecho Social como una disciplina autónoma frente al derecho público y al derecho privado, aunque sin referirse al derecho del trabajo y de la seguridad social; sin embargo, en Alemania se presentan contradicciones sociales: por un lado obtiene Bismark la expedición de la

Ley del 21 de octubre de 1878 que prohíbe las coaliciones obreras y que atenta contra uno de los derechos sociales más valiosos del derecho del trabajo, en perjuicio de los proletarios, y por otro crea posteriormente los seguros sociales de enfermedades, accidentes, vejez e invalidez de 1883 a 1889. Frente a su política antisocialista, el célebre canciller proporciona un derecho de seguridad social, para detener la lucha de la clase obrera.

- En su exposición el Mtro. Trueba Urbina se refiere a lo acontecido en el seno del Congreso Constituyente de 1916-1917, en el que se vertieron las ideas socialistas que después de largas sesiones y acalorados debates dieron origen a nuestra famosa Declaración de los Derechos Sociales, dichas ideas fueron expuestas principalmente por los Constituyentes Heriberto Jara, Héctor Victoria, Froylan C. Manjarrez y José N. Macías, las cuales por su contenido e importancia fueron ya señaladas, así como el comentario realizado a las mismas por el propio Mtro. Trueba, en el Capítulo Primero del presente trabajo,³¹ y a las cuales las considera las bases del Artículo 123 de la Constitución de 1917, las bases jurídico-sociales constitutivas de un nuevo Derecho Social, independiente del Derecho Público y del Derecho Privado -.

- Y continua diciendo - ...entiéndase que no usamos la denominación Derecho Social como equivalente o sinónimo de derecho de trabajo, sino como una rama nueva del derecho, de la ciencia jurídico-social, que se identifica en el artículo 123, con el derecho del trabajo y de la previsión social, como dos océanos que al unirse forman uno sólo con la fuerza incontenible de la fusión de sus aguas; además, forman parte de él, el derecho agrario y otras disciplinas para la seguridad y bienestar de la clase obrera y de los débiles en general - y concluye - El Derecho Social como nueva rama del derecho, hecha ley fundamental en las Constituciones desde 1917 frente al derecho individual o garantías individuales se ha sobrepuesto como un concepto con significación propia y en sentido estricto como un derecho de grupos sociales débiles, porque las fuentes de la sociedad no necesitan del derecho para significar la voluntad de ellos. El Derecho Social es el derecho de los débiles y en el artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917 es derecho de los trabajadores y de la clase obrera;

³¹ Supra., pp.23-26

pero el Derecho Social nuestro es algo más que una norma proteccionista o niveladora, es expresión de justicia social que reivindica".³²

Por su parte, el Mtro. Mario de la Cueva nos dice: "No somos los inventores de la idea del Derecho Social; de ahí que nos veamos obligados y que lo hagamos además con agrado, a exponer las fuentes doctrinales en las que se inspiró principalmente nuestro pensamiento... Los orígenes del pensamiento: en el siglo XIX, Otto Von Gierke (1868), explicó que en el curso de la historia existió, al lado del derecho del estado y del derecho privado regulador de las relaciones entre personas determinadas, un Derecho Social creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran su autonomía y la circunstancia de que consideraba al hombre no como persona plenamente individual, sino en sus relaciones con un cuerpo social; ordenamientos jurídicos que desaparecieron en gran medida en la Edad Moderna, pero que parecía que estaban encontrando un campo nuevo en las corporaciones socio-económicas del siglo XIX.

Ya en nuestro siglo encontramos un grupo numeroso de profesores de Francia: a) En el año de 1922, ese espíritu universal que fué Georges Scelle, afirmó, con una convicción inquebrantable, que el derecho del trabajo había roto el principio de la unidad del derecho común y creado un derecho de clase, una legislación defensora del trabajo en sus relaciones con el capital; b) Aquel gran maestro que fué Paul Pic (1939), después de explicar las transformaciones sociales y económicas que se estaban operando, hizo la hermosa afirmación de que el derecho obrero era una rama autónoma, muy diferente por su espíritu, puesto que no es sino la economía social aplicada, y por sus métodos, a todas las otras ramas del derecho; c) Georges Gurvitch (1931 y 1932) nos obsequió una relación histórica y propuso como idea: el Derecho Social es el derecho de las comunidades humanas no estatales, que dominó a la doctrina de su época...; d) Las ideas de Gustavo Radbruch: el pensamiento del antiguo maestro de la Universidad de Herdelberg, publicado en un libro de 1929 (Introducción a la Ciencia del Derecho), escrito en relación con la Constitución Alemana de Weimar, es

³² TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". Op. Cit., pp. 142-149.

una explicación de las transformaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, que presenciaba el mundo europeo a la terminación de la primera guerra. Su punto de partida es la afirmación de que el apartamiento del derecho en público y privado no es un principio absoluto, ni tiene un valor apriorístico, ni deriva de un pretendido derecho natural que no existe, sino que su valor es histórico y encuentra su fundamento en el derecho positivo, el cual a su vez, posee un valor meramente histórico.

Asistimos, escribió Radbruch, al nacimiento de dos estatutos jurídicos, resultados de la quiebra de la concepción individualista y liberal, de la participación o intervención más o menos amplia del Estado en la economía de la fuerza creciente de la clase trabajadora: el derecho económico son las normas que regulan la acción del Estado sobre la economía y el derecho del trabajo determina el tratamiento que debe otorgarse al hombre en la prestación de su trabajo. En el primero de los estatutos, el Estado se ha impuesto o se está imponiendo a la antigua relación privada de producción, sin desconocer las exigencias del capital y los intereses del empresario, a los cuales otorga su protección y ayuda; y en el segundo, la clase trabajadora, después de algo más de un siglo de lucha, se ha impuesto a la burguesía y a su estado para plantear un mínimo de derechos sociales. Radbruch se sintió un visionario: si el derecho económico contempla el problema desde el mirador de la economía y del empresario, el derecho del trabajo lo centra en la persona humana y en su energía del trabajo, de donde se sigue que se inspiran en propósitos diversos, al grado de que frecuentemente entran en colisión; la vida los está aproximando, pues cada vez más penetra el uno en el otro para producir una relación nueva, que no puede ser atribuida ni al derecho público ni al privado, sino que representa un derecho nuevo, de un tercer tipo: el Derecho Social del porvenir.

- Nuestro ilustre tratadista mexicano nos señala - ... podemos afirmar que la vida se adelantó a la doctrina, porque en 1917 se proclamó en Querétaro la Primera Declaración de Derechos Sociales de la historia y dos años después la de Weimar; ciertamente ninguna de las dos mencionó los términos Derecho Social o Derechos

Sociales, pero fué en ocasión de su interpretación que descubrieron los pensadores la unidad derecho del trabajo-derecho social".³³

De todo lo anteriormente expuesto, podemos observar en síntesis que para el Mtro. Trueba Urbina, el Derecho Social nació en nuestra Constitución Política de 1917, en los artículos 27 y 123 que contienen normas protectoras y reivindicatorias en favor de la clase trabajadora, de los campesinos y de los económicamente débiles en general, como resultado del imprescriptible e irrenunciable derecho que tienen dichas clases y a la circunstancia de que con derecho o sin él, en todo tiempo y lugar, las clases laborantes, los hombres sin tierra y sin riqueza están en aptitud de darse el régimen jurídico que para sí, se encuentre más acorde a su dignidad humana y si esto que les es propio a todos los económicamente débiles no se puede conseguir por la vía legal que en forma inmediata tienen, como es la coalición, el pacto colectivo y la huelga, entonces lo pueden hacer por la vía mediata que tienen, como lo es la revolución.

Por otra parte, el Mtro. Mario de la Cueva nos señala que él no es el inventor del Derecho Social, pero ubica el nacimiento de éste, siguiendo las ideas de Gierke, en el régimen de las corporaciones y sostiene que la idea del Derecho en cuestión en su concepción moderna, se debe a diversos autores extranjeros, de entre los que destaca a Gustavo Radbruch y enfatiza que fué en virtud de la interpretación de la Declaración de los Derechos Sociales de México en 1917, cuando se descubrió por los pensadores, el Derecho Social.

No podemos dejar de interpretar el comentario vertido también por el Lic. Rubén Delgado, ya que para él, el Derecho Social nace desde que el hombre se reúne en grupo, como un derecho-derecho que se establece para la preservación de la dignidad humana y que éste desaparece cuando surge el derecho del más fuerte, creándose el Derecho Privado por las clases explotadoras con el fin de proteger sus intereses de las clases explotadas; y que después, al instituirse el Estado con el propósito de proteger

³³ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., Tomo I, pp. 68-70.

mejor esos intereses, en detrimento de las clases débiles, se crea el Derecho Público, que es cuando se da paso a la injusticia social, que perdura por siglos hasta que recientemente los económicamente débiles en la economía y en la producción, los desposeídos de las riquezas, al percatarse de que pueden reimplantar con o sin derecho, fuera o dentro de la ley que los oprime, es decir, a través de la revolución, un reajuste en el desorden que impera en el sistema político y económico que sostiene el Estado, para que en función de un todo, se busque una justa armonía, en la que sea acorde y llevadera la vida del ser humano.

En este orden de ideas, podemos decir, sin afán de ser descubridores de algo nuevo, que el Derecho Social se origina en un principio cuando aparecen los primeros grupos primitivos, que su idea y evolución surge cuando se considera dentro de la protección del Estado no solo a un grupo en lo especial, sino que en función de integración se proteja a todos, buscando la justa armonía, como lo hicieron el Generalísimo Morelos, el Nigromante, entre nosotros, pero que no es, sino hasta con el advenimiento de la Revolución Mexicana cuando nace el verdadero Derecho Social, al expedirse verdaderas disposiciones jurídicas, decretos, de carácter eminentemente social en favor de los trabajadores y campesinos, lo que propició el Congreso Constituyente de 1916-1917, que vino a transformar los anhelos de miles de hombres y mujeres para lograr mejores niveles de vida a través de una lucha armada, de la única vía que tenían llamada revolución en nuestra famosa Declaración de Derechos Sociales de 1917, creándose así un nuevo Derecho Social, que en función de integración, tiende a la protección, tutela y reivindicación de los derechos de los económicamente débiles.

Por lo que al plasmarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los anhelos de la clase obrera y campesina y proclamándose la intervención del Estado en la vida económica de nuestro país, se establece en el mundo jurídico, al lado del Derecho Público y del Derecho Privado, el Derecho Social, convirtiéndose en este sentido nuestra Constitución, en el Código Político Social más avanzado del mundo, en virtud de que ha sido tomado como modelo desde su promulgación, por las

legislaciones de otros países e incluso se universalizó en el Tratado de Versalles del 25 de junio de 1919 en su artículo 427 en el que se establecieron principios de justicia social, con una gran identidad en cuanto a su contenido a los establecidos por nuestro artículo 123.

2.3. Fines del Derecho Social.

“El Derecho es social porque se refiere a una de las clases que integran la sociedad: la clase proletaria, tiene por objeto, proteger al débil y colocarlo en situación de poder participar, en cierta medida, de los goces y ventajas de la civilización. Pero no es solamente una legislación de asalariados; por el contrario, se acentúa, en el Derecho Social una tendencia favorable a tomar bajo su protección no solo a los que viven sometidos a una tendencia económica, sino a todos los seres económicamente débiles. La legislación social no se concreta a las relaciones de producción con fines de protección al obrero. No es el contrato de trabajo el único objeto de su atención. La protección al humilde es más amplia, compleja y variada; problema de la vivienda económica, instituciones de ahorro y asistencia mutua y política de abastos. Todo esto está al margen de las relaciones del capital y del trabajo”.³⁴

En efecto, el Derecho Social como lo señalamos anteriormente al ser el conjunto de normas jurídicas que protegen, tutelan y reivindican los derechos de todos los económicamente débiles, no puede centrarse únicamente en la clase obrera, ya que precisamente esos económicamente débiles en el fenómeno de la producción y distribución de la riqueza en una nación, requieren que sus derechos laborales, de seguridad social, agrarios, económicos y hasta culturales, sean protegidos, tutelados y en su momento se les reivindiquen, vivan o no de su trabajo.

Por lo que podemos decir que el Derecho Social, tiene entre otros fines, los siguientes:

³⁴ GARCIA OVIEDO, Carlos. Cit. Pos. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit., pp. 9 y 10.

- El que el trabajo sea considerado como un derecho y un deber social, en el que se establezcan las condiciones humanas mínimas en favor de quien lo desarrolla y realiza, en el proceso de la producción.

- La realización del derecho a la maternidad que tienen todas las mujeres, por el único y simple hecho de serlo, sean éstas o no trabajadoras.

- El lograr que por razones de edad, se proporcione a los menores el derecho a una adecuada forma de vida y de educación, siendo ésta última, suficiente hasta que se encuentre en edad para desempeñar una labor remunerada que le permita su subsistencia.

- El otorgar a todo el económicamente débil, el derecho a tener una vivienda cómoda, higiénica, digna y decorosa, sea éste o no asalariado.

- La consecución del derecho que tienen tanto hombres como mujeres a la cesantía involuntaria y a la pensión por vejez, en este último caso hayan trabajado o no, proporcionándoles en caso de viudez de cualquiera de ellos y que se encuentren con familia y sin patrimonio alguno, los medios necesarios para su subsistencia y para la educación de sus hijos a través de un empleo o subsidio adecuado.

- El proporcionar a todo trabajador el derecho a retirarse de su empleo a cambio de una pensión digna, que le permita el continuar allegándose de los elementos indispensables y que le son necesarios para su subsistencia.

- El otorgamiento del derecho que tienen los enfermos y desvalidos en general para que se les proporcione la asistencia social que requieran.

- La consecución absoluta de los derechos que tienen todos los campesinos para la obtención o en su caso, restitución de tierra suficiente para su labor cotidiana, para que a través de los productos obtenidos, satisfagan las necesidades inmediatas de ellos y de sus familias, que tiendan posteriormente a darles una vida digna.

- El lograr que todos los trabajadores, campesinos y los económicamente débiles en general, disfruten del derecho a participar en eventos de esparcimiento y goce de espectáculos culturales y artísticos.

- El proporcionar a todo trabajador, campesino y económicamente débil en general, el derecho a recibir servicio y atención médica suficiente para ellos y su familia,

así como, el vigilar que se les paguen las indemnizaciones correspondientes por accidentes o enfermedades de trabajo, cuando exista el derecho para ello.

- El consumir como fin principal, la desaparición a través de sus normas de carácter económico, de todos los económicamente débiles en general, lo que conllevaría a terminar con la concepción de hombre-trabajador, para dar paso dentro de una justa armonía al hombre-persona.

2.4. Las Ramas del Derecho Social.

Acabamos de ver en el punto precedente, los que a nuestra consideración son los más importantes fines que persigue el Derecho Social, pues bien, dicho Derecho para la consecución de sus fines se encuentra integrado por diversas ramas que en razón del contenido de sus normas protegen, tutelan y reivindicán a los miembros integrantes de las clases económicamente débiles.

En efecto, a pesar de algunas diferencias mínimas, la mayoría de los tratadistas del Derecho Social, coinciden en señalar como ramas fundamentales del mencionado Derecho a:

- a) El Derecho del Trabajo;
- b) El Derecho Agrario;
- c) El Derecho Social Económico;
- d) El Derecho de la Seguridad Social;
- e) El Derecho de Asistencia Social;
- f) El Derecho Social Internacional; y
- g) El Derecho Procesal Social.

A continuación haremos referencia brevemente a cada uno de estos Derechos por separado, no sin antes mencionar que los mismos se compaginan recíprocamente en virtud de que todos ellos proceden de un mismo Derecho, el Derecho Social.

a) El Derecho del Trabajo:

El Derecho del Trabajo nació como un derecho de clase y tiene por ende, el carácter de legislación protectora, tuteladora y reivindicadora de los derechos de una clase social, la de los trabajadores, se refiere a las relaciones obrero-patronales y su fin es proporcionarle a todo trabajador todos aquellos beneficios que puedan otorgárseles en el desempeño de sus actividades y con ello mejorar su nivel de vida.

El Derecho del Trabajo en México tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política, ya que todas las disposiciones de dicho precepto son proteccionistas de los trabajadores y de la clase obrera, la aplicación de las mismas conlleva el mejorar su condición económica y por ende, el alcanzar cierto bienestar social, en una función de nivelación.

Por ello, el mencionado Derecho del Trabajo persigue como objetivos primordiales, primero, el proteger y tutelar jurídica y económicamente en general a los trabajadores industriales y a todos aquellos prestadores de servicios, ya sean obreros, jornaleros, empleados privados o públicos, domésticos, artistas, profesionales, entre otros y, en particular al trabajo, como factor integrante éste de la producción, así sus disposiciones tienden a tutelar la salud de los trabajadores y la satisfacción de sus necesidades mínimas de cualquier índole, a efecto de que éstos como jefes de familia se liberen de la explotación y de la miseria en que se encuentran y obtengan la dignificación a que tienen derecho, consagrándose prerrogativas a su favor, tales como las de coalición, asociación profesional y de huelga, y los hace incluso partícipes de las utilidades de la empresa, para la defensa de sus intereses comunes y para la persecución por sí mismos, del equilibrio de la producción económica.

Podemos señalar, como segundo objetivo primordial de nuestro Derecho del Trabajo, el que por medio de sus disposiciones se tiende a lograr la reivindicación de los derechos de la clase trabajadora en el campo de la producción económica y en

general, en el campo en el que presta sus servicios, sean éstos intelectuales o materiales, a efecto de que puedan recuperar la plusvalía que se origina por la explotación del trabajo humano y tener una mayor seguridad y mejor nivel de vida en todos los aspectos, lo cual sólo puede lograrse a través de la socialización del capital por la vía de la revolución proletaria.

Por las anteriores consideraciones, podemos decir, que el Derecho del Trabajo es una rama del Derecho Social, por que responde a su doctrina y a sus finalidades, toda vez que protege, tutela y reivindica a una clase social integrada por individuos económicamente débiles.

b) El Derecho Agrario:

Este Derecho también nació como un derecho de clase, ya que tiene como propósito fundamental el proteger al proletariado del campo, el tutelar los intereses de los campesinos, procurándoles a éstos el satisfacerles sus necesidades que les permitan alcanzar un nivel de vida digno.

El Derecho Agrario positivo en México se encuentra fundamentado en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, ya que su contenido es todo un conjunto de disposiciones legales que establecen y regulan lo relativo a la propiedad de las tierras y aguas que se encuentran comprendidas dentro de los límites del territorio mexicano, señalándose expresamente que dicha propiedad corresponde en forma originaria a la Nación, la cual podrá constituir la propiedad privada al transmitir el dominio de las citadas tierras y aguas a los particulares.

De gran contenido social resulta el tercer párrafo del citado precepto Constitucional, cuando establece que: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales

susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

Con lo anteriormente transcrito de nuestro artículo 27 Constitucional, podemos decir que el Derecho Agrario constituye una verdadera rama del Derecho Social, ya que aquél en todo su contenido establece normas legales que rigen toda relación cuyo objeto es la tierra, bien sea ésta como propiedad o como fuente económica de carácter agrícola, es decir, en cuanto a su explotación, que al ser precedida por una equitativa distribución por parte del Estado en favor de un mayor número de campesinos, trae consigo que exista mayor producción en el campo y se beneficie con ello a través de un mejor nivel en los precios de los bienes producidos, tanto a la sociedad consumidora, como a los propios trabajadores de dichas tierras, campesinos, para una vida que tienda a ser más digna.

c) El Derecho Social Económico:

“Por Derecho Social Económico entendemos el conjunto de leyes que tienden a establecer una equilibrada, justa distribución de los bienes y de las cargas comunes de la sociedad que se encuentran bajo el control del Estado y a mantener adecuada

provisión de satisfactores y de medios materiales de vida. El contenido del Derecho Social Económico es, así en extremo variado y complejo, pues le corresponden las leyes presupuestales, las que fijan las contribuciones y todas las que en alguna forma interesan a la industria y al comercio; las que tratan de regular los precios y las condiciones del mercado, de estimular el ahorro, la cesión, ciertos renglones de la producción industrial y de poner al alcance de las masas elementos de trabajo y de vida".³⁵

Consideramos que la anterior conceptualización que sobre el Derecho Social Económico nos realiza el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez es bastante clara, por lo que sólo añadiremos que el citado Derecho Social Económico tiene su marco constitucional de referencia, en lo previsto por los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Carta Magna, en virtud de que en dichos preceptos se establece la pauta para que el Estado tenga injerencia e intervenga en la vida económica del país al afirmar en el artículo 25, que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución..."; en el 26 cuando establece que: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación..."; y en el artículo 28 al prohibir la creación de monopolios o de prácticas monopólicas, que concentren o acaparen en unas cuantas manos artículos de consumo necesario para la población, con la finalidad de que se obtenga una alza en los precios de dichos bienes, estableciéndose una función tutelar en favor de los económicamente débiles, al precisar que se fijarán las bases para que se señalen en las leyes, los precios máximos de los productos o bienes que se consideren necesarios para la economía nacional o para el consumo popular y establece que protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

³⁵ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit., pp. 74 y 75.

d) El Derecho de la Seguridad Social:

Es el derecho objeto de estudio en el presente trabajo y al cual le dedicaremos nuestra atención en los siguientes puntos de este capítulo, por lo que sólo señalaremos, que dicho Derecho de la Seguridad Social, al igual que los anteriores, constituye una rama del Derecho Social, pero que en su contenido y objetivos es más amplio, ya que se dirige hacia todas las clases de la sociedad, con el propósito de proporcionarles a todos una vida digna, acorde con las normas que para tal efecto le han sido establecidas y encomendadas para su observancia y aplicación por el Derecho Social.

e) El Derecho de Asistencia Social:

Siguiendo al Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, "El Derecho de Asistencia Social considera los intereses y necesidades de los incapacitados para trabajar y para procurarse atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, impartiendo la ayuda del Estado o reglamentando la de instituciones privadas.

El Derecho de Asistencia Social incluye todas las prestaciones de la antigua beneficencia pública, pero con otro sentido. Ya no se basa en la caridad, sino en el deber social; ya no se recibe como una dádiva, sino que se reclama como un derecho y se refiere exclusivamente a los que se encuentran impedidos de trabajar por la edad o por cualquier otra causa y que, además, carecen de recursos".³⁶

En efecto, el Derecho de Asistencia Social en nuestro país lo tiene toda la población de escasos recursos económicos y tiene como sustento el deseo altruista de ayudar a los desvalidos, ya sea esta ayuda a través del Estado, que ha creado diversas instituciones tendientes a cumplir con dichos propósitos, como es el caso, de los diversos hospitales y centros de salud a cargo de la Secretaría de Salud o de los Hospitales Infantil, Rubén Leñero, el del Xoco, el de Traumatología de la Villa o el de Balbuena, a cargo del Gobierno del Distrito Federal, o con los diferentes servicios

³⁶ Ibidem., 75-80

prestados a la población por el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.); o bien, la ayuda a través de instituciones privadas debidamente reglamentadas, tal es el caso, de los hospitales a cargo de la Cruz Roja Mexicana o de la Cruz Blanca.

Así, el Derecho de Asistencia Social es considerado como una rama del Derecho Social, en virtud de que implica un deber para el Estado, para que por su conducto o por terceros, les allegue los satisfactores o medios que requieran para sobrevivir, a todos sus nacionales e incluso a todos los extranjeros residentes o de paso en nuestro país, que no cuenten con los medios suficientes para que por sí mismos los obtengan.

f) El Derecho Social Internacional:

Por último, no podemos dejar de considerar a ese conjunto de disposiciones jurídicas, que se contemplan en acuerdos o tratados celebrados entre los países y que conllevan el propósito de protección y tutela en favor de los económicamente débiles en cada uno de ellos, como parte del Derecho Social.

Lo anterior, en virtud de que desde el propio establecimiento del Derecho Social sus normas, que ya no fueron consideradas en la tradicional división del Derecho Público y Privado, tuvieron una tendencia de internacionalización y su cristalización podemos decir que se dió en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, en la Ciudad de París, Francia, en la cual se estableció en su artículo segundo, como un postulado fundamental de la misma el que: "Todos los seres humanos sin distinción de raza, credo, sexo y edad, tienen derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y de dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades", además de mencionarse que toda la política nacional e internacional y las medidas que adopten en dichos ámbitos y que sean de carácter económico y financiero, deben ser apreciados desde esos puntos de vista y podrán ser aceptados, siempre y cuando favorezcan y no impidan el cumplimiento de su objetivo primordial, que no podrá ser otro más que el logro de la justicia social.

En este orden de ideas, todos los tratados o acuerdos internacionales que estén de conformidad con nuestra Constitución, que hayan sido celebrados por el Presidente de la República y aprobadas por nuestra Cámara de Senadores, en los términos del artículo 133 de la Constitución Federal y que contengan disposiciones que en virtud de las relaciones existentes entre los países signantes, establezcan normas sociales en favor de sus respectivos connacionales, constituyen en nuestro país el Derecho Social Internacional positivo y por ende, es de considerársele como rama del Derecho Social.

g) El Derecho Procesal Social:

Es también considerado este Derecho, como una rama del Derecho Social, toda vez que éste último requiere de normas adjetivas que sirvan como método para que se vigilen y apliquen debidamente sus normas sustantivas, las cuales protegen y tutelan los intereses de una clase social determinada, desde un punto de vista de su situación económica desfavorable.

Así, para que se llevara a cabo la protección y tutela de los económicamente débiles, que es el objeto del Derecho Social, "...fué indispensable establecer normas instrumentales inspiradas en la justicia social, desprovistas de rigorismos, de fórmulas y de la lentitud (cada vez más relativa, por otra parte) de los procedimientos ordinarios, rompiendo con el principio de la igualdad formal de las partes con el fin de lograr la igualdad real de las mismas; es decir, que paralelamente al Derecho Social material fué apareciendo un Derecho Procesal animado de los mismos principios proteccionistas que el derecho sustancial que constituye su objeto, por lo que podemos denominarlo - Derecho Procesal Social -".³⁷

2.5. Concepto de la Seguridad Social.

Antes de precisar un concepto teórico de la Seguridad Social como rama del Derecho Social, nos parece conveniente exponer lo siguiente:

³⁷ FLX ZAMUDIO. Cit. Pos. SANCHEZ LEON, Gregorio. Op. Cit., p. 6.

La presencia, desde los tiempos más remotos de la aparición del hombre, de enfermedades, hambre, inclemencia del medio ambiente, como inundaciones o sequías, así como, la insalubridad, la ignorancia, han sido la causa de un constante protegerse por parte del hombre en colectividad, de aquellas necesidades insatisfechas que le producen inseguridad en su sobrevivencia, por lo que al ir logrando satisfacer dichas necesidades a través de diversos sistemas de protección que se ha dado al correr de la historia, ha ido encontrando su seguridad.

Es decir, el hombre desde los tiempos más remotos está sujeto a diversos eventos o riesgos, los cuales una vez producidos le ocasionan una necesidad, misma que es atendida por toda la colectividad como una carga social, la cual se basa en el deber de los hombres de ayudarse recíprocamente y esa atención otorgada le va proporcionando seguridad en su vida.

En efecto, con el correr del tiempo y así lo mencionábamos desde nuestro primer capítulo, fueron creándose diversos sistemas de protección en favor del hombre, así veíamos a la caridad, a la beneficencia, al mutualismo o a la asistencia a través de las cofradías, cajas de socorro, sociedades de seguros mutualistas, montepíos o cajas de ahorro, como mecanismos o instituciones creadas para resolver problemas de hambre, miseria e indigencia de los hombres y las cuales contenían para nosotros, indicios sobre prestaciones en materia de seguridad social, mismas que aún y cuando fueron incapaces de resolver los problemas de fondo por los que se crearon, nacieron de una experiencia otorgada por cada una de ellas y con el propósito de ser mejor que sus antecesoras, incluso en la actualidad junto con la previsión social y los seguros sociales no han desaparecido y se les consideran como complementarias de la seguridad social actual, de acuerdo al sistema nacional en el que se implementen, ya que la citada seguridad social se enriqueció de ellas para constituirse como una rama fundamental del Derecho Social.

Derivado de lo anteriormente señalado, diremos brevemente que el mutualismo original se formó cuando un grupo de hombres tomó conciencia de que en algún momento, alguno de ellos podría encontrarse en desgracia y que tenían que auxiliarse mutuamente para cuando se presentara dicha circunstancia, por lo que crearon un fondo común, al que deberían contribuir voluntariamente y del que recibirían ayuda en el momento oportuno, dicho mutualismo al transcurrir el tiempo, amplió las ayudas otorgadas a sus miembros, hasta que su práctica y teoría quedó rebasada con la aparición de las sociedades mutualistas de seguros, en las cuales las personas que las integraban, pagaban una cantidad única o periódica de dinero, con el propósito de formar un fondo común, del que se tomaba lo necesario para el caso de pagar el daño que hubiese sufrido alguna de ellas en sus bienes o en su persona por algún siniestro ocurrido, de acuerdo al monto que para el mismo se hubiese pactado en forma anticipada.

Las necesidades presentadas en el hombre hicieron aparecer diversos tipos cooperacionales de protección, de esta forma se constituyeron cajas de ahorro, cajas de previsión, fondos de auxilio, entre otros, los cuales tenían como finalidad otorgar a sus integrantes una vida de mayor desahogo frente a las desgracias comunes que se les presentaran, derivadas desde luego, de los infames ingresos que percibían.

También tenemos a la caridad, la cual aparece con el surgimiento del cristianismo, ya que no era otra cosa, sino que se le llamaba así al acto sentimental, unilateral y esporádico de una persona que le otorgaba ayuda a otra, sin ninguna obligación para ella, ni ningún derecho de solicitar algo a cambio, pero que cuando se percató de que esa caridad podría ofender la dignidad del hombre ayudado, se organizó con otros particulares y así apareció la beneficencia, en la que ya el grupo de particulares organizados podían ayudar al prójimo, ofreciéndoles a través de ciertos métodos que les eran propios, un auxilio en dinero y posiblemente más beneficios, si éstos cumplían con todos los requisitos por ellos exigidos; y no fué sino hasta con la

intervención del Estado cuando ese auxilio al prójimo desvalido, se le denomina asistencia.

Por lo que hace a la previsión social, ésta se fijó en la responsabilidad que tienen los patrones de los infortunios que tengan hombres, mujeres y niños trabajadores, es decir, la previsión social nació unida al derecho del trabajo y tuvo su origen en la teoría del riesgo profesional, mediante el cual, las empresas tienen a su cargo la obligación de reparar a la clase trabajadora de los accidentes ocurridos por el hecho o en ocasión de su relación laboral, aquí recordemos el sistema de beneficios que le eran otorgados a manera de recompensa por los servicios prestados, a los civiles y militares que prestaban sus servicios al Estado y que no eran otorgados a los demás trabajadores, ni mucho menos al pueblo en general.

Sin embargo, la previsión social al extender su campo de acción, de beneficios, para dirigirlos a nuevos sujetos, tuvo que abordar nuevos métodos o mecanismos para evitar mayores conflictos entre los integrantes de un Estado determinado, que en razón de su sistema y de las políticas de dar mejores condiciones de vida a sus pueblos, tenía que esforzarse para conseguirles mayores beneficios y uno de esos métodos empleados fué el de los seguros sociales, ya que en razón de las normas dictadas trasladó el seguro privado o mutualista al campo de la citada previsión social, en la que se sustituyó al patrón como obligado directo por la sociedad entera, representada en el mayor de los casos por el Estado, pero dicho seguro social sólo tenía como función suplir o sustituir el salario perdido o interrumpido al trabajador por el daño sufrido a cambio del otorgamiento de un beneficio traducido en el pago de dinero, que cubría únicamente una parte de ese daño ocasionado, por lo que se le llamó pago limitado o forfaitaire.

En este orden de ideas, el seguro social suponía dejar que se produjera el daño, es decir, que ocurriese un hecho interruptor de la percepción del salario, para pagar, indemnizar o compensar sólo una parte de aquel, sin embargo, con el transcurrir del

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

tiempo se amplió la noción de éste, toda vez que se observó que no solo la interrupción o pérdida del salario provocaba problemas en la comunidad, ya que había personas que sufrían iguales riesgos que los que tenían los trabajadores, pues no percibían ningún salario y vivían sólo de sus negocios, habilidades, oficios o profesiones, pero sin ser sujetos de una relación laboral y así se creyó más convenientemente que el seguro social se aplicara a un mayor número de personas, a todas si fuese necesario, independientemente de que estuvieran o no asalariadas, de que tuvieran o no patrón, de que fueran sujetos de una relación laboral, pero ésta extensión no fué capaz de englobar otros hechos que no solo interrumpen o hacen perder el salario y los cuales también son afflictivos en la vida humana, por lo que con ello se da paso a la aparición de la Seguridad Social.

Una vez expuesto lo anterior, ya nos encontramos en posibilidad de precisar el concepto teórico de la Seguridad Social, para lo cual manejaremos algunos conceptos emitidos por igual número de tratadistas, no con el afán de confundir al lector, sino con el propósito de integrar de una manera clara nuestro concepto, al mismo tiempo que el difundir los conceptos que en nuestra época moderna se manejan para describir el tema eje del presente trabajo.

El Mtro. Miguel García Cruz,³⁸ nos proporciona el concepto del Dr. Julio Bustos, distinguido experto chileno en la materia y nos dice que su concepto propio esta basado en más de 100 exposiciones que se han elaborado, a saber:

Para el Dr. Julio Bustos: "La seguridad social presenta dos características fundamentales, una en extensión en el sentido de que debe de abarcar a la totalidad de la población y otra de mejoramiento en el sentido de cubrir todos los riesgos y proporcionar prestaciones substanciales, eficaces y suficientes para el mantenimiento del nivel de vida, alcanzado durante el período de actividad".

³⁸ GARCIA CRUZ, Miguel. "LA SEGURIDAD SOCIAL: BASES, EVOLUCION, IMPORTANCIA ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA". México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1955, p. 43.

Para el Mtro. Miguel García: "La Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva".

El Lic. Alberto Briceño Ruiz,³⁹ nos proporciona los siguientes conceptos: para Moisés Poblete Troncoso: "La Seguridad Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mayor vida cultural, social y del hogar".

Para Francisco José Martone: "La Seguridad Social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura; de amparo contra todos los infortunios y previsión. Es lucha contra la miseria y desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida de capacidad de trabajo (enfermedad, vejez, accidente), pérdida del salario (paro forzoso, invalidez); procurando proteger la integridad físico-orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola, cuando se ha perdido; manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia".

Para el propio Lic. Briceño: "La Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural".

³⁹ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Op. Cit., pp. 14 y 15.

Para el Mtro. Trueba Urbina⁴⁰ el Derecho de la Seguridad Social es: "El conjunto de leyes, normas y disposiciones de derecho social que tienen por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

En resumen, desde nuestro punto de vista se puede conceptualizar a la Seguridad Social como el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones de Derecho Social que tienen como finalidad garantizar contra cualquier contingencia social, la existencia digna de la vida humana, desde antes del nacimiento y hasta la muerte.

Consideramos conveniente para que pueda ser entendido nuestro concepto, señalar que la referencia realizada a la contingencia social se hizo en virtud de que es más extensa su noción y de mayor contenido, así por contingencia social debemos entender a los hechos o eventos que normalmente provocan una necesidad al ser humano, la cual tiene su origen en la disminución o pérdida del ingreso, no solo salario, en la insuficiencia del propio ingreso por la generación de gastos adicionales o complementarios y en aquellos hechos que hacen descender el nivel o la dignidad de la vida, o que impiden su elevación, su plenitud o su autosuficiencia.

Por lo anterior, podemos afirmar que la seguridad social al garantizar que cada ser humano cuente con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado de dignidad, se constituye en el sistema más evolucionado de protección, tutela y reivindicación de los llamados económicamente débiles, mediante el establecimiento de satisfactores que tienden a lograr un nivel de vida más digno y que los Estados modernos han incluido dentro de sus programas y acciones nacionales, como una protección social.

⁴⁰ TRUEBA URBINA, Alberto. "LA NUEVA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO". Op. Cit., p. 51.

Nos parece pertinente desde este punto en desarrollo, dejar claramente establecido que no pueden ser objeto de confusión la seguridad social y el seguro social, ya que aquélla tiende a la protección de todos los individuos, brindándoles auxilio frente a cualquier contingencia y les proporciona los medios para lograr mantener y superar sus logros, por lo que es tan amplia que toda ciencia, arte, técnica y conocimientos humanos forman parte de ella; y el seguro social al no poder proteger a todos los individuos, se limita a brindar protección a ciertas personas, consideradas éstas como individuos que integran solamente grupos económicamente activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad.

De tal forma, que podemos decir que la seguridad social es el género y el seguro social, su instrumento; la existencia de la primera supone la existencia del segundo; pues si el seguro social crece, se amplía con ello el marco de beneficios de la seguridad social; la seguridad social en fin es total, obligatoria y humana y el seguro social es un mecanismo que produce un resultado previsto y deseado.

Sin embargo, el desarrollo de la seguridad social en nuestro país, depende en gran medida de las circunstancias y acontecimientos de tipo económico y como es bien sabido, la crisis económica que afecta a México es bastante compleja, por lo que se dificulta llevar a cabo los programas establecidos para una plena seguridad social y esto afecta a la población en general, pero sobre todo a aquellos más necesitados, por lo que sería pertinente que el Gobierno reflexionara sobre las perspectivas que dicha seguridad social tiene y ofreciera más alternativas para hacer frente a las deficiencias existentes en materia de bienestar social, tal como podría ser un seguro de desempleo, que permitiría al individuo seguir contando con los medios indispensables que le permitan llevar una vida de tranquilidad y no de desesperación, en el tiempo en que se encuentra desempleado.

Además, los mismos problemas económicos de nuestro país, han conllevado a la existencia de otras necesidades sociales que no son atendidas en forma satisfactoria o

simplemente no son cubiertas por los diversos medios de que disponen las instituciones encargadas de dicha seguridad social en nuestro país, por lo que este vacío representa una gran preocupación para la sociedad, que reclama por la injusticia y abandono en que se encuentra, una acción gubernamental que estructure, financie y organice adecuadamente nuevos instrumentos de protección social, que mejoren y en su caso, también aumenten la significación social y los alcances de la forma tradicional de aplicación de los seguros sociales.

Es por lo anterior, que podemos afirmar que la seguridad social en nuestro país no ha alcanzado su grandiosidad de protección hacia todo ser humano, ya que sólo se encuentra destinada a la totalidad de hombres que viven de su trabajo y esto es explicado claramente por el Mtro. De la Cueva⁴¹ al señalar las relaciones entre el derecho del trabajo, la previsión y la seguridad social, ya que menciona: "... los tres estatutos poseen una causa común, que es la miseria que reina en las grandes masas de la población de nuestra tierra y la explotación del hombre por el hombre; y se proponen una finalidad única, que es el vivir humano del hombre real. Pero en tanto el derecho del trabajo y la previsión social nacieron de y para la clase trabajadora y mantienen su característica de derecho de clase, la seguridad social, con su doble sentido de universalidad y eternidad, dejó de contemplar a las clases sociales y mira únicamente al hombre, a fin de resolver el problema de su necesidad.

Sin duda, la seguridad social conserva, en el mundo capitalista, la categoría de un derecho de clase, entendido este concepto, no como la suma de los trabajadores asalariados, sino como la totalidad de los hombres que viven de su trabajo, en oposición a los que explotan su riqueza. Pero esta condición no podrá darse en el mundo del mañana, porque en él desaparecerá la división de la sociedad en poseedores y desposeídos y, consecuentemente, en clases sociales... la idea y la naturaleza de la seguridad social serán idénticas, usamos ahora una fórmula vieja, en el tiempo y en el espacio, en el mundo capitalista y en el socialista, pero será en éste

⁴¹ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., p.51.

donde se cumplirá integralmente su destino, porque ahí se identificará con la concepción nueva de la justicia, si bien podría también decirse que en la sociedad futura, la meta de la justicia será la misma de la seguridad social, a saber, satisfacer la necesidad de cada persona".

Para finalizar el presente punto de estudio, sólo nos resta señalar que es al término de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cuando el resultado de ella traducido en desocupación, invalidez, orfandad, mayores enfermedades y vejez, provocan una intensa acción para crear un mundo mejor en el que impere la paz y la justicia social, en base a mejores condiciones de vida y de trabajo de las clases económicamente activas, así como en la nivelación justa de los estratos sociales, a través de un equitativo mecanismo de redistribución de la riqueza nacional, llamado seguridad social.

Es decir, es en este período cuando se da la creación de la seguridad social como disciplina, ya que es cuando la humanidad advierte que es el hombre el que necesita, ansía y merece seguridad, toda vez que sucesos tales como desocupación, enfermedad, orfandad o vejez, no pueden ser considerados exclusivamente para la clase trabajadora o para parte de ésta, por lo que con un esfuerzo de todos los hombres, dentro de un marco de responsabilidad y solidaridad social, se busca la solución bajo la tutela del Estado, el cual como ya habíamos citado, deja su actitud individualista, para tender a una protección social, provocando con ello, que la seguridad social comience a expandirse por todo el mundo, como uno de los derechos humanos fundamentales, por lo que consecuentemente se le considera validamente como una rama autónoma del Derecho Social, con objetivos y principios específicos propios.

2.6. Contenidos de la Seguridad Social.

Antes de precisar los elementos que constituyen a la Seguridad Social en México, nos parece de suma importancia hacer mención al contenido que de ésta disciplina jurídica se contempla en el ámbito internacional.

En principio y por su importancia, señalaremos a la Declaración Universal de Derechos Humanos, derivada de la reunión de las Naciones Unidas en París, Francia y proclamada por la Asamblea General de dichas Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 y a cuyo organismo pertenece nuestro país. En dicho ordenamiento se consagraron los derechos de seguridad social, al expresarse en sus artículos 22 y 25, lo siguiente:

“Artículo 22. 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 recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”

Dichos principios universales, fueron adoptados en la región americana por la Organización de Estados Americanos en el Acta de Bogotá suscrita en el mismo año de 1948, ya que en su Declaración de Derechos y Deberes Humanos, mencionó que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Los gobiernos tienen responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas".

En este orden de ideas y toda vez que la significación y trascendencia del marco jurídico a nivel internacional de la seguridad social, conlleva grandes beneficios a la población en general, se esperaba que desde su aparición, el proceder interno de cada país fuese recogiendo los citados principios para fortalecer y desarrollar esta disciplina en su ámbito de aplicación interno, adoptándose en consecuencia por todas las naciones americanas, como disposiciones que serían elevadas a rango constitucional, sin embargo, como es bien sabido, en nuestro país como ya se contaba con la Declaración de los Derechos Sociales desde 1917 y en la cual se contenían derechos de seguridad social, no se realizó modificación constitucional alguna y esos derechos universales que deberían de ser consagrados dentro del capítulo de las Garantías Individuales de la Constitución Federal, sólo se encuentran en nuestro artículo 123, como derechos de la clase trabajadora y no como derechos del individuo, con excepción hecha a la mención que se realiza en los artículos 3º y 4º de nuestra Constitución, de que toda persona tiene derecho a recibir educación, a la protección de la salud y de que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna.

Por todo lo anteriormente señalado y recordando que la Seguridad Social tiene como finalidad garantizar cualquier contingencia social, podemos afirmar que dicha disciplina tiene como elementos que la constituyen desde el punto de vista de su concepción, a todos los sistemas de protección que abarquen todos los riesgos y beneficien a la población en general, desde antes de su nacimiento y hasta su muerte, toda vez que la seguridad social es un derecho que debe disfrutar toda la población como una función propia para la vida.

Así, podemos finalizar el presente punto, diciendo que el Derecho Mexicano de la Seguridad Social, tiene su base constitucional, en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los elementos que la contienen se

encuentran previstos por lo que hace a todos los trabajadores en general en su Apartado A, Fracciones V que garantiza el derecho a la maternidad; XII referente a la obligación de que se proporcione a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, de que se establezcan escuelas, enfermerías y demás servicios para la comunidad, como podrían ser mercados públicos y centros recreativos; XIII el derecho a que se proporcione capacitación o adiestramiento para el trabajo; XIV la garantía de la reparación de los riesgos de trabajo; XV la garantía del derecho de higiene y salubridad y seguridad en los centros de trabajo; XXX referente también a la adquisición de casas baratas e higiénicas, para ser adquiridas en plazos determinados; y la más importante por que en ella se contiene el instrumento por el cual se aplica la seguridad social en México, es sin duda alguna, lo dispuesto por su fracción XXIX que declara como de utilidad pública la Ley del Seguro Social y en ella se comprenden los seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias.

Y por lo que hace a los trabajadores al servicio del Estado, la seguridad social para éstos, se organiza conforme a las bases mínimas a que hace alusión la fracción XI del Apartado B de nuestra Constitución y que por su importancia para los fines del presente trabajo serán analizadas en la parte final del siguiente Capítulo.

Sólo nos resta apuntar que la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, constituyen la legislación reglamentaria de nuestro artículo 123 Constitucional en materia de seguridad social.

2.7. Objetivos de la Seguridad Social.

Para finalizar el presente Capítulo y de acuerdo a todo lo anteriormente expresado, podemos concluir que:

La seguridad social tiene como principal objetivo el amparar a todos los individuos de cualquier contingencia social que se les presente, desde antes de su nacimiento y hasta su muerte.

Asimismo, podemos señalar como otro objetivo complementario de la seguridad social, el de garantizar el derecho humano a la salud y a la asistencia médica, y el proteger los medios de subsistencia y los servicios sociales de todos los miembros de la comunidad, que sean necesarios para su bienestar individual y colectivo.

CAPITULO TERCERO

LA RELACION JURIDICA DEL ESTADO CON SUS TRABAJADORES

- 3.1. *La Administración Pública, Concepto.*
- 3.2. *Clasificación y Sistemas de Organización de la Administración Pública Federal.*
 - 3.2.1. *La Administración Pública Centralizada.*
 - 3.2.2. *La Administración Pública Descentralizada o Paraestatal.*
- 3.3. *La Función Pública, Generalidades.*
 - 3.3.1. *Concepto.*
 - 3.3.2. *Su Ejercicio.*
 - 3.3.3. *Sus Fines.*
- 3.4. *Ingreso al Ejercicio de las Funciones Públicas.*
- 3.5. *Los Trabajadores al Servicio del Estado y su Régimen de Seguridad Social establecido en la Legislación Vigente.*

CAPITULO TERCERO

LA RELACION JURIDICA DEL ESTADO CON SUS TRABAJADORES

3.1. La Administración Pública, Concepto.

Toca el turno en la evolución de nuestro trabajo de investigación, de iniciar la delimitación en cuanto a su campo de ubicación de los trabajadores que prestan sus servicios en favor del Estado, ya que resulta indiscutible la importancia que tienen las normas jurídicas que regulan entre otros aspectos, los órganos del Estado existentes en los cuales pueden laborar, su incorporación a dichos órganos, así como las controversias que se han generado sobre la relación jurídica que se tiene y sobre todo los beneficios que este sector laborante en nuestra sociedad, goza en materia de seguridad social.

Sin embargo, hablar de trabajadores al servicio del Estado en general, conlleva a realizar un extenso y minucioso estudio, que por su misma extensión podría ser motivo de un trabajo independiente al presente, por lo que nuestro estudio como lo planteamos desde un inicio, lo referiremos únicamente a aquéllos trabajadores que prestan sus servicios en una sola de esas partes que conforman a dicho Estado. En efecto, nos referimos sólo a aquellos trabajadores que prestan sus servicios en la Administración Pública Federal, razón por la cual tendremos que precisar que se entiende por ésta y quienes la integran, por lo que sin el afán de hacer un extenso estudio sobre los mismos en el campo del Derecho Administrativo, sí tenemos que

referirnos a él, ya que es precisamente a esta rama del Derecho a la que le corresponde su descripción y estudio, como parte de la encomienda que tiene de desarrollar y reglamentar la creación, organización y funcionamiento de las instituciones administrativas y de los medios esenciales que se requieren para el ejercicio de la función administrativa, la cual es considerada por la doctrina como una de las tres funciones del Estado.

Así comenzaremos diciendo que el Estado como persona jurídica de Derecho Público, lleva a cabo la realización de sus fines por medio de la división que hace de sus funciones, ya que según sean sus fines de acuerdo con ellos, posteriormente se determinan sus funciones. De tal manera que los fines del Estado, los cuales se constituyen por las metas, propósitos o tendencias de carácter general que se le reconocen al propio Estado y que se encuentran plasmadas en su legislación, para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas y con ello mantener la armonía del vivir social de los gobernados, como justificación de su existencia, tienen que estar reconocidos por la ley para alcanzar una meta, esto a través de las funciones del Estado, que no son sino medios o formas que adopta el derecho para permitir al propio Estado el cumplimiento de sus fines.

Al respecto el Mtro. Rafael Bielsa nos comenta: "Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos pueden existir, claro está, y son defendidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad sólo están garantizados por la norma jurídica obligatoria y, por tanto, coactiva en caso necesario. Es esa la misión del Estado, la de garantizar,

mediante normas (órdenes o mandatos, que la ley en sentido material), la actuación de los fines generales en concepto lato (fines jurídicos)".⁴²

Ahora bien, las funciones del Estado se han venido agrupando en tres grandes categorías, que la doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido como esenciales para llevar a cabo los fines del propio Estado y que en el sentir del Dr. Serra Rojas han sido el resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional de la división de poderes, a saber:

a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional".⁴³

Es importante mencionar los dos criterios que comúnmente se utilizan para determinar la naturaleza de las funciones del Estado, ya que pueden considerarse desde el punto de vista formal o subjetivo, que es cuando se considera al acto jurídico según el órgano que realiza la función y desde el punto de vista material u objetivo que es cuando se prescinde del órgano que lo realiza y se está a los elementos propios, al contenido del acto jurídico considerado, así las funciones del Estado serán formalmente legislativas, administrativas o judiciales, cuando estén atribuidas o sean realizadas por los poderes legislativo, ejecutivo o judicial; y serán materialmente funciones legislativas, administrativas o judiciales, cuando la naturaleza del acto sea legislativo, administrativo o judicial, como por ejemplo la facultad reglamentaria atribuida al Poder Ejecutivo, que es una función formalmente administrativa, pero de naturaleza legislativa desde el punto de vista material.

⁴² BIELSA, Rafael. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Buenos Aires, Ed. Depalma, 1966, Tomo I, p. 151.

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Decimotercera Edición, México, Ed. Porrúa, 1985, tomo I, p. 38.

Normalmente coinciden el carácter formal, con el carácter material de las funciones del Estado, sin embargo, en nuestro orden jurídico podemos apreciar que existen funciones del Estado que son materialmente administrativas, legislativas o judiciales y que están atribuidas o son realizadas por diferentes poderes, a los que por su misma naturaleza no les corresponderían, esto es debido a la cooperación y coordinación que debe existir entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales forman una unidad que es el Gobierno del Estado.

En este orden de ideas, podemos decir que cuando el Estado realiza una función bajo un orden jurídico, que tenga como propósito la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, se está en presencia de una función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo; cuando el acto realizado por el Estado tiene como esencia la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, estamos en presencia de una función legislativa, encomendada desde luego al Poder Legislativo; y cuando el Estado realiza un acto que tiene como finalidad su intervención para resolver o dirimir una controversia, que permita lograr la estabilidad del orden jurídico, se habla de una función jurisdiccional, la cual se encomienda al Poder Judicial.

Nos parece de importancia haber expuesto lo anterior, ya que ello nos permite entender y conceptualizar de una forma más clara, lo que es la administración pública, ya que ésta es la que ejerce la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, no olvidando que de acuerdo con la distribución de competencias que existen en nuestro régimen federal, dicha función puede ser de carácter federal, estatal o municipal, esto en virtud de lo previsto en los artículos 39, 40, 41 y 115 de nuestra Constitución, los cuales prevén que nuestra república representativa, democrática, federal, popular y soberana, se integra con tres entidades o personas jurídicas diversas, tales como la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Expuesto lo anterior y por lo que se refiere a la Federación ésta actúa por medio de sus poderes fundamentales, que como ya vimos tienen la encomienda de realizar las funciones del Estado, pues bien nos toca referirnos ya en forma exclusiva al Poder Ejecutivo Federal, cuyo organismo más importante, coinciden los administrativistas, es la Administración Pública o conjunto de entes personalizados, normados por el Derecho Administrativo.

Así continuaremos diciendo, que para referirse al término administración, es necesario tomar en cuenta los sentidos que éste conlleva, ya que administración en sentido objetivo es la acción o realización de un acto y en sentido subjetivo implica una estructura orgánica a la que le está atribuida la función de administrar y, éste último término de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, etimológicamente proviene del vocablo latino administrare, de ad=a y de ministrare=servir, por lo que su significado sería "servir a "; sin embargo, existe un sentido estricto creado por la doctrina administrativa, la cual refiere a la administración como el conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas, por lo que también se considera como administración pública a la acción que tiene a su cargo el Estado, encaminada a concretizar los fines que le son propios, proveyendo por medio de servicios públicos o administrativos a los intereses de la colectividad.

Para el Mtro. Gabino Fraga, la Administración Pública "debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de éste organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros

organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".⁴⁴

A pesar de ser distinguido y claro el concepto de Administración Pública antes citado, nosotros consideramos que el concepto que a continuación se menciona y que nos proporciona el Dr. Serra Rojas tiene un sentido más amplio y preciso en cuanto a su contenido y sintaxis, por lo que con éste concluiremos el presente punto.

"La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".⁴⁵

3.2. Clasificación y Sistemas de Organización de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con la doctrina, la administración pública puede ser considerada desde diversos aspectos, ya que su accionar es muy variado e intenso para cumplir según lo previsto por la ley con su finalidad.

Así la administración Pública, puede ser apreciada en razón con la naturaleza de las funciones que realiza y atendiendo a la estructura del órgano al cual se encuentra encomendada su ejecución.

1.- En razón con la naturaleza de las funciones que lleva a cabo, la administración pública puede ser:

⁴⁴ FRAGA, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO". Vigésimonovena Edición, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 119.

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 75.

a) Activa.- Es aquella en la que el órgano, que puede ser unipersonal o colectivo, se encamina a realizar, decidir y ejecutar en forma concreta y práctica, los fines que tiene encomendados el Estado, y que se encuentran previstos en su legislación, es decir, es aquella que realiza, decide y ejecuta; su actividad es acción y obra, la realización y decisión le corresponden al órgano y la ejecución al titular del órgano de acuerdo con las atribuciones que tiene conferidas por ley.

b) Jurisdiccional.- Es la que decide las cuestiones promovidas por los administrados, cuando un acto ha alterado el orden jurídico lesionando sus intereses, como pueden ser los recursos o reclamaciones que presenta; esta administración jurisdiccional, es la potestad que tiene el Estado de solucionar intereses contrapuestos que ha provocado con su actuar.

c) Interna .- Es la que se realiza por el propio órgano administrador, su actividad tiende a efectuarse para su propia organización y la misma no entra en relación con terceros, ya que tiene por objeto obtener un mejor funcionamiento y actuar del órgano.

d) Externa.- Es aquella cuando la actividad del órgano se encuentra vinculada con terceros, con el objeto de satisfacer un mayor número de intereses públicos, cuya ejecución le corresponde al propio órgano en virtud de una disposición legal.

e) Consultiva.- La administración consultiva se manifiesta en opiniones técnicas que requiere la misma, en la preparación de su actuar, aquí se da una función de colaboración con los administrados.

f) Reglada.- Es aquella en la que la actividad del órgano se encuentra totalmente supeditada a la ley, ya que existen reglas que deben ser observadas y no se pueden realizar otros actos que no sean los que no se encuentren expresamente permitidos por la ley.

g) Discrecional.- Es cuando la actividad del órgano se da en un orden de mayor libertad, ya que se tiene un mayor margen de posibilidad de decidir y seleccionar su actuación, esto en virtud de que su conducta no se encuentra determinada por norma legal alguna, sino por la finalidad legal que se tiene que cumplir frente a los administrados.

h) Dé Control.- La administración de control o de contralor es la que se ejerce sobre los actos que ella misma tiene encomendados o a los administrados vinculados con ella, con el propósito de comprobar la legitimidad, oportunidad y conveniencia de dichos actos, por lo que este tipo de administración de control puede ser preventivo, cuando su ejecución se lleva a cabo antes de la emanación del acto o represivo, cuando se ejecuta después de haberse realizado el acto.

2.- Atendiendo a la estructura del órgano al cual se encuentra encomendada su ejecución, la administración pública se considera por la doctrina, como:

a) Administración Pública Burocrática.- Se considera así a aquélla en donde las funciones se encuentran encomendadas a personas físicas que actúan individualmente, tienen como principio regulador de su actuar a la jerarquía, la cual se distingue por ser permanente o continua.

b) Administración Pública Colegiada.- Es aquella en la que el ejercicio de la función se encuentra asignada a varias personas físicas al mismo tiempo y en igualdad de condiciones, sin menoscabo de las facultades que tiene la persona que preside el órgano, como puede ser un presidente, un director o un rector, entre otros; éste tipo de administración colegiada tiene como principio regulador de su actuar la toma de decisiones por mayoría de sus integrantes, distinguiéndose por ser discontinua, es decir, por que su actuación se encuentra requerida mediante previa convocatoria a sus miembros.

c) Administración Pública Autárquica.- Llamada así a la función que realiza el Estado a través de uno o varios órganos dotados de personalidad y patrimonio jurídico propios; esta es una administración que se realiza en forma indirecta, toda vez que el órgano que es creado, es quien desarrolla la actividad y satisface los fines públicos que le corresponden al Estado.

Ahora bien, una vez señalada la clasificación que de la Administración Pública realiza la doctrina administrativa, pasemos a ver sus sistemas de organización, los cuales invariablemente siempre estarán encaminados a la satisfacción de las necesidades generales del país, como una actividad encomendada a la Administración Pública Federal, ya que es uno de los órganos del Poder Ejecutivo Federal.

En efecto, de acuerdo con el artículo 80 de nuestra Constitución Política "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", quien tiene de conformidad con la enumeración de sus facultades establecidas en el artículo 89 Constitucional, funciones de carácter administrativo primordialmente, las cuales lleva a cabo a través de la Administración Pública Federal, misma que en términos de lo preceptuado por el artículo 90 Constitucional adopta dos sistemas de organización: el de centralización y el de descentralización o paraestatal.

3.2.1. La Administración Pública Centralizada.

Es importante tener presente el contenido del artículo 90 de nuestra Constitución Política, ya que éste es el marco normativo que prevé los sistemas de organización de la Administración Pública Federal, toda vez que a la letra nos indica:

"ART. 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden

administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Así, la ley expedida por el Congreso de la Unión que se encuentra vigente y que establece las bases de organización de la administración pública federal, en centralizada y descentralizada o paraestatal, es la conocida como Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que fué publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976 y que ha sido objeto de múltiples modificaciones por decretos del Ejecutivo Federal; y la cual determina en su artículo 1º que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

La doctrina administrativa distingue dos tipos de administración centralizada, la propiamente dicha y la centralización administrativa con desconcentración, como a continuación se señala:

“a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que está sobre toda la administración pública federal.

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y

responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que los unen al poder central".⁴⁶

En efecto, la doctrina del Derecho Administrativo que se encuentra plasmada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reconoce los dos tipos de centralización administrativa anteriormente señalados, ya que en su artículo 2º precisa que: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado; II. Departamentos Administrativos; y III. Consejería Jurídica"; y en sus artículos 10 y 11, dispone respectivamente que "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna" y que "Los Titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República", con lo que se denota la organización de un poder único.

Concomitantemente con lo anterior, el artículo 17 de la Ley en cuestión nos señala que: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables", con lo que se denota la organización de un poder de subordinación, para ejercitar facultades encomendadas al poder central, pero en forma exclusiva y dentro de ciertos parámetros establecidos en la propia ley, a este tipo de

⁴⁶ *Ibidem.*, p. 480.

órganos administrativos desconcentrados no se les dota de personalidad jurídica, ni de un patrimonio propio, sólo se le da capacidad para actuar con una relativa autonomía.

Por lo anterior y para los fines del presente trabajo, señalaremos a continuación de conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Dependencias de la Administración Pública con las que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos que tiene encomendados en el orden administrativo, mismos asuntos que se encuentra enumerados de acuerdo con cada Dependencia en los artículos 27 al 43 de la citada Ley:

- 1.- Secretaría de Gobernación (art. 27);
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores (art. 28);
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional (art. 29);
- 4.- Secretaría de Marina (art. 30);
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 31);
- 6.- Secretaría de Desarrollo Social (art. 32);
- 7.- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (art.32 bis);
- 8.- Secretaría de Energía (art. 33);
- 9.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (art. 34);
- 10.-Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (art. 35);
- 11.-Secretaría de Comunicaciones y Transportes (art. 36);
- 12.-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (art.37);
- 13.-Secretaría de Educación Pública (art. 38);
- 14.-Secretaría de Salud (art. 39);
- 15.-Secretaría de Trabajo y Previsión Social (art. 40);
- 16.-Secretaría de la Reforma Agraria (art. 41);
- 17.-Secretaría de Turismo (art.42); y
- 18.-Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (art. 43).

De la misma manera, las citadas dependencias pueden contar como ya veíamos anteriormente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con órganos administrativos desconcentrados, tal es el caso de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que tiene como desconcentrado a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; de la Secretaría de Educación Pública que tiene como órganos desconcentrados a la Comisión Nacional del Deporte, al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, al Instituto Nacional del Derecho de Autor, al Instituto Politécnico Nacional, a Radio Educación y a la Universidad Pedagógica Nacional; o de la Secretaría de Salud que tiene entre otros como órganos administrativos desconcentrados a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, al Centro Nacional de Rehabilitación, al Hospital Juárez de México, al Centro Nacional de Transfusión Sanguínea; o de la Secretaría de Turismo que tiene como desconcentrados al Centro de Estudios Superiores de Turismo y Representaciones de Turismo en el Extranjero.

3.2.2. La Administración Pública Descentralizada o Paraestatal.

Recordando lo mencionado por nuestro artículo 90 Constitucional, la ley que expida el Congreso, definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, pues bien dicha ley, también es precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual dispone en su artículo 1º que "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

El régimen paraestatal comprende una diversidad de organismos y entidades, que son regulados por leyes especiales y que se caracterizan por la diversificación de

la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino es el retirar poderes de la autoridad central y transferirlos a una autoridad de competencia menos general, es el alejar o disminuir esa jerarquía administrativa del poder central, conservando éste último únicamente ciertas facultades en materia de control y vigilancia del actuar de estos organismos.

El sistema de organización administrativa descentralizado, tiene como sus principales características, el de poseer un régimen jurídico especial (también llamado autonomía técnica), una personalidad jurídica y un patrimonio propio.

Podemos decir, de acuerdo con el Dr. Serra Rojas que "La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".⁴⁷

Cabe señalar que si bien es cierto que este sistema de organización administrativa descentralizado o paraestatal, es considerado y establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la organización, funcionamiento y control de los organismos considerados en este sistema, es regulado por la ley que es reglamentaria en lo conducente de nuestro ya citado artículo 90 Constitucional y es la llamada *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*.

Considerando que nuestro tema de estudio es centrado en las Dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales ya fueron señaladas, nos parece pertinente no ahondar más en el estudio de los organismos componentes de la administración pública descentralizada o paraestatal, por lo que sólo diremos acorde

⁴⁷ Ibidem., p. 482.

con lo establecido en el artículo 48 de la Ley Orgánica ya citada, que el Presidente de la República a fin de que pueda tener intervención en la operación de las entidades que conforman a la administración pública paraestatal, las agrupa en sectores definidos, de acuerdo con el objeto que cada una de ellas tenga, en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y esto se encuentra previsto en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada recientemente en el D.O.F. el 13 de agosto de 1999 y que nos indica entre otros como organismos descentralizados al Instituto Mexicano de la Radio, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Pronósticos para la Asistencia Pública, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Servicio Postal Mexicano y demás; así como entre otras Empresas de Participación Estatal Mayoritaria a Aseguradora Hidalgo, S. A., Nacional Financiera, S.N.C., Liconsa, S.A. de C.V., Educal, S.A. de C.V. y demás.

3.3. La Función Pública, Generalidades.

3.3.1. Concepto.

Siguiendo con nuestro breve estudio de la Administración Pública, nos parece conveniente dentro del desarrollo del presente trabajo, referirnos a la función pública, no sin antes puntualizar que la misma administración pública se refiere a los diversos órganos encargados de realizar la función administrativa y por ende al requerimiento necesario de personas físicas que están a cargo de dichos órganos y las cuales deben de ser eficientes e idóneas para que puedan llevar a cabo la función establecida en la ley.

Por ello comenzaremos diciendo que el término función debe ser identificado como la forma en que se manifiesta un ente, la forma en que expresa a través de diversos matices su existencia, por lo que en este sentido, recordemos que el Estado puede llevar a cabo el ejercicio de su poder a través de diversas funciones, tales como la legislativa, judicial o administrativa, siendo en esta última en la que se desenvuelve la función pública.

Ahora bien, el Diccionario de Derecho de Guillermo Cabanellas nos dice que función pública es un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirle.

Por su parte, el Dr. Andrés Serra Rojas nos señala que "la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones".⁴⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha externado su concepto de función pública y así de acuerdo con el informe del Presidente de la Corte, en 1959, Primera Sala, página 36 nos indica: "Si por función pública se entiende el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades del Gobierno, del poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público, se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trasciende como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación de

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 345.

incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su naturaleza quedan fuera del poder público, dedicados a la realización de servicios que no implican soberanía e imperio".⁴⁹

De los conceptos de función pública anteriormente señalados el que nos parece más claro en cuanto a su contenido es el que nos proporciona la Suprema Corte, ya que el aludido por el Dr. Serra Rojas creemos por lo que plantea en su inicio, es el que ha originado una serie de confusiones en la doctrina administrativa en lo referente a lo que debe de entenderse por función pública, ya que algunos otros autores al referirse a este concepto lo identifican como el conjunto de deberes, derechos y obligaciones que se origina entre el Estado y los servidores del mismo, otros en forma por demás práctica han venido denominando tradicionalmente a la función pública como el conjunto de relaciones jurídicas que se dan entre el Estado y sus trabajadores, lo cual en nuestra consideración y en atención a lo señalado por la Corte nos parece incorrecto, toda vez que dicho concepto se refiere al ejercicio del poder público, a su manifestación externa y no a su estructura interna, ni a la situación jurídica de sus partes, es decir, de los trabajadores del Estado, ya que una cosa es que dichos trabajadores se identifiquen con el órgano del poder estatal y su voluntad y acción sea la propia del Estado y otra que función pública sean los derechos y obligaciones que tienen en cumplimiento de su deber, como servidores del mismo.

Cabe señalar que la confusión anteriormente aludida, se originó a partir de que el ejercicio del poder del Estado sólo puede ser realizado por medio o a través del actuar de las personas físicas, esto en virtud de que cuando se trata a la función pública, se hace referencia invariablemente a la actuación de las personas físicas que deben ejercitar la competencia que la propia ley les confiere a los órganos del Estado y esto conlleva a referirse necesariamente a los servidores del propio Estado y a los elementos y características jurídicas que tienen en el desarrollo de la actividad

⁴⁹ *Ibidem.*, p. 346.

encomendada, pero esto no debe justificar en forma alguna que se confunda el régimen jurídico de los sujetos que tienen a su cargo el ejercicio de la acción o voluntad Estatal, con la acción o voluntad del Estado mismo.

3.3.2. Su Ejercicio.

Como se desprende del propio concepto al cual nos adherimos y que fué proporcionado por la Suprema Corte, el ejercicio de la función pública es realizado a través de personas físicas, mismas que en su actuar ejecutan o ejercitan la competencia que la propia ley les confiere a los órganos del Estado.

Es de importancia mencionar, que de acuerdo con la doctrina administrativa, entre el Estado y sus órganos no existe relación jurídica alguna, ya que estos últimos solo constituyen una parte de la personalidad del Estado y se consideran como esferas especiales de competencia, las cuales en conjunto forman la competencia que le corresponde al Estado en materia administrativa y la misma sólo se puede ejercitar por virtud de una ley que ordena y efectúa de forma sistemática la distribución de las facultades que deben tener dichos órganos, así como que se puedan suprimir o modificar en cualquier momento dichas facultades, únicamente a través de la determinación expresa de otra ley.

Pues bien, como decíamos esos órganos caracterizados por ser esferas especiales de competencia, requieren de personas físicas que tienen la encomienda de ejercitar esa competencia, convirtiéndose tales personas en titulares de esos órganos jurídicos, sin que esto tienda a confusión alguna, ya que el órgano al ser una creación legal, una esfera especial de competencia sólo puede tener vigencia hasta que una nueva disposición legal cambie los supuestos de su existencia y de su competencia, y el titular solo es una persona física, un ser humano que su voluntad es la que pone en movimiento al orden jurídico que tiende a realizar los fines que una comunidad se ha

propuesto como parte de la encomienda del Estado, por lo que sólo se puede considerar como titular encargado de las funciones que al órgano corresponden y su existencia como titular puede variar sin que afecte la continuidad del órgano, ya que además de la voluntad manifestada y ejercida dentro de la propia esfera de competencia del órgano, tiende esa voluntad a la satisfacción de sus intereses personales.

Lo anterior, nos conlleva a tratar de precisar el carácter que tienen dentro de la doctrina administrativa los titulares de los órganos de la Administración Pública, ya que se les puede llegar a llamar funcionarios, empleados, servidores públicos e incluso comúnmente burócratas.

Al respecto el Mtro. Bielsa nos indica: "La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual y la actividad física de las personas que son sus agentes, los cuales se dividen en funcionarios y empleados - y más adelante nos señala que- la distinción entre el concepto de funcionarios y empleado es la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular concorra a la formación de la función pública".⁵⁰

Nos parecen claros los conceptos antes mencionados por el Mtro. Bielsa, ya que con el término funcionario se designa a la persona física que ejerce la función pública con poderes propios a la función que propiamente desempeña, con facultades de ordenar y decidir y el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, las cuales pueden ser ejercidas por delegación o reglamentación.

⁵⁰ BIELSA, Rafael. Op. Cit., Tomo II, p. 23.

En este orden de ideas podríamos excluir a los llamados burócratas sin embargo, también debemos decir que en términos generales la burocracia alude a la clase social trabajadora que se encuentra integrada por funcionarios y empleados públicos, los cuales han quedado comprendidos dentro de nuestro sistema actual bajo el rubro de trabajadores al servicio del Estado, con similares características ya que son voluntarios, permanentes y remunerados.

Por ello es que aunque en nuestra propia Constitución, en las leyes administrativas y más aún en las leyes del trabajo, se emplean indistintamente los términos de funcionario, empleado o servidor público, sin que se precisen los efectos jurídicos de estas denominaciones, ya que las mismas han perdido el sentido inicial para ser consideradas todas ellas bajo un rubro de carácter general, como lo es el de "trabajadores al servicio del Estado" y ello lo podemos corroborar con la denominación de la propia "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional", derivada del propio Apartado B del citado Artículo de nuestra Constitución, que emplea la palabra trabajador para referirse a los empleados y funcionarios públicos.

3.3.3. Sus Fines.

Si como habíamos dicho, la función pública debe entenderse como el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado a través de la voluntad de las personas físicas a las que se les encomienda dichas atribuciones, consideramos que dicha función pública no puede tener otros fines en su ejercicio, más que los fines implícitos a las actividades del Estado, considerando como tales a todos aquellos que tienden a la realización eficiente de los servicios a su cargo y a aquellas actividades que conllevan a tutelar los valores del más alto rango en nuestra nación.

Pero como la realización de las actividades ejercitadas por el Estado para lograr la satisfacción del bien de toda la colectividad, se efectúa a través de personas físicas que se identifican con el propio órgano encargado de llevar a cabo la función pública, ésta también debe de tener dentro de sus fines, el que exista una bien planeada administración del personal eficiente e idóneo encargado de su ejercicio, por lo que en tal virtud se debe establecer el mejor clima de condiciones de trabajo para dicho personal, que le permita al Estado la obtención y retención de los mejores hombres y mujeres para su servicio, debiéndoles por consiguiente proporcionar diversas opciones para lograr el mejor desarrollo en sus aptitudes, a fin de hacer con ello que dichas personas consideren o vean en el ejercicio de la función pública una verdadera profesión, que no solo les permita cumplir un fin estatal, sino que sea la forma de vida que los conlleve a allegarse de mayores recursos económicos y de estímulos tanto materiales como espirituales para con ello satisfacer sus necesidades de subsistencia.

3.4. Ingreso al Ejercicio de las Funciones Públicas.

Ya decíamos en líneas anteriores, que el desempeño o la participación en el ejercicio de la función pública se encuentra identificado como un medio de vida de las personas físicas que la realizan, las cuales depositan su actividad laboral en dicha función para allegarse de recursos que les permitan subsistir, por lo que de nada sirve que los fines de la función pública sean los idóneos, que sea correcta la forma de su organización, que posea las normas y procedimientos adecuados, que tenga suficiencia de recursos financieros y materiales, si quienes van a ejecutar a la misma, no son eficientes e idóneos o tienen que llevar a cabo su actividad en condiciones que les son desfavorables para sus intereses personales y de subsistencia que persiguen.

Lo anterior, nos conlleva a mencionar que las personas físicas que ejercen la función pública tienen frente al Estado dos diferentes aspectos, el primero que lo identifica en un estado general de sujeción, ya que por el solo hecho de formar parte

de una población, se sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados y el segundo es en el que se identifica, en un estado especial de funcionario, empleado o servidor público, derivado de su vinculación como parte de los diferentes órganos que desempeñan la delicada función del ejercicio del poder, sujeto a derechos y deberes que lo afectan, ya que su actuar como parte del órgano será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.

En este orden de ideas, la situación de los funcionarios, empleados o servidores públicos como parte del órgano, ha generado diversas controversias y en lo específico relativas a su incorporación y a la naturaleza de la relación que éstos guardan con el Estado, ya que su ingreso al ejercicio de las funciones públicas se produce por la designación que se realiza a través de muy diversas formas y mediante diferentes procedimientos, dependiendo del tipo de trabajo, del nivel en que se desempeñe y del órgano al cual queda integrado, esto en virtud de los diversos regímenes jurídicos a los cuales se encuentran sujetos.

Con lo expresado anteriormente, nos parece oportuno para los fines de nuestro trabajo determinar a través de un pequeño análisis la relación jurídica que guarda el Estado con sus trabajadores, considerando como tales, aún y cuando no haya precisión sobre los mismos en las diversas disposiciones que los refieren, a los funcionarios, empleados o servidores públicos que ejercen la ya definida función pública.

De esta forma iniciaremos señalando, los diversos regímenes jurídicos a los que se encuentran sujetos los trabajadores al servicio del Estado, ya que aún y cuando se pudiese pensar que el régimen de dichos trabajadores se encuentra previsto en lo señalado por el Apartado B de nuestro Artículo 123 Constitucional, al regular el trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores y por

ende en su Ley Reglamentaria, esto no es del todo correcto, toda vez que en los ámbitos de los Poderes Legislativo y Judicial se da un régimen jurídico particular para ciertos grupos de sus trabajadores; como pueden ser a los Diputados y Senadores en términos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión o a trabajadores del más alto nivel en el Poder Judicial en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; pero más aún en el ámbito del Poder Ejecutivo, el régimen jurídico aplicable a muchos de los trabajadores del Estado, se encuentra previsto en el Apartado A fracción XXXI de nuestro Artículo 123 Constitucional al comprender a empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y por ende son susceptibles los trabajadores de las mismas a la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, lo cual es incorrecto, en virtud de que como ya veíamos las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, entre otros, forman parte en términos del artículo 90 Constitucional y de su Ley Reglamentaria, de uno de los Poderes de la Unión al ser partes integrantes de la Administración Pública Federal.

Así, podemos decir que en nuestro sistema jurídico mexicano los regímenes a los que se encuentran sometidos los trabajadores al servicio del Estado son:

1.-Trabajadores sujetos al régimen del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y por ende a la Ley Federal del Trabajo, que son aquellos que prestan sus servicios al Estado en organismos descentralizados, con excepción de los mencionados por el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (entre los que encontramos al ISSSTE, el Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista y aquellos organismos similares a éstos que tengan a su cargo función de servicios públicos); así como los que laboran en empresas de participación estatal, como pueden ser en Notimex, S.A. de C.V., Aeropuerto Internacional de la Ciudad de

México, S.A. de C.V., Estudios Churubusco Azteca, S.A., Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A., entre otras.

2.-Trabajadores sujetos al régimen que podríamos llamar general del Apartado B del artículo 123 Constitucional y por ende a su Ley Reglamentaria. Se dice general por que en este apartado se comprende a los trabajadores que prestan sus servicios en los Poderes de la Unión, en el que se encuentran contemplados a aquéllos directamente dependientes de la Administración Pública Federal Centralizada y Desconcentrada y en algunos casos en organismos descentralizados, así como los que prestan sus servicios al Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, en la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se excluyen de su régimen de aplicación a otros tipos de trabajadores, lo que hace que éstos tengan un régimen jurídico particular.

A este respecto, nos parece pertinente hacer la transcripción literal de los artículos 1º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, que disponen:

"Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Artículo 8º. Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de

Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.

En este sentido y de conformidad con lo establecido en el Apartado B Constitucional y en el artículo 8º antes citado, es necesario ampliar la clasificación que venimos haciendo del régimen jurídico aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, considerando los regímenes particulares a los que se encuentran sujetos y que serían los siguientes:

3.- Los trabajadores de confianza, que son aquellos que prestan sus servicios en favor del Estado y que sólo son regulados por la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, sin que hasta la fecha se encuentren expresamente protegidos con algún ordenamiento particular.

Es importante mencionar que dicho precepto Constitucional, sólo menciona que la Ley será la que determine los cargos que sean considerados de confianza y que éstos trabajadores sólo disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.

Asimismo, antes de continuar con nuestra clasificación cabe señalar, que aún y cuando en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hace mención en forma expresa de quienes son considerados como trabajadores de confianza en el Estado, en nuestro sistema jurídico mexicano se ha venido precisando que el criterio a seguir para considerar sí un trabajador es de confianza o no, depende de la naturaleza propia de las funciones, ya que dichas funciones deben tener un carácter general y continuo, por lo que no sería posible catalogar como tal a aquellos

trabajadores cuya función a desempeñar se distinga por ser concreta y de manera accidental.

4.- Los trabajadores que prestan sus servicios al Estado dentro del Ejército y Armada Nacional, cuyo régimen jurídico a aplicárseles se encuentra normado en la fracción XIII del Apartado B Constitucional y regulado por las correspondientes Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y de la Armada de México.

5.- Los trabajadores que prestan sus servicios al Estado en el Servicio Exterior Mexicano, cuyo régimen jurídico a aplicárseles se da en términos de la propia fracción XIII del Apartado B Constitucional y de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

6.- Los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, en su carácter de agentes del Ministerio Público y aquellos que pertenecen a las instituciones policiales, los cuales su régimen jurídico se encuentra previsto de acuerdo con las recientes reformas a la Constitución, publicadas en el D.O.F. el 8 de marzo de 1999, en la misma fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento y en las propias leyes que para tal efecto se expidan.

7.- Los trabajadores que prestan sus servicios al Estado en el banco central y en las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema jurídico bancario, rigen sus relaciones laborales de acuerdo con lo previsto en el Apartado B del 123 Constitucional, fracción XIII bis, y su aplicación corresponde a la denominada Legislación del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito.

8.- Finalmente, tenemos a los trabajadores que prestan sus servicios al Estado mediante un contrato civil o que están sujetos al pago de honorarios y por lo cual su régimen jurídico a aplicárseles sería de acuerdo con los contratos que hayan celebrado en los términos del Código Civil.

Cabe señalar que a este último grupo de trabajadores al servicio del Estado, es a quien en forma especial se encuentra dirigido el presente trabajo, ya que son a éstos precisamente a los que sujeta el Estado en su carácter de empleador, a un total estado de desprotección e indefensión a la hora de realizar su contratación, toda vez que los priva de las garantías mínimas sociales que deben otorgárseles, de conformidad con el artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento, el cual regula el trabajo humano, la actividad laboral de toda persona; y les elimina su derecho a disfrutar de los beneficios en materia de seguridad social previstos en su Apartado B, por lo que las consideraciones que tenemos respecto a la relación jurídica laboral existente entre éste grupo de trabajadores con el Estado y ya en forma particular con las Dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales ya han sido señaladas, las expondremos en el siguiente capítulo, como parte final de nuestro trabajo.

Sin embargo, es menester comentar que las propias disposiciones administrativas y aún la misma doctrina, hacen la diferencia de los prestadores de servicios por contrato de prestación de servicios profesionales con el Estado, entre aquellos que se encuentran sujetos a una relación laboral con alguno de los órganos encargados de realizar la función pública, como lo podremos confirmar más adelante; y los que no tienen dicha relación, ya que sus servicios son prestados en razón a un contrato para la realización de trabajos o prestación de servicios específicos, determinados y temporales, como pueden ser contratos para la instalación, montaje y operación de sistemas de alta tecnología o de prestación de servicios profesionales para la presentación de un espectáculo artístico; y es por ello que a aquellos que sí son considerados trabajadores al servicio del Estado por existir una relación laboral, independientemente del régimen al cual se encuentren sujetos, se les denomina indistintamente como empleados, funcionarios o servidores públicos.

Ahora bien, una vez descritos los diversos regímenes jurídicos que a nuestra consideración y que de conformidad con nuestra legislación son a los que se

encuentran sujetos los trabajadores al servicio del Estado, pasemos a analizar brevemente la naturaleza jurídica que guardan las relaciones entre el Estado y sus servidores, la cual como habíamos mencionado ha sido motivo de grandes controversias entre los estudiosos del Derecho.

En efecto, comenzaremos diciendo que la relación del Estado con sus servidores ha tenido diversas etapas en su desarrollo histórico, ya que recordemos, que antiguamente era un honor servir para los gobernantes e incluso se transmitía dicho privilegio de padres a hijos, pero con el paso del tiempo dicha relación fué enmarcada dentro de un ordenamiento jurídico, pero con diversas vertientes, lo cual originó que surgieran diversas teorías sobre su naturaleza, de entre las cuales los administrativistas destacan las siguientes:

a) La que sostiene que la Relación es un Acto Jurídico Unilateral del Estado.- supuesto que ha sido muy criticado ya que se prescinde del elemento voluntad del servidor, sobre ésta nos dice el Mtro. Gabino Fraga "Se ha llegado a sostener que la relación de servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el Poder Público. No entramos a examinar ni a discutir esta tesis porque nuestra Constitución la considera como contraria a la libertad del hombre y por eso sólo la admite excepcionalmente en los casos enumerativamente señalados en el artículo 5º así concebido: En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales

de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale”.⁵¹

b) La que sostiene que la Relación es un Acto Contractual.- supuesto que no es compartido entre la doctrina administrativa, ya que esta teoría se basa en que el acto jurídico en el cual se perfecciona la relación, intervienen las voluntades tanto del Estado como de sus trabajadores, las cuales solo se subordinan al orden jurídico existente, para definir su propia situación, sin embargo, “Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. -dice el Mtro. Fraga- Además de que en ella se infringen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, sí hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un tribunal colegiado. Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual derivada de la función y carácter del contrato. En efecto, éste constituye una institución encaminada a satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción varían de caso a caso, es natural que las consecuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos jurídicos que produce”.⁵²

c) La que considera a la Relación como un Acto Condición o Acto Unión.- esta es la tesis aceptada entre la mayoría de los estudiosos del derecho administrativo, ya que en ésta concurren tanto la voluntad del Estado como la del servidor; y la relación se condiciona a la aplicación en este caso concreto de las disposiciones legales ya existentes, las cuales regularán la relación que se establece, así nos vuelve a decir el

⁵¹ FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 131.

⁵² *Ibidem.*, pp. 182 y 183.

Mtro. Fraga que: "ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina Acto-Unión".⁵³

De esta forma observamos como para la doctrina administrativa, la relación jurídica que se establece entre el Estado y los trabajadores a su servicio, no es más que una relación de derecho público, en la que no se permiten consideraciones de derecho privado de ninguna índole, ya que los puestos a ocuparse por dichos trabajadores fueron creados por disposiciones legales para responder al interés público, para satisfacer las necesidades públicas y con ello atender a los fines propios de Estado, ya que la actuación de dichos servidores no tiene otra justificación que la propia ley, la cual es la creadora de toda la estructura administrativa y es a ella a la que le corresponde fijar los caracteres y límites de todos los órganos que conforman la administración pública, por lo que para ellos, nunca va a poder adquirir mayor importancia el interés particular del personal empleado, que el satisfacer el interés general de la sociedad.

Sin embargo, nosotros consideramos que dentro de la evolución que ha tenido la relación jurídica que guarda el Estado con sus servidores, los estudiosos del derecho administrativo no han tomado en cuenta que la función pública es ejercitada por personas físicas, que al llevarla a cabo dispensan en favor del Estado su fuerza laboral, que al trabajar por su libre consentimiento, se encuadran dentro de una clase social, una clase económicamente débil que tiene normas de protección y tutela a su favor, las cuales en su conjunto han integrado en nuestro derecho moderno, al conocido como derecho del trabajo, que es una rama del derecho social, mismo que ha sido ampliamente estudiado en nuestro capítulo anterior.

⁵³ *Ibidem.*, pp. 133 y 134.

Así vemos, que con la aparición del derecho del trabajo, cuyo uno de sus principios primordiales, es la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, la doctrina administrativa ha creado uno de los mayores debates, ya que como decíamos en líneas anteriores, para ellos el principio de la imperatividad de sus normas, no puede estar por abajo de los intereses particulares de sus servidores y así sostienen que la norma siempre tendrá carácter jurídico-público, cuando se refiera a relaciones o situaciones en que necesariamente se encuentre implicada la participación de un ente público, la que junto con los principios del fin del servicio público, que es el que deben seguir todas las actuaciones, incluso la de los servidores públicos, como finalidad esencial dentro del derecho público y del de legalidad que es el que los servidores sólo pueden hacer lo que expresamente estén facultados en el ordenamiento jurídico, constituyen el marco de principios en los que el derecho administrativo pretende regular la relación, según ellos extralaboral, entre el Estado y sus trabajadores.

Decimos según ellos porque para nosotros desde nuestro muy humilde punto de vista, la naturaleza de la relación que se da entre el Estado y sus servidores, es de índole laboral, ya que si observamos bien, la teoría más aceptada por los administrativistas que crea dicha relación, es la que la considera como un Acto Condición o Acto Unión, en la cual concurren las voluntades tanto del Estado como de sus trabajadores, pero condicionan su vinculación a las disposiciones jurídicas ya existentes; y dicha teoría, es muy similar a una que es fundamental en el derecho del trabajo, que es la de la relación de trabajo como eje del Derecho Laboral, que es sustitutiva del contrato de trabajo, origen del régimen jurídico que configura el trabajo del individuo que se encuentra bajo una dependencia y dirección o como actualmente se dice bajo una subordinación.

Por lo que sí recordamos que en nuestro derecho laboral, la relación de trabajo se entiende, como la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le de origen, vemos que

existe un consentimiento entre la persona que presta el trabajo y el que lo recibe, lo cual aún y cuando no se encuentre estipulado en un contrato de trabajo, su existencia se presume y dicha presunción es en favor de la parte más débil de la citada relación, que en todos los supuestos en que se dé, serán las personas que presten sus servicios, las cuales al ser consideradas como trabajadores su relación queda sujeta a las disposiciones ya existentes, las cuales no pueden ser otras que las laborales, mismas que como ya habíamos apuntado tienen su origen en la Declaración de los Derechos Sociales de 1917 y se encuentran dentro de nuestra legislación elevadas al más alto rango jurídico, como lo es nuestra Constitución en su artículo 123.

En este sentido y a pesar de lo citado por la doctrina administrativa, nosotros partimos del hecho incuestionable de que para la rama del derecho del trabajo, su eje central es el trabajo del hombre, el cual siempre es el mismo, por lo que con independencia del cómo se trabaje o para quién se trabaje, en qué condiciones subjetivas u objetivas se presten los servicios, el trabajo que se preste en cualquiera de sus facetas tiene exactamente el mismo valor, así tenemos que un trabajador doméstico regulado por disposiciones especiales relativas al trabajo doméstico, es igual que un empleado, servidor o funcionario público regulado por disposiciones estatutarias, reglamentarias o de cualquier otra índole; por lo que la esencia es la del trabajo, independientemente del entorno legal al que se pueda ver sujeto, pero más aún si ese trabajo humano que en si mismo es igual, se encuentra previsto y calificado en normas constitucionales sobre el trabajo, como normas laborales, como es nuestro caso, éstas deberán ser interpretadas formando parte de un conjunto, denominado Derecho del Trabajo, por lo que sus principios, no pueden ser interpretados a la luz de los relativos a otro Derecho, ya que podría generar innumerables contradicciones con las soluciones que en materia laboral existen para las controversias motivadas por una relación de trabajo.

Por lo anterior, podemos decir que con la aparición de normas dirigidas a regular la relación laboral entre el Estado y sus servidores, los tratadistas del Derecho Administrativo han tenido que ir aceptando la tendencia de índole social, que más ha favorecido a los trabajadores al servicio del Estado, ya que en esencia la relación entre éstos, también es de carácter laboral, igual que otras relaciones que pertenecían a otras ramas del derecho, como lo eran los agentes del comercio, los deportistas u otros, ya que como se ha venido sosteniendo al defender el criterio del cual nosotros nos consideramos partidarios, no existe ninguna justificación para que se le dé un trato discriminatorio a la naturaleza de la relación entre el Estado y sus servidores.

"Como decía Barbagelata, el tratamiento discriminatorio es contrario al principio de igualdad ante la ley, toda vez que en la prestación de la actividad laboral no existen diferencias significativas. Con esa frase el maestro uruguayo viene a darnos una clave cierta sobre el por qué debe prevalecer el derecho del trabajo sobre el administrativo en esta cuestión y es la de que existen normas constitucionales e internacionales que contienen dictados con rango superior a las leyes comunes y que, por tanto, deben obligatoriamente acatarse y respetarse, normas que tienen claramente carácter laboral. Siendo así que constituyen, esas normas, el marco estructural en que se fundamenta el trabajo humano, prescindiendo para estos efectos de la persona que figure como dador del trabajo (patrono privado o público), la regulación debe ser una sola, la misma y no diferente. Esto no obstante que los trabajadores públicos tengan regulaciones especiales, propias de su estatuto profesional, de la misma manera que Vgr. los trabajadores del mar, los del campo, etc. las tienen".⁵⁴

Y así, el Profesor de la Facultad de Derecho de Costa Rica, Oscar Bejarano Coto en su brillante participación durante el II Congreso Nacional de Derecho Burocrático celebrado en nuestra Ciudad en el año de 1987, fortalece la teoría de que la relación jurídica que se da entre el Estado y sus trabajadores no puede ni debe ser considerada desde el punto de vista del Derecho Administrativo, sino que la misma es en su naturaleza una relación laboral, la cual en nuestro país se encuentra regulada desde nuestro máximo ordenamiento, en virtud de la reforma que en 1960 se realizó al

⁵⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. "INSTITUCIONES DE DERECHO BUROCRATICO", MEMORIAS DEL SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE DERECHO BUROCRATICO". Op. Cit., Ponencia: "El Servidor Público y sus Relaciones con la Administración Pública" por Oscar Bejarano Coto. p. 326.

artículo 123 con la introducción del Apartado B que contiene la declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, reforma que motivó la promulgación el 27 de diciembre de 1963 y publicación el 28 del mismo mes y año, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como su Ley Reglamentaria.

Al respecto y en forma clara y sencilla el Mtro. Bejarano nos expone: "La defensa de los administrativistas en el sentido de que la doctrina es firme: desde su entrada al servicio, el funcionario está sometido a un estatuto cuyas disposiciones no discute, a una disciplina y obligaciones que van más allá que la de los ciudadanos no funcionarios; goza de garantías diversas cuya aplicación es controlada por la *jurisdicción administrativa* y se ve asegurada una carrera. Es la concepción francesa de la función pública como un servicio y no como un oficio. A la función pública se le aplica un derecho *sui-generis* autónomo, diferente del derecho privado, excluyente de la aplicación de las reglas que regulan el contrato de trabajo, no es totalmente válida con la concepción que hoy en día se tiene del Derecho del Trabajo. La predeterminación de las condiciones de trabajo también existen en el contrato privado de trabajo, en que el trabajador tiene todas las obligaciones y derechos consignados en las leyes de trabajo adheridos a su contrato original, bastando su mero consentimiento o el simple hecho del trabajo subordinado asalariado para su aplicación y cobertura total.

Los derechos específicos del funcionario público regido por estatuto (derecho al ascenso, técnicas de nombramiento, promoción, calificación, méritos, organismos intermedios que regulen el régimen disciplinario, la inamovilidad y otros) son propios de la especial naturaleza del vínculo, pero no de la relación que es trabajo, esencialmente...

Si existe disparidad de criterios en torno a la cuestión de la *relación individual de trabajo*, que es la que estamos examinando, la conclusión es generalizada dentro del mundo de los laboristas en el sentido de que ha llegado la hora de considerar parte del derecho del trabajo, la regulación de los estatutos de servicio público, privando los

criterios laboristas, siempre de conformidad con las disposiciones expresas del estatuto propio que puede contener limitaciones específicas, obligaciones y derechos especiales, sin que por ello se desnaturalice la relación laboral existente".⁵⁵

Por todo lo anteriormente expresado, podemos afirmar que al ser la persona física el elemento subjetivo del órgano encargado de realizar la función pública en la Administración Pública Federal, la actividad que ésta efectúe implica que se sujete a las normas que se establecen para regular la existencia y funcionamiento de dicho órgano, por lo que independientemente de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público y su actividad será materia de regulación por el Derecho Administrativo.

En efecto, nuestro máximo ordenamiento utiliza el término de servidor público en forma genérica, para referirse a toda persona que tiene una relación de trabajo con el Estado, sin hacer distinción alguna del órgano en el que preste sus servicios o del régimen jurídico que se le aplique, ya que las actividades y responsabilidades que éste conlleve en la prestación de sus servicios son ajenas a la naturaleza de la relación de trabajo existente y así en su artículo 108 nos indica: "para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

Ahora bien, es por todos sabido que el llamado nombramiento es el procedimiento clásico que se da en la Administración Pública Federal Centralizada

⁵⁵ *Ibidem.*, pp. 327 y 328.

para que ingresen a la misma, las personas físicas que en su calidad de trabajadores tendrán la encomienda de ejercer la función pública y así observamos que entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República se encuentran, de conformidad con la fracción II del artículo 89 Constitucional, las de "nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho" y "a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes", por lo que con ello se prevé que el Presidente de la República, como Jefe del Poder Ejecutivo Federal hace el nombramiento de sus colaboradores más cercanos y permite que éstos realicen los nombramientos de sus subordinados, de tal forma que los titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal tienen el ejercicio de esta facultad, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Así, el artículo 12 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en vigor, señala que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de un nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, y es por ello que la propia ley define como trabajador (artículo 3º) a toda aquella persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento o por estar incluidos en las listas de raya; asimismo, se establece que dicho nombramiento deberá contener no el régimen jurídico a que estará sujeto el trabajador, sino únicamente los datos siguientes (artículo 15): nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deben prestarse; el carácter definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada del nombramiento; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y demás prestaciones y el lugar en que han de prestarse los servicios.

Al respecto, cabe comentar que "tanto la ley de los servidores del Estado como las demás leyes administrativas relacionadas con la función pública, señalan al nombramiento o acto de ingreso a la función, como el más importante de los actos

administrativos y como el medio normal para seleccionar a los servidores del Estado. Seminario Judicial de la Federación. Tomo 69. Pág. 458. Tomo 80, Pág.1194. Tomo 102, Pág. 1767, V época.

El nombramiento es el documento público que contiene el acto de voluntad del Estado, que crea la relación de servicio, la protesta de ley, la categoría, sueldo y partida afectada; por el solo hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. No se necesita ni siquiera un nombramiento con determinados requisitos, sino sólo la inclusión del nombre en cualquier lista de raya" Res. del Trib. Arb. Exp. 512/042.

El nombramiento es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto, el nombramiento hace referencia al propio documento en que consta la designación".⁵⁶

Con lo anterior, denotamos que el nombramiento considerado como acto administrativo, no requiere de requisito alguno en cuanto a su otorgamiento, para que una persona física sea investida de facultades que le permitan llevar a cabo las funciones públicas, ya que su presencia y las técnicas que se emplean en la Administración Pública Federal Centralizada para su otorgamiento, dan forma al vínculo que existe con sus servidores, pero la esencia de la relación jurídica que se da entre los mismos, es y será netamente de carácter laboral. Por lo que podemos afirmar, para dar por concluido el presente punto, que el solo hecho de que una persona preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a cambio de una remuneración y bajo la dirección y dependencia económica de cualquiera de los organismos que integran la Administración Pública Federal, le da el carácter de trabajador al servicio del Estado y la calidad de servidor público, ya sea que dicho servicio lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato civil de prestación de servicios profesionales o por designación de cualquier otra naturaleza realizada a su favor.

⁵⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 373.

3.5. Los Trabajadores al Servicio del Estado y su Régimen de Seguridad Social establecido en la Legislación Vigente.

Recordemos que el artículo 123 Constitucional, en su Apartado B, fracción XI establece que "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

b) En caso de accidente y 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; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo...

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

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

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

Pues bien, la fracción XI del precepto Constitucional antes citado, contiene las prestaciones mínimas que en nuestro país deben de otorgárseles a los trabajadores al servicio del Estado en materia de seguridad social, mismas que son reglamentadas y ampliadas en cuanto a sus beneficios por una ley ordinaria, la que sin embargo, no es una sola, ya que como también habíamos apuntado en el punto precedente, al aplicárseles a los trabajadores al servicio del Estado diversos regímenes jurídicos, esto

significa por lógica consecuencia, que también exista una diversidad de regímenes de seguridad social para los mismos, es por ello que mientras que para los trabajadores del Estado sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por regla general en materia de seguridad social les es aplicable el régimen establecido por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; los sujetos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, han quedado comprendidos dentro del régimen de seguridad social previsto en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y los integrantes de las Fuerzas Armadas Mexicanas, por su parte, son sujetos a los beneficios establecidos en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Por lo anterior y toda vez que la denominación trabajador al servicio del Estado es muy amplia, nos limitaremos para finalizar el presente capítulo a señalar en forma genérica y no en un estudio pormenorizado, aquellos beneficios y prestaciones que en materia de seguridad social reciben los que prestan sus servicios en las Dependencias de la Administración Pública Federal, a los que por ende, se les aplica el régimen que en esta materia prevé la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el D.O.F. el 27 de diciembre de 1983 y que entró en vigor el día 1º de enero de 1984.

Así, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a quien en lo sucesivo sólo señalaremos como Ley del ISSSTE, que es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, acorde con su artículo 1º, es aplicable entre otros a los trabajadores al servicio civil de las Dependencias de la Administración Pública Federal que por Ley o por Acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros; en su calidad de sujetos beneficiarios; y a las Dependencias de la Administración Pública Federal, en su calidad de sujetos

obligados, los cuales tienen por obligación incorporar a sus trabajadores y a los familiares de éstos, retener las cuotas, efectuar los pagos y proporcionar los informes y datos que sean requeridos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es el organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de llevar a cabo la administración de los seguros, prestaciones y servicios que componen el régimen de seguridad social proporcionado a los trabajadores, pensionados y familiares derechohabientes antes citados.

Al respecto, el ordenamiento legal en cuestión define en su artículo 5° como Dependencia a las Unidades Administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; por Trabajador, al igual que la Ley Reglamentaria del Apartado B del 123 Constitucional, a toda persona que preste sus servicios en las dependencias, mediante designación legal o nombramiento o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciben sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios, (nos reservamos el comentario al respecto, ya que en el siguiente capítulo ahondaremos sobre el particular); por pensionista a toda persona que dicho ordenamiento le reconozca tal carácter; y por familiares derechohabientes: a la esposa o concubina; a los hijos menores de 18 años que dependan económicamente de uno o de ambos cónyuges; a los solteros hasta la edad de 25 años, que se encuentren estudiando en nivel medio o superior y que no tengan trabajo remunerado; a los hijos mayores de 18 años que se encuentren incapacitados para trabajar y obtener recursos que les permitan su subsistencia; a el esposo o concubinario de la trabajadora o pensionista cuando fuera mayor de 55 años o se encuentre incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella; y a los ascendientes siempre que dependan económicamente del trabajador o pensionista, señalándose que tendrán derecho los familiares antes citados, siempre y cuando el trabajador o pensionista, goce de los servicios y

prestaciones que otorga el régimen obligatorio y que dichos familiares no tengan por sí mismos tales derechos.

En este orden de ideas, la Ley del ISSSTE comprende el régimen de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, en dos vertientes, uno en su régimen obligatorio y el otro en voluntario, estableciendo en su artículo 3° que el régimen obligatorio se encuentra integrado con los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- I. Medicina preventiva;**
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;**
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;**
- IV. Seguro de riesgos de trabajo;**
- V. Seguro de jubilación;**
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;**
- VII. Seguro de invalidez;**
- VIII. Seguro por causa de muerte;**
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;**
- X. Indemnización global;**
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;**
- XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;**
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al ISSSTE;**
- XIV. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;**
- XV. Préstamos a mediano plazo;**
- XVI. Préstamos a corto plazo;**
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;**
- XVIII. Servicios turísticos;**

XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;

XX. Servicios funerarios; y

XXI. Sistemas de ahorro para el retiro”.

Cabe señalar que la organización económica y financiera del sistema adoptado por la Ley del ISSSTE para otorgar las prestaciones que en materia de seguridad social tienen los trabajadores, los pensionistas y los familiares de unos y otros, tienen como base el sueldo básico y el cómputo del tiempo de servicios que se tiene, así para efectos de la Ley, el sueldo básico se integrará con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación. Señalándose que el sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento; el sobresueldo es la remuneración adicional concedida en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida; y la compensación es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente, en atención a las responsabilidades, trabajos extraordinarios o servicios especiales que desempeñe el trabajador; por lo que las cotizaciones que se efectúan al ISSSTE se realizan sobre el sueldo básico hasta por una cantidad que no debe rebasar de diez veces el salario mínimo general, protegiéndose así a quienes obtienen menores ingresos, ya que es el propio sueldo básico, hasta por la suma cotizable, el que sirve de base para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que se otorgan por conducto del ISSSTE (art. 15).

De esta forma las cuotas a cubrir por todo trabajador incorporado al régimen obligatorio del ISSSTE y las aportaciones que tienen que realizar las Dependencias de la Administración Pública Federal, son de conformidad con los porcentajes del sueldo básico de cotización de los propios trabajadores, los que a continuación se mencionan (arts. 16 y 21):

CUOTA FIJA TRABA JADOR	APORTACION DEPENDENCIAS	% APLICACION		CONCEPTO A CUBRIR
		TRABS.	DEPENDS.	
8%	17.75%	2.75	6.75	Seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.
		0.50	0.50	Prestaciones relativas a prestamos a mediano y corto plazo.
		0.50	0.50	Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.
			0.25	Seguro de riesgos de trabajo, en forma íntegra.
		3.50	3.50	La prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes (actuariales y financieras, teniendo prioridad de constitución la primera, a fin de garantizar el pago de los compromisos de pensiones, indemnizaciones globales, amortizaciones de créditos y entrega de depósitos, art. 182).
			5.00	Constitución del fondo de la vivienda.
		% restante (0.75)	% restante (1.25)	Gastos generales de administración del Instituto, exceptuando las correspondientes al fondo de la vivienda.

Además, se establece que respecto a los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, se cubrirá por las Dependencias el 50% del costo unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que hagan uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del Instituto, por lo que para tal efecto, la Junta Directiva de dicho Instituto determinará el costo a cubrir.

Ahora bien, siguiendo el orden establecido por la Ley vigente del ISSSTE, a continuación mencionaremos las principales prestaciones que en materia de seguridad social, tienen derecho a recibir los trabajadores de las Dependencias de la Administración Pública Federal, en forma obligatoria, las cuales son:

A) Seguro de Enfermedades (arts. 23-27).- en éste se tiene derecho por parte del trabajador, pensionista y familiares derechohabientes de unos y otros, a la atención médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y hasta un plazo máximo de cincuenta y dos semanas para la misma enfermedad.

Cuando la enfermedad no impida trabajar al trabajador y en el caso de pensionistas, el tratamiento de dicha enfermedad deberá continuar hasta su curación.

Cuando la enfermedad incapacite al trabajador para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo o con medio sueldo, conforme a lo señalado en el artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establece los términos en que se conceden las licencias a los trabajadores para dejar de concurrir a sus labores, cuando éstos sufren alguna **enfermedad no profesional**, previo dictamen y la consecuente vigilancia médica; y así señala que a los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia hasta de 15 días con goce de sueldo íntegro y hasta 15 días más con medio sueldo; a los que tienen de 1 a 5 años de servicios, hasta 30 días con goce de sueldo íntegro y hasta 30 días más con medio sueldo; a los que tienen de 5 a 10 años, licencia hasta de 45 días con goce de sueldo íntegro y hasta 45 días más con medio sueldo; y a los de más de 10 años, hasta 60 días con goce de sueldo íntegro y hasta 60 días más con medio sueldo. Los cómputos anteriores se hacen por la prestación de servicios continuos o cuando la interrupción en su prestación no sea mayor de 6 meses.

Cabe destacar, que si al vencimiento de las licencias con goce de sueldo y medio sueldo, continua la incapacidad del trabajador, éste tendrá derecho a que se le prorrogue su licencia, pero sin goce de sueldo hasta totalizar cincuenta y dos semanas, y a que durante la licencia que se otorgue sin goce de sueldo, el ISSSTE le cubra al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo básico que percibía el trabajador al darse la incapacidad.

B) Seguro de Maternidad (arts. 28 y 29).- a éste tiene derecho la mujer trabajadora, la pensionista, la esposa del trabajador o del pensionista, o en su caso, la concubina de uno u otro y la hija soltera del trabajador o pensionista, menor de 18 años que dependa económicamente de éstos, las cuales recibirán la asistencia obstétrica que requieran, a partir de que se certifique por el ISSSTE el estado de embarazo, precisándose en éste la fecha probable del parto, para que disfruten de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se señale para el parto y de otros dos meses después del mismo, teniendo durante el período de lactancia dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar al hijo.

Además el ISSSTE les proporciona ayuda para la lactancia de los menores, por un lapso de seis meses posteriores al nacimiento y una canastilla de maternidad al momento del nacimiento, misma que es otorgada de diversa manera, de acuerdo a los costos que para esta prestación autoriza periódicamente la Junta Directiva del Instituto.

C) Medicina Preventiva (arts. 30 y 31).- éstos son los servicios que proporciona el ISSSTE tendientes a preservar y a mantener la salud de los trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes, mismos que atienden al control de enfermedades prevenibles por vacunación; de enfermedades transmisibles; la detección oportuna de enfermedades crónico-degenerativas; la educación para la salud; la atención materno-infantil; y los programas de nutrición, entre otros.

Cabe señalar, que de conformidad con el artículo 32 de la Ley en cuestión, el trabajador y en consecuencia sus familiares derechohabientes, tendrán derecho a disfrutar de las prestaciones antes citadas, por un período de dos meses más, siguientes a la fecha en que el trabajador haya sido dado de baja por cese, renuncia, por terminación de la obra o del tiempo en que haya sido designado, siempre y cuando el mismo, haya prestado los servicios en forma ininterrumpida durante un mínimo de seis meses.

D) Seguro de Riesgos de Trabajo (arts. 33-47).- en concordancia con lo señalado por el artículo 110 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, serán reputados como **riesgos de trabajo**, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su trabajo; considerando como accidentes de trabajo, a toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior o la muerte, producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo que se preste, incluyendo aquellos que le ocurran al trabajador cuando éste se traslade directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa; y por enfermedades a aquellas señaladas por las leyes de trabajo, es decir, a las enfermedades tipificadas en el artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo, siendo siempre dichos riesgos de trabajo calificados técnicamente por el ISSSTE.

Todo trabajador que sufra un accidente de trabajo tiene derecho a recibir como prestaciones en especie el diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; el servicio de hospitalización; los aparatos de prótesis y ortopedia que se requieran; y los servicios de rehabilitación necesarios y en dinero, una licencia con goce de sueldo íntegro cuando quede incapacitado para desempeñar sus labores, desde el primer día de la incapacidad o hasta que se declare su incapacidad como permanente por parte del ISSSTE, quien tendrá el término de un año para determinar si el trabajador está apto para volver al servicio o bien declare la incapacidad permanente.

Al declararse una incapacidad parcial permanente al trabajador, se le concederá a éste una pensión calculada sobre la tabla de valuación de incapacidades estipulada por la Ley Federal del Trabajo, atendiendo siempre como ya habíamos visto, al sueldo básico del trabajador, pero sí el monto de la pensión anual resulta inferior al 5% del salario mínimo general promedio en la República Mexicana elevado al año, se le sustituirá al trabajador dicha pensión, por una indemnización equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiere correspondido.

Al declarársele una incapacidad total permanente, se le deberá otorgar al trabajador incapacitado una pensión igual al sueldo básico que venía disfrutando al momento de presentarse el riesgo, sin importar el tiempo en que hubiera prestado sus servicios; dicha pensión tendrá carácter de provisional, por el período de dos años, en el cual se podrá realizar la revisión correspondiente por el ISSSTE y el trabajador, para ver si se aumenta o disminuye; en caso de considerarse como definitiva, sólo podrá efectuarse su revisión una vez al año y la misma pensión será sin perjuicio de aquella que tiene derecho a recibir el trabajador, por jubilación o por retiro por edad y tiempo de servicios.

Asimismo, es importante mencionar que en el caso de fallecimiento del trabajador motivado por un riesgo de trabajo, los familiares que acrediten su derecho, recibirán una pensión del 100% del sueldo básico que hubiere percibido dicho trabajador en el momento de su fallecimiento y para el caso de un pensionado, cuando éste fallezca a los familiares con derecho, se les transmitirá la pensión con cuota íntegra; pero sí dicho fallecimiento fué originado por causas ajenas a las que dieron origen a la incapacidad, sólo se les otorgará a los familiares el importe de seis meses de la asignada al pensionista, sin perjuicio de disfrutar de otra pensión que conforme a la Ley les correspondiese.

Antes de continuar con el señalamiento de las principales prestaciones que en forma obligatoria tienen derecho a recibir en materia de seguridad social, los trabajadores de las Dependencias de la Administración Pública Federal, consideramos conveniente conocer la definición que sobre jubilaciones y pensiones hace la doctrina administrativa y los cuales constituyen uno de los más importantes aspectos del régimen de seguridad social otorgado a los trabajadores al servicio del Estado.

Así, "La institución de la jubilación es el derecho que el agente de la administración pública, tiene de recibir su sueldo, bien sea por edad, por su imposibilidad física, debido a la cual es relevado de la prestación del servicio. La pensión es un derecho pecuniario que la ley acuerda a determinados parientes, con calidad de herederos forzosos, del funcionario o empleado que haya tenido derecho a la jubilación. Es un derecho que nace para los herederos a la muerte del causante y siempre que éste haya tenido derecho a la jubilación. El derecho a la jubilación engendra el derecho a la pensión y se llama esta pensión jubilatoria. Aun cuando son conceptos diversos, mantienen una necesaria relación en el sistema de seguridad".⁵⁷

De tal forma que dentro del régimen de seguridad social vigente para los trabajadores de la Administración Pública Federal, se pueden considerar diversas clases de pensiones, acorde con lo establecido por el artículo 48 de la Ley de ISSSTE que señala: "El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala".

Expuesto lo anterior, continuemos con el señalamiento de manera general, de las pensiones establecidas dentro del régimen de seguridad social y a que tienen derecho de disfrutar en forma obligatoria los trabajadores.

⁵⁷ *Ibidem.*, p. 417.

E) Pensión por Jubilación (art. 60).- tienen derecho a ésta los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al ISSSTE, cualquiera que sea su edad. Dicha jubilación da derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador, o sea, el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador.

F) Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios (arts. 61-66).- tienen derecho a ésta los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al ISSSTE, y a pesar de que el trabajador hubiese desempeñado varios empleos, el cómputo de los años de servicio se hará considerando sólo uno de los empleos y el monto a percibir será de conformidad al porcentaje señalado en la propia Ley según los años de servicios, de tal forma y acorde con lo citado en el artículo 63, que siendo el mínimo 15 años de servicio le corresponderá el 50% del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha del retiro y así sucesivamente el porcentaje se incrementa el 2.5% por cada año de servicio, hasta llegar a los 26 años, a partir del cual el porcentaje se incrementa en un 5% cada año, por lo que al llegar a los 29 años tendría derecho al 95%.

G) Pensión por Invalidez (arts. 67-72).- ésta se establece para los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo, si hubiesen cotizado al Instituto cuando menos durante 15 años, el derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por inhabilitación. El monto a percibir se aplicará con base en el porcentaje que se señala en la tabla del artículo 63 que es según los años de servicio, con relación a lo establecido en el numeral 64 relativo al sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a aquel en el que se tiene derecho a la pensión.

H) Pensión por Causa de Muerte (arts. 73-81).- el artículo 73 señala en forma expresa que "La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de quince años, o bien acaecida cuando haya cumplido sesenta o más años de edad y mínimo de diez años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta Ley".

El derecho al pago de la pensión referida, se inicia a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión y el orden para gozar de la misma será: primero, la esposa superviviente sola si no hay hijos o si los hay en concurrencia de éstos, pero que sean menores de 18 años o que no lo sean, pero que se encuentren incapacitados o bien hasta 25 años, siempre y cuando acrediten que se encuentran estudiando y que no cuentan con trabajo remunerado; en segundo lugar, la concubina sola o en concurrencia de los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones antes citadas; en tercer lugar, el esposo superviviente solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones antes aludidas, siempre que el esposo sea mayor de 55 años o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de la esposa trabajadora o pensionada; en cuarto lugar, el concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos si reúnen las condiciones ya citadas; y a falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la pensión será entregada a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendentes, que hubiesen dependido económicamente del trabajador o pensionista, durante los 5 años anteriores a su muerte (art. 75).

Por último, a los familiares que acrediten su derecho a la pensión, recibirán el equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador de acuerdo con los porcentajes establecidos según los años de servicio y tomando en cuenta el promedio

del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha del fallecimiento (arts. 57, 63 y 64) o bien, en los términos descritos en el artículo 83, cuando el trabajador fallece a los sesenta años o más de edad con un mínimo de 10 años de cotización; y a los familiares del pensionista, que acrediten su derecho, les corresponderá una pensión equivalente al 100% del importe de la pensión que venía disfrutando el citado pensionista (art. 76).

I) Pensión por Cesantía en Edad Avanzada (arts. 82-86).- ésta es otorgada al trabajador que se separa voluntariamente del servicio o cuando queda privado de trabajo remunerado, después de los sesenta años de edad y que ha cotizado por un mínimo de 10 años al ISSSTE.

La pensión que se otorga a los trabajadores antes citados, se realiza de conformidad con el artículo 83, mediante un porcentaje que inicia en el 40% a los 60 años y se incrementa cada año en dos puntos hasta llegar al 50% a los 65 años o más de edad y se calcula aplicando al sueldo regulador establecido en el artículo 64, los citados porcentajes.

J) Indemnización Global (arts. 87-90).- ésta es una indemnización que se otorga al trabajador que no tiene derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez y que se separa definitivamente del servicio. A dicho trabajador se le otorga el equivalente al monto total de las cuotas que hubiese realizado para cubrir determinados conceptos en el ISSSTE, o 45 y 90 días más de su último sueldo básico, siempre y cuando hubiese cumplido en el servicio de 1 a 4 años, de 5 a 9 años y de 10 a 14 años, respectivamente.

Cabe destacar que las pensiones a que se refiere el Capítulo V de la Ley del ISSSTE y que brevemente expusimos, son compatibles con el disfrute de otras

pensiones o con el desempeño de trabajos remunerados, acorde con lo preceptuado en el numeral 51 de la propia Ley, de la siguiente forma:

I. La percepción de una pensión por jubilación, de retiro por edad y por tiempo de servicios o por cesantía en edad avanzada, es compatible con el disfrute de una pensión de viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador o pensionista; y con el disfrute de una pensión por riesgo del trabajo.

II. La percepción de una pensión de viudez o concubinato, es compatible con el disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por cesantía en edad avanzada o por invalidez, derivada por derechos propios como trabajador con el disfrute de una pensión por riesgo de trabajo ya sea por derechos propios o derivados de los derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o pensionista; y con desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen de la Ley.

III. La percepción de una pensión por orfandad, con el disfrute de otra pensión igual proveniente de los derechos derivados del otro progenitor.

Fuera de los supuestos antes enunciados, la Ley establece que no se podrá ser beneficiario de más de una pensión.

Asimismo, es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 57, la cuota máxima para el otorgamiento de las pensiones no podrá exceder en ningún caso del 100% del sueldo regulador establecido en el artículo 64 y que los jubilados y pensionistas tienen derecho a la misma gratificación anual que los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión y, a que se les otorguen las prestaciones en dinero que le sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resultan aplicables a dichos pensionistas.

K) Sistema de Ahorro para el Retiro previsto en el Capítulo V Bis (art. 90 bis).- dentro de las prestaciones que en forma obligatoria tienen los trabajadores a su

favor en materia de seguridad social, el Estado ha instituido en su beneficio el llamado Sistema de Ahorro para el Retiro, en el cual las Dependencias de la Administración Pública Federal, asumen la obligación de realizar aportaciones equivalentes al 2% del sueldo básico de cotización del trabajador, teniendo como límite el equivalente a 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, en cuentas individuales a favor de dichos trabajadores abiertas en las instituciones de crédito de su elección y que son específicas para éste fin, aunque en dichas cuentas se deben tener dos subcuentas que son la del ahorro para el retiro propiamente y la del Fondo de la Vivienda, en la cual también las Dependencias tienen que hacer la aportación que les corresponda. Las cuentas individuales de este Sistema, se sujetan a las disposiciones de carácter general que para tal efecto expide el Banco de México.

Es de importancia resaltar el contenido del artículo 90 bis-O de la Ley en cuestión, el cual menciona que el trabajador que cumpla 65 años de edad o adquiera el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más, tendrá derecho a que la institución de crédito que lleve su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, le entregue por cuenta del ISSSTE, los fondos de la misma, situándoselos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia o bien, entregárselos al propio trabajador en una sola exhibición, para lo cual precisa que el trabajador deberá solicitar por escrito a la institución de crédito, la entrega de los fondos de su cuenta individual, debiendo acompañar la documentación que para tal efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando el trabajador hubiere fallecido, la institución de crédito entregará el saldo de la cuenta individual a los beneficiarios señalados expresamente por el propio trabajador, previéndose que dichos recursos sólo pueden ser embargables en los casos de obligaciones alimenticias determinadas por autoridad judicial competente.

L) Sistema Integral de Crédito (arts. 91-136).- éste sistema es el que ha formulado el Estado, para que a través del ISSSTE sean otorgados a los trabajadores, de acuerdo con los requisitos establecidos en la propia ley, diversas prestaciones económicas en su favor, las cuales podrían ser:

- **Créditos a Corto Plazo (arts. 91-96).**- los cuales se otorgan a los trabajadores de base y el préstamo será hasta el importe de 4 meses de su sueldo básico, cuando el solicitante tenga de 6 meses a 5 años de aportaciones; hasta el importe de 5 meses de sueldo básico, cuando se tengan de 5 a 10 años de aportaciones; y hasta el importe de 6 meses, cuando se tengan 10 o más años de aportaciones, pagándose por el trabajador el monto del préstamo y los intereses en abonos quincenales iguales, en un plazo no mayor de 48 quincenas. Cabe señalar que los trabajadores de confianza y temporales también tienen derecho a dichos préstamos, previo el otorgamiento de las garantías especiales que les determine la Junta Directiva del ISSSTE.

También destaca que dichos préstamos se realizan de tal manera que los abonos para reintegrar la cantidad prestada y sus intereses, sumadas a cualquier otro descuento que se le tenga que hacer al trabajador en favor del ISSSTE, no excederá del 50% de su sueldo y por ello se ajusta su otorgamiento al Reglamento de Prestaciones Económicas del propio Instituto.

- **Préstamos a Mediano Plazo para Adquisición de Bienes de Uso Duradero (arts. 97-99).**- éstos son otorgados a los trabajadores y pensionistas para la adquisición de bienes de uso duradero que tengan en venta los centros comerciales y las tiendas del ISSSTE, si satisfacen los mismos, los requisitos que se establecen para créditos a corto plazo y cumplen con las disposiciones del Reglamento de Prestaciones Económicas, destaca, que la cantidad que se autorice deberá ser hasta 20 meses del sueldo básico mínimo mensual de los trabajadores.

- Créditos para Vivienda (arts. 100-126 bis-E).- éstos son otorgados a través del Fondo de la Vivienda, la cual integra los recursos para su operación, con las aportaciones que las dependencias y entidades enteran al ISSSTE por el equivalente al 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores, con los bienes y derechos que adquiriera, así como con los rendimientos que obtenga por las inversiones que haga; y destinará dichos recursos entre otros rubros a:

1.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses en el ISSSTE, el importe de dichos créditos sólo deberá aplicarse a los siguientes fines:

a) A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio cuando carezca el trabajador de ellas;

b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones;

c) Al pago del enganche, en el porcentaje que acuerde la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva y de los gastos de escrituración, cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social; y

d) Al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

2.- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el ISSSTE, directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas (art. 103).

Cabe destacar, que al momento en que el trabajador recibe crédito para los conceptos antes citados por parte del ISSSTE, el saldo de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda de su cuenta individual, se aplica como pago inicial y que durante la vigencia del crédito concedido al trabajador, las aportaciones que realice la Dependencia en la que presta sus servicios en su favor y en la cuenta individual que tiene, se aplicará a reducir el saldo insoluto a cargo de dicho trabajador (art. 107).

Además, se establecen como prestaciones adicionales, que los créditos otorgados estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total

permanente o de muerte, que libere al trabajador; jubilado o pensionista o a sus respectivos beneficiarios, de las obligaciones derivadas por los créditos obtenidos, corriendo el costo del seguro a cargo del propio ISSSTE (art. 111) y que las cantidades a descontarse a los trabajadores por los créditos que se les otorguen de los señalados en el punto 1 que antecede, no podrán exceder por ningún motivo del 30% de su sueldo básico, debiendo ser cubiertos en un plazo no mayor de 30 años (art. 117).

- Arrendamiento y Venta de Vivienda (arts. 127-136).- éste es un apartado del Sistema Integral de Crédito, por medio del cual el ISSSTE proporciona a trabajadores o pensionistas del Estado, habitaciones en arrendamiento, con la posibilidad de que éstos una vez cumplidos los requisitos establecidos de acuerdo con los programas aprobados por la Junta Directiva, obtengan en venta dichas habitaciones, por medio de venta a plazo con garantía hipotecaria o con reserva de dominio, o bien, por medio de promesa de venta, para lo cual se celebrará el contrato correspondiente (art. 135).

El artículo 136 de la Ley en cuestión nos indica "Los arrendamientos, con opción de venta, de habitaciones a los trabajadores y pensionistas, se regirán por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva, las que tendrán por objeto social en todo caso, el beneficio de los mismos".

M) Prestaciones Sociales y Culturales (arts. 137-141).- el ISSSTE a fin de contribuir al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores, proporciona a precios módicos los siguientes servicios sociales: venta de productos básicos y de consumo para el hogar; de alimentación económica en el trabajo; centros turísticos; servicios funerarios y los demás que acuerde la Junta Directiva (art. 138).

Asimismo, con el objeto de cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador y su desarrollo futuro, ofrece los siguientes servicios:

programas culturales, programas educativos y de preparación técnica; de capacitación; de atención a jubilados, pensionados e inválidos; campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo; estancias de bienestar y desarrollo infantil; y los demás que acuerde la Junta Directiva (art. 141).

Cabe destacar, lo señalado por el artículo 139 de la Ley de referencia, que expresa: "Para alcanzar mayor eficiencia y eficacia en las prestaciones sociales y culturales que esta Ley encomienda al Instituto, los trabajadores cooperarán y le prestarán su apoyo a efecto de que dichas prestaciones satisfagan sus necesidades de educación, alimentación, vestido, descanso y esparcimiento y mejoren su nivel de vida".

Para finalizar el presente Capítulo, consideramos de gran importancia hacer referencia a otra prestación que en materia de seguridad social tienen los trabajadores al servicio del Estado y que no se encuentra establecido en la Ley del ISSSTE, sino en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y que debe ser asumida por la propia Dependencia a la cual le sean prestados los servicios, pero que sin embargo, es inobservada en la práctica, ya que siempre se remite al cumplimiento de lo establecido en materia de pensiones por la Ley del ISSSTE. Así el artículo 36 de Ley de Presupuesto antes referida, expresamente dispone: "Cuando algún funcionario o empleado perteneciente a las entidades a que se refieren las fracciones I a V del artículo 2° de esta Ley, fallezca y tuviere cuando menos una antigüedad en el servicio de seis meses, los familiares o quienes hayan vivido con él en la fecha del fallecimiento y se hagan cargo de los gastos de inhumación, percibirán hasta el importe de cuatro meses de los sueldos, salarios, haberes, gastos de representación, asignaciones de técnico y asignaciones de vuelo que estuviere percibiendo en esa fecha. Cuando el funcionario o empleado fallecido estuviere reconocido, conforme a las disposiciones legales respectivas, como Veterano de la Revolución, el beneficio se aumentará hasta el importe de seis meses de las percepciones mencionadas".

CAPITULO CUARTO

LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES EN LAS DEPENDENCIAS DEL ESTADO Y SU DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

- 4.1. *El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, Generalidades.*
 - 4.1.1. *Definición.*
 - 4.1.2. *Naturaleza Jurídica.*
 - 4.1.3. *Elementos.*
 - 4.1.4. *Características.*
- 4.2. *Contratos de Prestación de Servicios Profesionales utilizados por Dependencias de la Administración Pública Federal.*
- 4.3. *Consideraciones de que el Prestador de Servicios Profesionales es un Trabajador al Servicio del Estado.*
 - 4.3.1. *Consideraciones de Hecho.*
 - 4.3.2. *Consideraciones de Derecho*
- 4.4. *La Necesidad de que los Prestadores de Servicios Profesionales como Trabajadores al Servicio del Estado, sean Integrados al Régimen de Seguridad Social establecido por la Legislación Burocrática.*

CAPITULO CUARTO

LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES EN LAS DEPENDENCIAS DEL ESTADO Y SU DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

4.1. El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, Generalidades.

Hemos llegado al Cuarto y último Capítulo de nuestro trabajo de investigación, el cual no podemos dejar de iniciar sino con un breve análisis del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales regulado en los artículos del 2606 al 2615 de los ahora recientemente denominados Código Civil Federal y Código Civil para el Distrito Federal, los cuales tienen como antecedentes al Código Civil de 1884 y al Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, de 1928.

En efecto, para nosotros resulta de vital importancia iniciar este último capítulo con el estudio del llamado Contrato de Prestación de Servicios Profesionales tipificado en nuestra legislación civil, toda vez que como ya vimos existe una infinidad de personal que presta sus servicios a las Dependencias del Estado bajo el régimen así llamado de honorarios, que es el que deriva de la celebración del citado contrato de servicios profesionales, el cual desde nuestra humilde apreciación es utilizado con una dualidad en forma por demás injusta y hasta dolosa por el Estado y en particular por

sus Dependencias de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de sus cometidos, ya que la celebración de los mismos, las más de las veces y así es reconocido por las propias disposiciones aplicables en el ámbito administrativo y por la propia doctrina administrativista, como más adelante lo confirmaremos, conlleva una verdadera relación laboral, que debiera ser regulada por las disposiciones legales aplicables a los trabajadores al servicio del Estado y no sólo es un acuerdo de voluntades para producir o transferir derechos y obligaciones, que se encuentra regulado por la Legislación Civil.

En este orden de ideas, recordemos que la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8º excluye de su régimen de aplicación a aquellos trabajadores que prestan sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios (que es precisamente el contrato de prestación de servicios profesionales) y por ende también se les priva de su derecho a disfrutar de todos aquellos beneficios que en materia de seguridad social tendrían como trabajadores de las Dependencias de la Administración Pública Federal, de acuerdo con lo señalado en la fracción III del artículo 5º de la Ley del ISSSTE, situación por demás injusta, ya que son verdaderos trabajadores que prestan sus servicios físicos o intelectuales, o de ambos géneros en favor del Estado, pero que sin embargo, se está más al régimen jurídico que en forma dolosa les aplican las Dependencias al requerir sus servicios en forma continua y que por sus necesidades económicas tienen que aceptar y no a la propia naturaleza jurídica que conlleva la relación de trabajo existente entre dichos prestadores de servicios y tales Dependencias, que es la que debiera imperar, razón por la que con el propósito de que se precisen y distingan de una manera clara los presupuestos que deben preverse en la celebración de un verdadero contrato de prestación de servicios profesionales y no aquellos que son utilizados en su provecho por las Dependencias, exponemos lo siguiente:

4.1.1. Definición.

El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales se encuentra previsto en el Capítulo II del Título Décimo del Libro Cuarto del Código Civil Federal (C.C.F.), de los artículos 2606 al 2615, como ya lo habíamos mencionado, los cuales sólo prevén de forma general algunos de los presupuestos que hay que atender en su celebración, por lo que para una mejor comprensión de este contrato hay que acudir a la doctrina, pues ni aún en los 10 preceptos que lo regulan se nos proporciona la definición de dicho contrato eminentemente civil, surgido invariablemente del acuerdo libre de voluntades de las personas que lo celebran.

Así, encontramos que para el Lic. Bernardo Pérez, el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales "es un contrato por el cual una persona llamada profesor se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos en beneficio de otra llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos".⁵⁸

Para el Mtro. Ramón Sánchez Medal el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales "es el contrato por el que una persona llamada profesionista o profesor se obliga a prestar determinados servicios que requieren una preparación técnica y a veces título profesional, a otra llamada cliente que se obliga a pagarle una determinada retribución llamada honorario".⁵⁹

Por último, para el Mtro. Leopoldo Aguilar Carbajal "existe Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, cuando una de las partes mediante remuneración que recibe el nombre de honorarios, se obliga hacia otra, llamada

⁵⁸ PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. "REPRESENTACION, PODER Y MANDATO". Octava Edición, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 185.

⁵⁹ SANCHEZ MEDAL, Ramón. "DE LOS CONTRATOS CIVILES". Decimasegunda Edición, México, Ed. Porrúa, 1993, p. 322.

cliente, a desempeñar en su beneficio, ciertos trabajos que requieren una preparación técnica o artística y a veces título profesional para desempeñarlos".⁶⁰

Es de destacar que las definiciones antes citadas son muy similares en cuanto a su contenido, ya que aún y cuando se ha llegado a pensar que este tipo de contratos únicamente puede celebrarse con aquellas personas que sean profesionistas y que por lo tanto deben tener título y cédula profesional, la mayoría de los tratadistas coinciden en aceptar que no solamente pueden celebrarse por aquellos que posean dicho título y cédula profesional, sino que el término profesional se refiere a toda actividad humana calificada que en forma personal e independiente pueda ser motivo de prestarse por contar con determinados conocimientos, puedan ser estos profesionales, científicos, artísticos o técnicos.

Sin embargo, es importante asentar que acorde con lo establecido por el artículo 2608 del Código Civil vigente, las personas que sin tener el título correspondiente y que ejerzan una profesión para la que se exija el mismo, no sólo pueden ser sancionados penalmente, sino que también no tienen derecho a cobrar sus honorarios por los servicios profesionales prestados.

Aquí nos parece oportuno señalar que el ejercicio de las profesiones se encuentra normado por el artículo 5º Constitucional y regulado por la Ley Reglamentaria del mismo Artículo, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, conocida como Ley de Profesiones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1945 y que sufrió importantes reformas el 2 de enero y el 23 de diciembre de 1974.

Con el anterior señalamiento, podemos denotar que cuando se regula por primera vez en nuestra Legislación Civil el Contrato de Prestación de Servicios

⁶⁰ AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo. "CONTRATOS CIVILES". Tercera Edición, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 193.

Profesionales, que fué en el Código de 1884 y refrendado posteriormente en el de 1928, no existía la conocida Ley de Profesiones, por lo que insistimos que dicho término de profesionista se refiere a toda actividad humana calificada y no únicamente a aquella actividad profesional que necesite de título y cédula para su ejercicio.

Por lo anterior, desde nuestro particular punto de vista podemos definir al **Contrato de Prestación de Servicios Profesionales como aquél por virtud del cual una persona física se obliga a prestar sus servicios personales e independientes, sean estos científicos, artísticos, técnicos o profesionales en los que se requerirá cuando sea el caso del título y cédula profesional para desempeñarlos, a otra persona física o moral que se obliga a pagarle una determinada remuneración, llamada honorarios.**

Consideramos clara nuestra definición por lo anteriormente expuesto, por lo que sólo nos restaría apuntar que dentro de las disposiciones que regulan a este Contrato y en las definiciones proporcionadas por la doctrina se le da una denominación jurídica a las partes que intervienen en su celebración y así se denomina profesionista o profesor a quien presta los servicios y cliente o beneficiario a quien los recibe y paga los honorarios correspondientes, denominaciones que para nosotros resultan de poca trascendencia, ya que en este tipo de contratos no se exige ninguna formalidad para su celebración, por lo que al margen de la denominación que se dé a las partes, se estará más a la naturaleza de la relación que en el orden civil se da.

4.1.2. Naturaleza Jurídica.

Para entender la naturaleza jurídica del contrato de prestación de servicios profesionales, tenemos que retrotraernos a la historia, ya que esta figura se encontraba comprendida desde el derecho romano, dentro del contrato de arrendamiento o locatio, el cual a su vez se dividía en locatio operarum y locatio operis, figuras que fueron

recogidas y que han tenido una larga permanencia en la evolución histórica de las legislaciones, siendo una de sus principales seguidoras la legislación francesa, la cual en el Código de Napoleón incorporó la prestación de servicios dentro del género del arrendamiento, denominándole *operae liberales* como una especie de la *locatio operarum*, "Hay *locatio operarum* cuando el locator, en lugar de procurar el disfrute al conductor de una cosa por la que le debe la merces, le presta servicios determinados. Todos los servicios no podían ser indistintamente objeto de arrendamiento. Hay que excluir lo que es difícil valuar en dinero. De este número son las *operae liberales*, o servicios prestados por las personas que ejercen las profesiones liberales, como los retóricos, gramáticos, geómetras, médicos, abogados y otros muchos. Se admite, sin embargo, que estas personas podían recibir una remuneración, pero se llamaba *honorarium*, y no podía ser reclamada en justicia más que por una *cognitio extraordinaria*".⁶¹

En nuestra legislación mexicana el criterio antes señalado no tuvo cabida, pues desde el Código Civil de 1870 se consideró que era degradante la equiparación de la actividad humana a los servicios que podían ser prestados por animales o cosas, por lo que desde este ordenamiento se estimó que la prestación de servicios en general, no debía ser considerado como un arrendamiento de servicios y lo reglamentó ya no en seguida del arrendamiento de bienes, sino inmediatamente después del contrato de mandato, por considerarlo más semejante a éste, aunque no se estipuló ninguna *disposición en particular a la prestación de servicios profesionales*.

Sobre este particular, consideramos conveniente hacer alusión a la parte de la Exposición de Motivos del Código de 1870, en la cual se hace la distinción entre la prestación de servicios en general y el arrendamiento, el cual señala: "Este contrato, que forma el Capítulo Tercero del Título de Arrendamiento en el Código Francés, se llama comúnmente alquiler o locación de obras. Pero como sea cual fuere la esfera

⁶¹ PETIT, Eugéne. Cit. Pos., PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Op. Cit., p. 183.

social en que el hombre se halle colocado, no puede ser comparado con los seres irracionales y menos aún con las cosas inanimadas, parece un atentado contra la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales. Más semejanza tiene con el mandato; porque en ambos contratos el mandante encarga a otro la ejecución de ciertos actos que no puede o no quiere ejecutar por sí mismo; porque en ambos contrae el mandatario proporcionalmente obligaciones personales, y porque en ambos se busca la aptitud. Esta será mas intelectual en uno y más material en otro; pero en ambos supone una cualidad moral; porque nadie puede prestar un servicio, sea el que fuere, sin emplear su libre voluntad y poner en ejercicio alguna de las facultades peculiares del hombre. Por estas razones la comisión no solo separó el contrato de obras del de arrendamiento, sino que considerándolo como cualquiera otro pacto, lo colocó después del mandato, por los muchos puntos de semejanza que con él tiene".

Pero es hasta el Código Civil de 1884 en el que se regula por primera vez el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, ya como un contrato típico en los artículos 2406 al 2415, más sin embargo, no solo se siguió asemejando al contrato de mandato, sino que se le consideró en dicha legislación como una especie de éste, ya que además se estableció en uno de sus artículos que las disposiciones relativas al contrato de mandato serían normas supletorias del contrato de prestación de servicios profesionales.

Por lo que no fué sino hasta la aparición del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal de 1928, que inició su vigencia hasta el 1º de octubre de 1932, en el que se diferenció el contrato de prestación de servicios profesionales y el contrato de mandato y así nos lo expone en forma clara el Mtro. Sánchez Meda: "El Código Civil de 1928, de acuerdo con las ideas de Planiol y de Demogue, distinguió el contrato de prestación de servicios profesionales, como un contrato diferente del de mandato, dotando a uno y otro de una

especial reglamentación propia, dado que en el mandato el objeto son siempre actos jurídicos y el mandatario actúa en nombre o por lo menos por cuenta del mandante, en tanto que el profesional realiza ordinariamente actos materiales y no actúa en nombre o por cuenta del cliente, sino simplemente ejerce su profesión, como ocurre con el médico que somete a un paciente a un tratamiento, con el Notario que estudia los antecedentes de un contrato, aconseja a las partes y redacta un escritura, etc."⁶²

Con lo anteriormente expuesto, consideramos que el contrato de prestación de servicios profesionales tiene su naturaleza jurídica en los actos materiales que realiza o los servicios que presta el profesional, ya que éstos no son necesariamente actos jurídicos y son llevados a cabo de manera personal e independiente por quien los presta para provecho de otros, en el ejercicio simplemente de su profesión; y aunque se le apliquen supletoriamente algunas reglas del contrato de mandato por la gran similitud que presentan ambas figuras, ya que el objeto de las dos son la prestación de servicios, la gran diferencia estriba en que mientras el mandato tiene como principal finalidad la realización de actos jurídicos, la prestación de servicios profesionales es la ejecución de actos que no necesariamente son jurídicos, pues tiende más a la realización de aquellos actos que requieren una preparación científica, artística, técnica o profesional para su prestación.

Con esto nos parece también dejar en claro que no solo pueden celebrar este tipo de contratos aquellos que posean un título y cédula profesional, ya que como nos indica el ilustre Dr. Mario de la Cueva "El término profesión tiene un significado amplísimo, desde un zapatero hasta un filósofo todos ejercen una profesión, en este sentido el término equivale a oficio, especialidad o actividad, más es claro que el ejercicio de las diferentes profesiones podría emplearse igualmente al término

⁶² SANCHEZ MEDAL, Ramón. Op. Cit., p. 183.

actividades sociales, mismo que supone diferentes conocimientos que van de lo empírico a lo científico”.⁶³

Para terminar el presente punto, consideramos conveniente a fin de dejar en claro que una cosa es el contrato de prestación de servicios profesionales y otra el contrato de mandato, transcribir la siguiente jurisprudencia que en el Apéndice 1 a la Segunda Parte del Libro del Lic. Bernardo Pérez nos encontramos y que dice: “PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y MANDATO. Las razones que tuvo el legislador para hacer supletorias del contrato de prestación de servicios profesionales, las disposiciones relativas al mandato, fueron que tanto en uno como en otro, hay prestación de servicios, y en ambos se tienen muy en cuenta las cualidades morales y la aptitud del mandatario; pero entre ambos contratos también existen diferencias radicales; en uno y en otro hay prestación de servicios, pero en el mandato, el mandatario obra a nombre de otro y no se obliga personalmente, sino que obliga al mandante; en la prestación de servicios el que los presta se obliga por sí mismo; sus actos no obligan a la persona en favor de la cual ejecuta algo. Estas diferencias aconsejan que interpretando rectamente la ley, se apliquen al contrato de prestación de servicios, solo las disposiciones del mandato que tengan fundamento en las semejanzas que entre ambos existen; así, las disposiciones relativas a la forma y aplicables al mandato, no lo son al contrato de prestación de servicios, pues esas disposiciones se refieren única y exclusivamente a la representación, que no existe tratándose de la prestación de servicios”.

4.1.3. Elementos.

Ahora bien, una vez determinada la definición del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales y la naturaleza jurídica que éste tiene, pasemos a ver los

⁶³ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., Tomo I, p. 442.

elementos de existencia que constituyen a este contrato y por ende los requisitos de validez que para el mismo se necesitan.

Como todo contrato, para su existencia se requiere de dos elementos, el consentimiento y el objeto (art. 1794 C.C.F.); el consentimiento existe cuando por el acuerdo libre de voluntades, las partes convienen en el servicio profesional que se obliga una a prestar y en el monto de los honorarios y gastos que por este servicio se obliga la otra a pagar. El objeto de este contrato lo constituyen indudablemente por una parte los servicios que son prestados por el profesor o profesional, los que se traducen en obligaciones de hacer y que consisten en la realización de hechos física y jurídicamente posibles, recordando que un hecho es físicamente imposible cuando no es compatible con las leyes de la naturaleza y jurídicamente es imposible cuando el servicio a prestar atenta contra alguna disposición legal; y por la otra los honorarios que el cliente o beneficiario debe pagar, los cuales pueden ser en dinero o en especie.

Al respecto, el Mtro. Rafael de Pina en su *Diccionario de Derecho* nos señala, que honorarios es la denominación tradicional dada a la retribución que por su trabajo perciben quienes ejercen las llamadas profesiones liberales (médicos, abogados, ingenieros, etc).

Pasemos ahora a ver los requisitos para la validez de este contrato, comenzando por el de la capacidad de las partes, misma capacidad que por cuanto al cliente o beneficiario se refiere, solamente requiere de la capacidad general para contratar, es decir, son hábiles para celebrar este tipo de contratos todas las personas no exceptuadas por la ley (art. 1798 C.C.F.) y que por tanto no estén incluidas en los supuestos del artículo 450 del propio Código, que se refiere a las personas que tienen incapacidad natural y legal, por ejemplo los menores de edad y los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos.

Sin embargo, por cuanto hace al profesionista o profesor no siempre se requiere esta capacidad general, ya que existe una limitante especial que se puede considerar para este tipo de contratos, cuando se tratan de profesiones que requieren título y cédula profesional para su ejercicio, es decir, cuando el profesor necesita del título y cédula profesional correspondiente, para desempeñar las funciones propias de un profesionista, por lo que la carencia de título y cédula traen como consecuencia que no puedan cobrar honorarios por la prestación de los servicios otorgados (art. 2608 C.C.F.), además de que si dicha persona se ha ostentado como profesionista sin tener título, incurrirá en el delito de usurpación de profesión tipificado en la fracción II del artículo 250 del actual Código Penal para el Distrito Federal.

Al respecto, nos parece oportuno citar los siguientes artículos de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, la cual se conoce como Ley de Profesiones y que nos indican:

"Artículo 1º.-Título profesional es el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 2º.-Las leyes que regulen campos de acción relacionados con alguna rama o especialidad profesional, determinarán cuales son las actividades profesionales que necesitan título y cédula para su ejercicio.

Artículo 3º.-Toda persona a quien legalmente se le haya expedido título o grado académico equivalente, podrá obtener cédula de ejercicio con efectos de patente, previo registro de dicho título o grado".

Asimismo, nos parece oportuno citar la siguiente Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nos señala: "PROFESIONISTAS SIN TITULO, RETRIBUCION DE LOS SERVICIOS DE LOS. Ni el artículo 2607 del Código Civil del

Distrito Federal ni el que le sirve de precedente, establecen el requisito del título profesional, para los efectos de la retribución de quien prestó servicios. El artículo 5º Constitucional en su segunda parte establece que la ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. La ley fundamental considera así dos situaciones diversas: la de las profesiones que necesitan título para su ejercicio y la de las que no lo necesitan, de manera que se reconoce la posibilidad de que existan profesionistas sin título”.

Por lo anterior, podemos decir que sólo estará limitada la capacidad para celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales, a aquéllos que conforme a las disposiciones legales requieran del título y cédula profesional para ejercer una profesión.

Por cuanto hace a los vicios en el consentimiento, como requisitos de validez en los contratos de prestación de servicios profesionales, podemos decir que al igual que todo contrato, no debe existir dolo, mala fe, ni violencia en su celebración, recordando que se entiende por dolo en los contratos, cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; por mala fe, la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido; y por violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes y de sus parientes colaterales dentro del segundo grado (arts. 1815 y 1819 C.C.F.).

Asimismo, se establece que el objeto, motivo o fin sean lícitos en la celebración del contrato de prestación de servicios profesionales, por último este contrato no requiere formalidad alguna para su celebración, por lo que el consentimiento puede otorgarse verbalmente o por escrito, aquí cabe señalar que existe la posibilidad de que

se otorgue una aceptación tácita de este contrato, por parte del profesionalista que ofrece al público sus servicios, esto al igual que en el contrato de mandato (art. 2547 C.C.F.).

4.1.4. Características.

Para concluir este primer punto de estudio en nuestro último capítulo, sólo nos resta señalar las principales características que identifican al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales en su celebración, siendo éste un contrato nominado, bilateral, oneroso, consensual, conmutativo, intuitu personae, principal y de tracto sucesivo, ahora veamos porqué:

* Es nominado.- ya que se encuentra debidamente tipificado con un nombre específico y particular dentro del Derecho Civil.

* Es bilateral.- toda vez que en el contrato de prestación de servicios profesionales ambas partes se obligan, una a prestar sus servicios personales e independientes que sean de tipo científico, artístico, técnico o profesional y la otra, a otorgarle una determinada remuneración llamada honorarios.

* Es oneroso.- en virtud de que los provechos y gravámenes son recíprocos para las partes que lo celebran, ya que mientras para una es el resultado de la prestación del servicio, para la otra parte es el hecho de pagar los honorarios.

* Es consensual.- ya que en oposición a los contratos formales, éste tipo de contratos no requiere para su validez que el consentimiento sea otorgado por las partes de manera escrita, por lo que dicho contrato puede ser verbal u otorgarse de manera tácita, mediante hechos que necesariamente lo supongan o derivarse del

lenguaje mímico, aunque siempre es recomendable como un mínimo de prueba el contrato privado.

* Es conmutativo.- en virtud de que los provechos y gravámenes al ser recíprocos para las partes que lo celebran, son ciertos y conocidos desde su celebración misma, esto es, que los honorarios que debe pagar el cliente por la prestación misma del servicio que se le está realizando, puede determinarse desde la estipulación del contrato, salvo pacto en contrario.

Al respecto cabe señalar lo dispuesto por el artículo 1838 del Código Civil vigente que menciona: "El contrato oneroso es conmutativo cuando las prestaciones que se deben las partes son ciertas desde que se celebra el contrato, de tal suerte que ellas pueden apreciar inmediatamente el beneficio o la pérdida que les cause éste. Es aleatorio, cuando la prestación debida depende de un acontecimiento incierto que hace que no sea posible la evaluación de la ganancia o pérdida, sino hasta que ese acontecimiento se realice".

* Es Intuitu Personae.- ya que se celebra en atención a la persona que va a prestar los servicios, esto es que el cliente o beneficiario normalmente realizan este contrato tomando como principal consideración la seriedad, responsabilidad y sobre todo los conocimientos técnicos, artísticos, científicos o profesionales de la persona que va a ejecutar los servicios, por lo que esta característica constituye el motivo determinante de la voluntad para la celebración de este tipo de contratos.

* Es principal.- toda vez que para la validez y existencia de este tipo de contratos, no se requiere de la celebración de otro contrato, pues el de prestación de servicios profesionales tiene objeto y fines propios.

* Es de Tracto Sucesivo.- ya que a diferencia de los contratos instantáneos en los que se cumplen en el mismo momento en que se celebran, en los contratos de prestación de servicios profesionales por regla general, las obligaciones que contraen las partes en la prestación de los servicios y en el pago de honorarios se van cumpliendo a través del tiempo.

De esta forma describimos las características que conforme a la clasificación general de los contratos, constituyen al de prestación de servicios profesionales, por lo que para terminar enunciaremos las obligaciones que asume cada una de las partes y que caracterizan la celebración de este contrato en estudio.

1.- Obligaciones del Profesor o Profesionista.- la persona física que presta sus servicios personales e independientes, ya sean científicos, artísticos, técnicos o profesionales, se encuentra obligada a:

a) Ejecutar el servicio en forma personal, salvo pacto en contrario.- esto es que al ser éste contrato *intuitu personae*, se celebra tomando en cuenta las cualidades profesionales, científicas, artísticas o técnicas del profesor, por lo que éste está obligado a prestar sus servicios en forma personal, ya que sólo mediante acuerdo expreso con el cliente, podrá delegar sus facultades para que otro profesionista realice el servicio, situación en la cual el profesionista sustituto deberá reunir los mismos requisitos que tiene el profesionista sustituido, por lo que de acuerdo con el artículo 2614 del Código Civil, cuando el profesionista no pueda continuar con la prestación del servicio, deberá dar aviso oportuno a su cliente o beneficiario, bajo la pena de ser responsable de los daños y perjuicios si no diere ese aviso con oportunidad. En el caso de los abogados se aplicarán las reglas del contrato de mandato, en el sentido de que éste profesionista aunque renuncie al primer mandato otorgado por una de las partes en el mismo juicio, no puede aceptar el mandato del contrario.

b) Prestar el servicio con la diligencia y pericia debida.- el profesionista o profesor estará obligado a prestar sus servicios con la diligencia necesaria y con la pericia debida que se requiere para ejecutar los servicios que presta, ya que el desconocimiento técnico o teórico de su profesión lo hace responsable de los daños y perjuicios que ocasione, sin que su pericia se presuma por el hecho de contar con título debidamente autorizado y registrado. Al respecto el artículo 2615 del Código Civil dispone: "El que preste servicios profesionales, sólo es responsable hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito".

Por lo que acorde con lo señalado en el precepto legal antes citado, el incumplimiento de dicha obligación a cargo del profesor o profesionista puede configurar el delito de responsabilidad profesional, mismo que se encuentra previsto en los artículos 228 y 229, así como en el 231 y 232 en los casos de abogados, patronos y litigantes, todos ellos del Código Penal para el Distrito Federal.

c) Guardar Secreto Profesional.- esta obligación surge por la propia relación existente entre cliente-profesor, ya que existe la necesidad por parte del primero de revelar las confidencias que sean necesarias para que se lleve una adecuada prestación del servicio, teniendo la plena certeza de que dichas confidencias serán guardadas con discreción por el profesionista. Al respecto el artículo 36 de la Ley de Profesiones señala: "Todo profesionista estará obligado a guardar estrictamente el secreto de los asuntos que se le confien por sus clientes, salvo los informes que obligatoriamente establezcan las Leyes respectivas". Cabe señalar que el incumplimiento de esta obligación también puede generar la comisión del delito de revelación de secretos, previsto en los artículos 210 y 211 del actual Código Penal para el Distrito Federal.

2.- Obligaciones del Cliente o Beneficiario.- la persona física o moral que recibe la prestación de servicios personales e independientes, ya sean de índole profesional, científico, artístico o técnico, se encontrará obligada a:

a) Pagar los honorarios.- esto es, el cliente o beneficiario estará obligado a pagar al profesionista el total de sus honorarios y de las expensas, cuando las haya, y esto se hará en el lugar de residencia del que ha prestado los servicios, inmediatamente después de que se haya prestado cada servicio, al concluir la totalidad de dichos servicios, cuando renuncie el profesor o profesionista o haya concluido el negocio o trabajo que se le confió (art. 2610 C.C.F.).

El pago de los honorarios será obligatorio independientemente del buen o mal éxito que haya tenido el negocio o trabajo encomendado, salvo pacto en contrario (art. 2613 C.C.F.).

Asimismo, si existe pluralidad de clientes y un solo profesionista, todos ellos serán responsables del pago de sus honorarios, ya que cuando existe pluralidad de profesores o profesionistas, éstos tendrán derecho a cobrar en forma individual sus honorarios por los servicios que prestó cada uno de ellos (art.2612 C.C.F.).

Cabe aclarar que en los contratos de prestación de servicios profesionales pueden señalarse libremente los honorarios a pagar por el cliente, siempre y cuando no sea obligatoria la aplicación de un arancel, esto de acuerdo con lo previsto por el artículo 31 de la Ley de Profesiones que dice: "Para trabajos no comprendidos en los aranceles, el profesionista deberá celebrar contrato con su cliente a fin de estipular los honorarios y las obligaciones mutuas de las partes". Pero cuando dichos honorarios no se han estipulado ni se encuentran regulados por un arancel, los mismos se fijarán atendiendo a las costumbres del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el

servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado (art. 2607 C.C.F.).

b) Restituir los gastos o expensas al profesionista o profesor.- esta es la obligación que tiene el cliente o beneficiario de reembolsar al profesionista de todos los gastos o expensas que éste último haya realizado para la ejecución del servicio que le prestó, debiendo pagarle además los intereses legales que dichos gastos hayan generado, desde la fecha en que fueron realizados hasta su restitución (art. 2609 C.C.F.).

De tal forma que podemos decir, que el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, es un contrato eminentemente civil y la relación que por virtud de este nace sólo obliga a cada una de las partes en la medida que cada una de ellas quiere hacerlo, ya que quien realiza la prestación del servicio tiene plena autonomía en sus conocimientos y en la ejecución de los actos que efectúa para la prestación del servicio y quien lo contrata tiene asimismo esa autonomía en contratar a dicho prestador por la pericia y conocimientos que éste tiene en los servicios que desea le ejecuten por su cuenta y no a nombre de él y asume la responsabilidad de darle a cambio salvo pacto en contrario, una remuneración que siempre recibirá el nombre de honorarios.

4.2. Contratos de Prestación de Servicios Profesionales utilizados por las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Ya decíamos que el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye de su régimen de aplicación a "aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios" y que la fracción III del artículo 5º de la Ley del ISSSTE no considera como trabajador sujeto a su ámbito de competencia a "aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a

la partida de honorarios". Lo anterior se podría sujetar a diversas interpretaciones, ya que no se podría prestar un servicio personal a la Administración Pública Federal a través de un contrato sujeto a la legislación común, que es la legislación civil y que su retribución sea un salario, pues la prestación de éstos servicios por personas físicas, como ya vimos en el punto anterior, se encuentra previsto en el Código Civil bajo la figura del contrato de prestación de servicios profesionales y en el cual se establece que quien recibe la prestación del servicio estará obligado a retribuir económicamente a quien se lo presta y dicha retribución siempre recibirá el nombre de honorarios, por lo que se considera que tan sencillo hubiese sido mejor decir, que no estarán sujetos al primer ordenamiento, ni serán sujetos al ámbito de aplicación del segundo, aquellos prestadores de servicios profesionales contratados de conformidad con las disposiciones del Código Civil.

Sin embargo, como también ya habíamos apuntado, el empleo que se hace en las Dependencias de la Administración Pública Federal de éste tipo de contratos, eminentemente civiles, es por demás dolosa y es utilizado a su entera conveniencia en dos vertientes para el cumplimiento de sus objetivos y así como a continuación veremos, es previsto en algunas disposiciones aplicables a la citada Administración Pública.

En efecto, con el propósito de que se lleve un mejor control de las erogaciones en el sector público, existe la *Clasificación por Objeto del Gasto*, el cual es el ordenamiento que identifica y clasifica en capítulos, conceptos y partidas todos aquellos gastos que tienen que efectuar las dependencias y entidades de la *Administración Pública Federal para cumplir con todas y cada una de las funciones que tienen encomendadas*; dicho ordenamiento se encuentra vigente para todas las operaciones presupuestales de la citada Administración Pública a partir del 1º de enero de 1996 y fué publicada en el D.O.F. el 21 de septiembre de 1995.

Pues bien, es en esta normatividad administrativa en la que se prevé la partida de honorarios a que hace alusión el artículo 5º de la Ley del ISSSTE antes citado, ya que se encuentra en el capítulo 1000 "Servicios Personales", en el que se agrupan las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado y el que comprende entre otros, los conceptos 1100 "Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente" y 1200 "Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio", en los que se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir las percepciones correspondientes al personal de carácter permanente y eventual, respectivamente, por servicios prestados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en éste último concepto se contempla entre otras partidas a la 1201 "Honorarios y Comisiones", misma que establece que se tratan de asignaciones destinadas a cubrir el pago por la prestación de servicios contratados con profesionistas, técnicos, expertos o peritos, por estudios, obras o trabajos determinados, sin que estos estén sujetos a descuentos de la Ley del ISSSTE, ni al régimen de la Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional y otro concepto que es el 1202 "Sueldos Compactados al Personal Eventual" que son las asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones del personal que desempeñe labores eventuales por estudios, obras o trabajos determinados, pero éstos sí estarán sujetos a las cuotas y aportaciones a favor del ISSSTE.

Asimismo, en dicha normatividad se dispone en el capítulo 3000 "Servicios Generales", que en éste se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares, incluyendo asesorías, capacitación, estudios e investigaciones, así como otros servicios especiales que se requieran para el desempeño de las actividades vinculadas con las funciones públicas.

Aunado a lo anterior, en el Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, publicado en el D.O.F. el 4 de mayo de 2000, se establece en la Norma 97 que "Las contrataciones de asesorías,

estudios e investigaciones, incluyendo las consultorías relacionadas con el ejercicio de proyectos de inversión financiados con créditos externos, que se lleven a cabo con personas físicas o morales, procederán siempre y cuando: I. Estén previstas en el Presupuesto de Egresos, dentro del concepto de gasto 3300 Servicios de asesoría, informáticos, estudios e investigaciones; II. Las personas físicas y morales no desempeñen funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria; III. No impliquen la existencia de una relación laboral; IV. Los servicios profesionales sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados; V. Se especifiquen los servicios profesionales a contratar; VI. Se apeguen a la clasificación de servicios que en esta materia establezca la Contraloría; VI. Se informe a la Secretaría su celebración, dentro de los 15 días naturales siguientes, y VII. Se apeguen a lo establecido en el Presupuesto de Egresos, y a las demás disposiciones aplicables.

Para efectos de lo dispuesto en este numeral, queda prohibido a las dependencias afectar la partida 1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio; su incumplimiento será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

Consideramos conveniente señalar las disposiciones a las que se sujetan este tipo de contrataciones, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos vigente para el Ejercicio Fiscal de 1999 y que se enumeran en la fracción II del artículo 41, de la siguiente forma:

“...Estas contrataciones se sujetarán a los siguientes criterios:

- a) Que las personas físicas y morales no desempeñen funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria;
- b) Que los servicios profesionales sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados;
- c) Que se especifiquen los servicios profesionales;

d) Que las contrataciones cumplan con lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y demás disposiciones que de ésta emanen.

La Secretaría y la Contraloría podrán emitir las disposiciones generales a que se sujetarán las contrataciones a que se refiere esta fracción”.

La disposición antes citada fué refrendada en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Físcal del año 2000 en su artículo 40, sin más modificación que en lo referente al anterior inciso d), ahora fracción IV, ya que se suprimió lo referente a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, esto debido a las recientes publicaciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Igualmente, el propio Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, que tiene su origen en las disposiciones contenidas en materia de servicios personales, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en su correspondiente Reglamento, señala en el Capítulo VII Servicios Personales en su Norma 55 que: “El establecimiento de compromisos para el ejercicio del gasto por concepto de servicios personales se sustentará en: I. Constancias de nombramiento; II. Listas de raya; III. **Contratos de prestación de servicios por honorarios**; IV. Contratos colectivos e individuales de trabajo...”

Consideramos conveniente en vez de hacer el señalamiento de la Norma 62 referente a la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios, que ahora se encuentra vigente, hacer mejor la transcripción del artículo 57 del Presupuesto de Egresos de 1999, ya que su contenido nos permitirá conocer de igual manera el otro tipo de contratos de prestación de servicios profesionales que se maneja en la Administración Pública y cuya autorización para su celebración corresponde a la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Art. 57.- Las dependencias y entidades deberán abstenerse de celebrar contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas con cargo al capítulo de servicios personales, salvo que:

I. Las contrataciones se encuentren previstas en su presupuesto autorizado por concepto de servicios personales y su pago sea cubierto con cargo a dicho capítulo;

II. La vigencia de los contratos a celebrarse no exceda del 31 de diciembre del ejercicio fiscal de 1999;

III. Que la persona que se pretenda contratar no desempeñe funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria, salvo aquéllas que se justifiquen ante la Secretaría;

IV. El monto mensual de los honorarios a cubrir a la persona física que se contrate, no rebase la remuneración ordinaria mensual que corresponda a la de la plaza presupuestaria o puesto con que guarde mayor semejanza; y

V. Se cuente, en su caso, con la autorización de la Secretaría.

Los contratos que cumplan con las disposiciones a que se refieren las fracciones I a IV de este artículo, sólo requerirán de registro ante la Secretaría, siempre que no modifiquen sus estructuras básicas autorizadas.

Tratándose de los contratos de servicios profesionales por honorarios que no cumplan con lo dispuesto en el párrafo anterior y que se tengan celebrados hasta el 1º de diciembre de 1998, las dependencias deberán obtener dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la autorización de la Secretaría para la celebración de un nuevo contrato, la que sólo se otorgará cuando su contratación sea indispensable y su pago se encuentre previsto en el capítulo de servicios personales, sin que para estos efectos puedan hacerse traspasos de recursos de otros capítulos de gasto.

...

La Secretaría podrá autorizar que se aplique lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de este Decreto a las contrataciones a que se refiere este artículo -nos parece importante señalar, que dichos artículos se refieren al pago de estímulos por

productividad, eficiencia y calidad en el desempeño que se otorga a los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

En todos los casos, la contratación de personal por honorarios deberá reducirse al mínimo indispensable.

Las dependencias y entidades deberán sustituir de manera compensada los contratos por honorarios por plazas presupuestarias, siempre y cuando no estén adscritos a un programa temporal; la contratación de servicios por honorarios se hubiese realizado por más de tres ejercicios presupuestarios, y se justifique técnica y funcionalmente la necesidad del servicio. El costo total de las plazas presupuestarias deberá ser cubierto con los recursos asignados al programa de honorarios de cada dependencia o entidad”.

Dicho artículo también es refrendado en sus términos y con el mismo número de artículo en el nuevo Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, claro está que únicamente se actualizan las fechas en que deberán cumplirse las obligaciones que en el mismo se establecen y esto es en virtud de la política que se establece en materia de prestación de servicios por el Gobierno Federal, para sus dependencias y entidades que integran la Administración pública Federal.

Con lo anteriormente citado, nos parece claro que se confirma la dualidad que hacen las Dependencias de la Administración Pública Federal en la utilización de los contratos de prestación de servicios profesionales, ya que mientras a unos los etiqueta *para que sean pagados con cargo al capítulo 3000 Servicios Generales* y señala dentro de sus criterios para estas contrataciones, que las mismas deberán cumplir con las disposiciones aplicables y las cuales no son otras más que aquéllas que en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios tienen que observar y cumplir, por lo que incluso ahora la reciente Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala en la fracción VII de su artículo 3º que para efectos de dicha Ley, entre

las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos: "La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios", situación que en nuestra consideración es equivocada, por que una de las características del contrato de prestación de servicios profesionales es precisamente la obligación del cliente, quien recibe el servicio, de pagar los honorarios correspondientes; por lo que se observa que la distinción que se hace en materia administrativa nada tiene que ver con la esencia y contenido del contrato de prestación de servicios profesionales, toda vez que dicha distinción sólo se emplea en su beneficio y en perjuicio de una clase trabajadora.

Y así, para la contratación de profesionistas, científicos, artistas o técnicos que se encuentran dedicados al ejercicio de su profesión y que no tienen la intención de ser considerados funcionarios o empleados públicos, pero que son necesarios para cumplir con los programas aprobados a las dependencias, se emplea el contrato de prestación de servicios profesionales, el cual por cuestiones presupuestales de comprobación tiene que ser celebrado en forma escrita, pero previa la aprobación del profesionista, mismo al que se le somete a su consideración y en caso de no estar de acuerdo, interviene como consecuencia de hacer efectivo el principio de la autonomía de la voluntad que impera en estos contratos, en su redacción y formalización definitiva, con la única limitante para la dependencia contratante de observar las disposiciones presupuestarias que le son aplicables y de efectuar el pago de sus honorarios, con cargo al ya citado capítulo 3000 Servicios Generales, por lo que a este tipo de contrataciones que se efectúan a través de la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales, es a la que sí se le tiene que considerar como sujeta a la legislación común o civil.

Pero los otros tipos de contratos de prestación de servicios profesionales que son utilizados por las Dependencias de la Administración Pública Federal y que son los

que las diversas disposiciones administrativas llaman contratos de honorarios, no son más que contratos de trabajo, disfrazados de contratos sujetos a las disposiciones civiles y que son para aquellos que los celebran a quienes está dirigido el presente trabajo de investigación, ya que los mismos no celebran un verdadero contrato civil, sino que en el desempeño de los servicios que prestan se genera una genuina relación laboral como lo veremos en nuestro siguiente punto de estudio y a los que las propias disposiciones administrativas los etiquetan en el capítulo 1000 Servicios Personales, el cual de acuerdo con la Clasificación por Objeto del Gasto, recordemos es aquel en el que se agrupan las remuneraciones que realizan las dependencias y entidades al personal civil y militar al servicio del Estado, las que para su celebración siempre deberán observar las políticas que para los servicios personales establece el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismos que en términos generales son las que citamos y que se encuentran previstas en el artículo 57 del Presupuesto de Egresos de 1999 y que así como son reproducidas para el siguiente ejercicio, fueron retomadas de los Decretos de Presupuestos anteriores.

Por lo que podemos decir, que es clara esa dualidad que de los contratos de prestación de servicios profesionales realiza el Gobierno Federal a través de sus Dependencias y Entidades, ya que él mismo así lo contempla en sus disposiciones administrativas y sólo llama contratos de honorarios a aquellos que emplea con cargo a una partida presupuestal, que se encuentra incluida en los compromisos que en materia de servicios personales asume y que incluso los agrupa junto con los dos grandes supuestos que establece la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 12 cuando determina que los trabajadores prestarán sus servicios por virtud de nombramiento o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o tiempo fijo, claro está que nos referimos a la Norma 55 anteriormente señalada y que encuadra a los contratos de prestación de servicios por honorarios, como aquellos por virtud de los cuales también se llevará a cabo el establecimiento de compromisos en materia de servicios personales que tienen a su

cargo las Dependencias de la Administración Pública Federal y esto es por que simple y sencillamente y aunque se insiste en no reconocerlo, por cuestiones de índole económico, dichos prestadores de servicios por contratos de honorarios, no son más que trabajadores a su servicio para el cumplimiento de todas aquellas actividades que tienen encomendadas y que por falta de plazas presupuestarias tiene que allegarse de sus servicios de esta forma, pero con los que de acuerdo, con lo ya mencionado por los laboristas, se crea una relación de trabajo en la cual existen normas de protección y tutela en favor de quien presta los servicios y entre las que se encuentran las relativas a la seguridad social, que por el simple hecho de depositar en favor de otro su fuerza laboral tienen que otorgárseles.

Aunado a lo anterior, nos parece importante comentar, que cuando nos propusimos el desarrollo del tema de nuestro trabajo, considerábamos prudente el incluir en su contenido a algunos contratos de prestación de servicios profesionales, de los llamados de honorarios, que se formalizan en distintas Dependencias de la Administración Pública Federal, sin embargo y para nuestra fortuna nos encontramos en el proceso de investigación con un documento denominado "Norma para la Contratación de Servicios Profesionales que se cubren con cargo a la Partida 1201 Honorarios y Comisiones del Capítulo 1000 Servicios Personales", mismo que fué signado por el Titular de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fecha 17 de marzo de 1998 y que en su Transitorio Primero dispone que dicha Norma "...entrará en vigor a partir de su comunicación oficial a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"; lo cual nos lleva a suponer que se hizo del conocimiento de las dependencias y entidades en forma interna y no a través de su publicación en el D.O.F., para que no se hiciera su contenido del conocimiento público, ya que no aparece en ninguna de las disposiciones administrativas que se contemplan en las publicaciones que se realizan de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que ante el escepticismo que se da en el tratamiento de estos temas, no nos fué posible determinar

con precisión sobre su observancia y aplicación en algunas dependencias en las que se solicitó información sobre el particular.

Destaca en el contenido de la Norma antes citada, que su objetivo es el regular la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales, con el propósito de controlar el ejercicio de la Partida 1201 "Honorarios y Comisiones" del Capítulo 1000 "Servicios Personales", mediante el establecimiento de los elementos esenciales que deberán observarse para la celebración de dichos contratos, conocidos como contratos de honorarios; que es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que regulan sus relaciones laborales por el Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria; que los sujetos de la norma serán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; que por su naturaleza y características propias, la partida 1201 se entiende reservada para el pago de los honorarios acordados en los contratos de prestación de servicios profesionales, que se celebren con personas físicas sujetas al régimen fiscal de ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado; que el monto de dichos honorarios en ningún caso podrá exceder los niveles salariales autorizados; que cuando sea autorizada por la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la contratación de prestadores de servicios profesionales por honorarios para la ejecución de programas institucionales de trabajo que sean de carácter prioritario o de extrema urgencia, los honorarios a pagarse no podrán exceder al nivel salarial del puesto con cuyas funciones guarde más semejanza dicha prestación; que las dependencias y entidades, previamente a la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales, deberán verificar y exigir del prestador de servicios, que solicite y obtenga la autorización de compatibilidad de empleos o contratos; y que para la contratación de honorarios con cargo a la partida 1201, se utilizará el contrato tipo que establece al efecto la Secretaría, por lo que las dependencias y entidades quedan obligadas a observar

estrictamente dicho formato. Mismo modelo de contrato que se anexa a la Norma en cuestión y es el cual a continuación se reproduce con letra cursiva, para su distinción:

"CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE _____ REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL C. _____ (1) EN SU CARACTER DE _____ (2) _____, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "LA DEPENDENCIA", Y POR LA OTRA EL (LA) C. _____ (3) _____, EN LO SUCESIVO "EL PRESTADOR DE SERVICIOS", AL TENOR DE LAS SIGUIENTES.

DECLARACIONES

I. Declara "La Dependencia" que:

Es una Dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, ___ y ___ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Su representante, el C. _____ (4) _____, en su carácter de _____ (5) _____, cuenta con las facultades necesarias para suscribir el presente contrato, de conformidad con lo dispuesto por el artículo _____, fracción _____, del Reglamento Interior de la Secretaría de _____.

Para el cumplimiento de los programas a su cargo, requiere de la prestación de los servicios objeto de este contrato.

Cuenta con los recursos presupuestales necesarios para cubrir las erogaciones que deriven de la suscripción del presente instrumento.

Tiene su domicilio legal en _____ (6) _____.

II. Declara "El Prestador de Servicios" que:

Tiene capacidad jurídica para contratar y obligarse a la prestación de los servicios materia de este contrato.

Cuenta con la experiencia y los conocimientos necesarios para prestar los servicios objeto del presente contrato.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 78, fracción IV, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, opta por el tratamiento salarial para sus ingresos por honorarios previsto en tal precepto, en razón de lo cual el pago por el impuesto que le corresponde como persona física, se efectuará en los términos del Capítulo I, del Título IV de dicha Ley.

Su Registro Federal de Contribuyentes es: _____(7)_____. Su número de cédula profesional es _____(8)_____. Es de nacionalidad _____(9)_____. Tiene su domicilio en : _____(10)_____.

Expuesto lo anterior, las partes contratantes manifiestan su conformidad en otorgar las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO. "El Prestador de Servicios" se obliga a prestar sus servicios a "La Dependencia" realizando al efecto las actividades consistentes en: _____(11)_____.

SEGUNDA.- IMPORTE DEL CONTRATO. "La Dependencia" pagará como importe de los servicios la cantidad de \$____(12)____, "La Dependencia" procederá a la retención del impuesto sobre la renta, en los términos de lo previsto por la fracción IV, del artículo 78 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

TERCERA.- VIGENCIA DEL CONTRATO. El presente contrato empezará a surtir efectos a partir del ___ de _____(13)___ de 199___ y con vigencia hasta el ___ de _____(14)___ de 19___.

CUARTA.- FORMA DE PAGO. "La Dependencia" se obliga a pagar a "El Prestador de Servicios" el importe señalado en la cláusula segunda, en mensualidades vencidas de \$____(15)_____. "La Dependencia" procederá a la retención del impuesto sobre la renta, en los términos de lo previsto por la fracción IV, del artículo 78 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

QUINTA.- SUPERVISION. "La Dependencia" a través de los representantes que para el efecto designe, tendrá en todo tiempo el derecho de supervisar el estricto cumplimiento de este contrato, por lo que podrá revisar e inspeccionar las actividades que desempeñe "El Prestador de Servicios".

SEXTA.- RESPONSABILIDADES DE "EL PRESTADOR DE SERVICIOS". "El Prestador de Servicios" será el único responsable de la ejecución de los servicios cuando no se ajuste a este contrato y/o a los acuerdos de "La Dependencia".

SEPTIMA.- OBLIGACIONES DE "EL PRESTADOR DE SERVICIOS". En el desempeño de sus servicios, el "Prestador de Servicios" se obliga a:

- a) Realizar con eficiencia y oportunidad las actividades profesionales que se le encomienden, efectuado _____(16)_____ y las actividades que le asigne "La Dependencia", por conducto del C. _____(17)_____ en su carácter de _____(18)_____.

- b) Presentar a "La Dependencia" los informes de las actividades que realice durante la vigencia de este contrato, así como la de proporcionar cualquier otro dato o documento relativo a sus servicios profesionales que se le requiera.
- c) No divulgar ni dar a conocer los datos y documentos que "La Dependencia" le proporcione para las actividades que desarrolla, ni dar informes a personas distintas de las señaladas por "La Dependencia".
- d) Ser directamente responsable de los daños y perjuicios que cause a "La Dependencia" y/o a terceros por negligencia, impericia o dolo en la prestación de servicios que se obliga a realizar.

OCTAVA.- RESCISION DEL CONTRATO. En caso de cualesquier incumplimiento a las obligaciones a cargo de "El Prestador de Servicios" en el presente instrumento, dará motivo a la rescisión del mismo por parte de "La Dependencia".

NOVENA.- TERMINACION ANTICIPADA. "La Dependencia", en cualquier momento, podrá dar por terminado anticipadamente el presente contrato sin responsabilidad para ella y sin necesidad de que medie resolución judicial alguna, dando aviso por escrito a "El Prestador de Servicios" con 30 (treinta) días naturales de anticipación.

Asimismo "El Prestador de Servicios" podrá darlo por concluido de manera anticipada, previo aviso a "La Dependencia" efectuado en un lapso idéntico al señalado en el párrafo precedente, ésta última determinará lo conducente respecto a consentir en la terminación o deducir las acciones legales que le correspondan.

La Dependencia y/o entidad no adquiere ni reconoce ninguna otra obligación que no sea derivada del propio contrato a favor del prestador del servicio en virtud de no ser aplicable conforme al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que el prestador de servicios no será considerado como trabajador para los efectos legales, y en particular para obtener las prestaciones establecidas por la Ley del Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en los términos del artículo 5º fracción III de dicho ordenamiento.

DECIMA.- CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. "El Prestador de Servicios" no será responsable por cualesquier evento de caso fortuito o de fuerza mayor que le impidiera parcial o totalmente la ejecución de las obligaciones a su cargo en el presente contrato, en el entendido de que el caso fortuito o fuerza mayor, según corresponda, estén debidamente acreditados.

DECIMA PRIMERA.- JURISDICCION. En el caso de que el cumplimiento o interpretación de este contrato dé origen a controversia judicial, las partes convienen expresamente en someterse a la jurisdicción y competencia de los tribunales del Fuero Federal, renunciando en consecuencia a cualesquier otro fuero a que pudieran tener derecho ahora o en el futuro por razones de domicilio u otras causas.

DECIMA SEGUNDA.- LEGISLACION APLICABLE. Las partes convienen que para los efectos y cumplimiento del presente contrato es aplicable lo dispuesto en los artículos 2606 a 2615 del Título Décimo, Capítulo II del Código Civil para el Distrito Federal.

El presente Contrato se firma en la Ciudad de México, Distrito Federal, el día ___ del mes ___ (19) de ___ en original y tres copias.

POR "LA DEPENDENCIA"
EL _____ (20) _____

"EL PRESTADOR DE SERVICIOS"

C. _____ (21) _____

C. _____ (22) _____

C. _____

Vo. Bo.

C. LIC.

INSTRUCCIONES DE LLENADO PARA CONTRATOS DE HONORARIOS CON CARGO A LA PARTIDA 1201

1. Indicar nombre completo del titular que suscribe el documento por parte de la dependencia, el que será conforme a Reglamento Interior quien tiene las atribuciones para la firma de este tipo de documentos.
2. Mencionar el cargo del titular del área de adscripción Ejemplos: Coordinador General de Puertos y Marina Mercante, Coordinador de Asesores del C. Secretario, Director General de Servicios Técnicos.
3. Indicar el nombre completo del prestador de servicios de que se trate.
4. Idem 1.
5. Idem 2.
6. Citar el domicilio oficial completo del titular del área de adscripción.
7. Idem 3.
8. Nacionalidad.
9. Indicar el Registro Federal de Contribuyentes del prestador de servicio, incluida su homonimia.
10. Citar el domicilio completo del prestador de servicios.
11. Desglosar las funciones genéricas que serán asignadas al prestador de servicios.
12. Anotar con número y letra el importe total bruto del periodo completo.
13. Indicar el día y mes en que inicia la vigencia del contrato.
14. Anotar el día y el mes en que se dará por concluido el contrato.
15. Anotar cantidad con número y letra del importe bruto mensual.
16. Desglosar los principales resultados que se esperan obtener del prestador de servicios. Ejemplos: Análisis, estudios, documentos, manuales.
17. Idem 1.
18. Idem 2.
19. Indicar día y mes en que se firme el contrato, fecha que deberá coincidir con la de inicio de la vigencia del mismo.
20. Idem 2.
21. Idem 1.

22. *Idem 3.*"

Ahora bien, una vez transcrito el formato de contrato de prestación de servicios profesionales, llamado de honorarios y del cual consideramos innecesario hacer comentarios a cada uno de los puntos de su contenido, si creemos conveniente para finalizar el presente punto de estudio, señalar que independientemente del contenido que este tiene y que puede conllevar en su redacción el sentir de un contrato en el orden civil, dicho contrato de prestación de servicios profesionales al ser el contrato tipo que debe observarse estrictamente por las dependencias para ese supuesto de contrataciones, se convierte por ende en un contrato elaborado y redactado en forma unilateral por la Dependencia y al que el prestador del servicio sólo tiene que adherirse, aceptando sus términos, contenido y carga obligacional, para poder así iniciar la prestación de su servicio a cambio del recurso presupuestal, llamado honorarios, que se le quiera pagar y que por causas de necesidad se ve obligado a aceptar, ya que el citado honorario a pagársele nunca podrá exceder de lo que presupuestalmente tenga previsto y autorizado la dependencia; razones elementales por las que ya no estaríamos en presencia de un verdadero contrato civil, en el que por esa máxima civilista del acuerdo libre de voluntades, las partes se ponen de acuerdo en el servicio profesional que una se obliga a prestar y en el monto de los honorarios y gastos que por ese servicio se obliga la otra a pagar. Situación que nos confirma que ese contrato unilateral empleado por las Dependencias de la Administración Pública Federal para allegarse de los servicios de personas que requiere para el cumplimiento de sus objetivos, no es más que un instrumento utilizado para disfrazar o disimular la relación de tipo laboral que se crea con esas personas físicas contratadas, como lo veremos en nuestro siguiente punto de análisis, ya que incluso en el citado formato incorpora cláusulas que pretenden que el prestador de servicios acepte que no será considerado trabajador para efectos legales, toda vez que no se crea ninguna relación de tipo laboral, por lo que no tendrá derecho a ninguna prestación de los que tienen derecho los trabajadores al servicio del Estado.

4.3. Consideraciones de que el Prestador de Servicios Profesionales es un Trabajador al Servicio del Estado.

Hemos visto que entre los trabajadores al servicio del Estado, se encuentra una gran gama de personas físicas que le prestan sus servicios para el cumplimiento de los cometidos que tiene a través de sus diferentes órganos y que a dichas personas al ingresar a la considerada función pública se les aplican los distintos regímenes que para allegarse de esos servicios se emplean en la Administración Pública Federal, de entre los que se encuentra el régimen de contratación de servicios profesionales o también llamado régimen de honorarios, que como ya expusimos en el punto precedente, el eje central de su celebración radica en una de las formas presupuestarias que utiliza la citada Administración Pública para cumplir con las remuneraciones que tiene que efectuarle al personal civil y militar a su servicio, pero que no tiene nada que ver con el verdadero contrato de prestación de servicios profesionales previsto y regulado por la Legislación Civil.

Lo anterior, nos permite puntualizar que no puede estarse más a la forma presupuestaria por la que se retribuye a una persona por la prestación de sus servicios, que a la naturaleza de la relación que se crea entre quien presta el servicio y las diversas dependencias de la Administración Pública Federal que lo reciben, pues como veremos a continuación existen desde nuestro punto de vista, algunas consideraciones que hay que tomar en cuenta, las cuales hemos llamado de hecho y de derecho, y que no son otra cosa para nosotros, que aquellas situaciones que se presentan en la práctica y que se desprenden del contenido de diversas disposiciones jurídicas, respectivamente, no olvidando la interpretación que de las mismas realiza nuestra Suprema Corte de Justicia, las que nos llevan a asegurar que el prestador de servicios profesionales contratado bajo el régimen de honorarios, es un verdadero trabajador al servicio del Estado y al cual se le priva de todos aquellos beneficios que no sólo en el orden de una relación laboral tienen derecho, sino también y como motivo

fundamental de este trabajo, de aquellas prestaciones económicas, de seguros y de servicios que se les otorgan a otro tipo de prestadores de servicios, en materia de seguridad social.

4.3.1. Consideraciones de Hecho.

Para nosotros existen diversas situaciones que se suscitan en la práctica y dentro del funcionar de las Dependencias de la Administración Pública Federal, para considerar que el prestador de servicios profesionales que es contratado bajo el régimen de honorarios, mención meramente presupuestal como ya vimos, es de hecho un trabajador al servicio del Estado y por ende un servidor público, dichas situaciones se presentan de la siguiente forma:

Los prestadores de servicios contratados bajo el régimen de honorarios no son libres en su actuar, ya que por la estructura que se presenta en las diversas Dependencias de la Administración Pública Federal, se encuentran sujetos a las instrucciones e indicaciones que les dé el jefe inmediato que les corresponda, el cual les determina la manera y la forma en que deben de llevar a cabo la prestación de sus servicios, para que éstos sean acordes con los intereses del titular de la dependencia, ya que de manera genérica recordemos que en todas las dependencias existe un Titular, Oficial Mayor, Directores Generales, Directores de Area, Subdirectores, Jefes de Departamento, Jefes de Oficina y así sucesivamente, los cuales invariablemente siempre estarán escalonados para que de acuerdo con las funciones que tenga la dependencia, emitan las instrucciones, órdenes y formas o mecanismos de trabajo para el mejor resultado en el desempeño de sus puestos y en el que quedan incluidos aquellas personas que se encuentran prestando sus servicios por honorarios.

Ahora bien, los prestadores de servicios contratados por honorarios, tienen que cumplir con una jornada de trabajo, ya que prestan sus servicios para las dependencias

de lunes a viernes, otorgándoseles el sábado y domingo como días de descanso, además de que en muchos de los casos se les obliga a firmar una lista de asistencia, en la cual registran en la mayor de las veces su horario de entrada a la dependencia y la hora de salida, con lo que se denota que están sujetos a un horario en la prestación de sus servicios y que incluso si llegan a acumular cierto número de retardos, esto es a discreción muchas veces de los titulares del área en la que se encuentren prestando sus servicios, en la que se encuentran adscritos, se hacen acreedores a descuentos en el pago de sus remuneraciones, no olvidando también que si el prestador no se presenta en la dependencia también se hace acreedor a descuentos por inasistencias.

Asimismo, es de tomar en consideración que a los prestadores de servicios contratados bajo este régimen, el pago que se les realiza por sus servicios en las dependencias, es en forma quincenal; y también el que aún y cuando los contratos que se celebran son por un ejercicio presupuestal, cuando cumplen como mínimo seis meses en la prestación de sus servicios, se les otorgan vacaciones o descansos autorizados, sin que se les descuenten los días que se les proporcionan.

Por último, es de considerar el hecho de que muchos prestadores de servicios profesionales contratados por honorarios en las dependencias, también están expuestos a sufrir alguna enfermedad o accidente, para lo cual, las dependencias al estar conscientes de que no gozan del régimen de seguridad social establecido para otro tipo de trabajadores, sólo les requieren el justificante médico que corrobore el estado de salud de los prestadores, para que éstos no puedan ser sujeto al descuento que se hace por inasistencias. Cabe señalar que tratándose de mujeres prestadoras de servicios profesionales bajo dicho régimen, al estar éstas embarazadas también les otorgan las dependencias a través de los titulares de las áreas a la que están adscritas, del mes de descanso antes del parto y de otros dos después del mismo, que se otorga a otro tipo de trabajadoras, sin que les hagan descuento o retención de la contraprestación económica a que tienen derecho por la prestación de sus servicios.

4.3.2. Consideraciones de Derecho.

Expuestas nuestras consideraciones de hecho, pasemos a ver el contenido de algunas disposiciones jurídicas, que para nosotros son las que más podrían tener importancia y ser trascendentes para afirmar que el prestador de servicios profesionales, contratado bajo el régimen de honorarios por las Dependencias de la Administración Pública, no es otra cosa más que un genuino trabajador al servicio del Estado.

En este orden de ideas, comenzaremos por decir, como ya antes lo habíamos señalado, que sí la relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores, no puede ser otra más que de carácter laboral, sujeto a las normas de protección y tutela que instituye en favor de la clase trabajadora, el derecho del trabajo, es de fácil y objetiva apreciación que de nuestras consideraciones de hecho señaladas en el punto que antecede, el prestador de servicios profesionales en cuestión, es en verdad un trabajador del Estado, ya que le presta sus servicios físicos, intelectuales o de ambos géneros a cambio de una remuneración, en cualquiera de sus órganos que integran la Administración Pública Federal.

Lo anterior, es muy importante de tomar en cuenta, ya que el prestador de servicios profesionales al ser contratado por la Dependencia u Órgano Desconcentrado de ésta, no realiza sus actividades o su trabajo en forma independiente, ya que no aplica sus conocimientos o aptitudes de una forma libre y con criterio propio, sino que se encuentra supeditado a llevar a cabo las encomiendas o instrucciones que le dé su jefe inmediato, y más aún, como se puede observar en el modelo de contrato de prestación de servicios profesionales utilizado para éstos efectos por las dependencias y entidades de la administración pública federal, cláusulas quinta y séptima inciso b), el prestador se encuentra sujeto a una revisión de los trabajos que realice y a

proporcionar informes periódicos sobre las actividades desempeñadas, lo que se traduce en la llamada subordinación, conocida como el elemento primordial de la relación de trabajo.

Así y tomando en consideración que la Ley Federal del Trabajo es supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, acorde con lo señalado en el artículo 11 de esta última, la relación de trabajo se entiende, artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, como la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le dé origen, por lo que al existir el consentimiento entre el prestador de servicios contratado por honorarios y la dependencia, se da la relación laboral, ya que aún y cuando no se encuentra estipulado en un contrato de trabajo, su existencia se presume y dicha presunción es y será en favor de la parte más débil, que en todos los casos invariablemente serán los prestadores de servicios referidos, los cuales al ser considerados como trabajadores del Estado, su relación queda sujeta a las disposiciones ya existentes que no pueden ser otras que las laborales, mismas que se encuentran contenidas en nuestro artículo 123 Constitucional.

A este respecto, nos parece conveniente señalar lo manifestado en la Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, en la que se expuso que: "El concepto de relación individual de trabajo incluye el término subordinación para distinguir las relaciones regidas por el derecho del trabajo, de las que se encuentran reguladas por otros ordenamientos jurídicos. Por subordinación se entiende, de una manera general, la relación jurídica que se crea entre el trabajador y el patrono, en virtud de la cual está obligado el primero, en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa".

Asimismo, es de destacar lo manifestado por nuestra Suprema Corte de Justicia, PROFESIONISTAS, CARACTERISTICAS DE LA RELACION LABORAL TRATÁNDOSE DE. Si un profesionista presta regularmente sus servicios a una persona mediante una retribución convenida, pero además existe una subordinación consistente en desempeñar el profesionista sus actividades acatando las órdenes de quien solicitó sus servicios, en forma y tiempo señalados por éste, es de concluirse que la relación existente es de naturaleza laboral y no civil, aún cuando en el documento en que se hizo constar el contrato celebrado, se le hubiera denominado a éste "de prestación de servicios". Informe 1982, 2ª parte, Cuarta Sala, Jurisprudencia 18, p.18.

Derivado de lo anterior, es claro que estamos en presencia de nuestra primer gran consideración de derecho, que permite establecer que de acuerdo con nuestras disposiciones jurídicas vigentes existe una relación laboral entre los prestadores de servicios profesionales contratados bajo el régimen de honorarios y las Dependencias de la Administración Pública Federal que los contratan, ya que siempre y en todo momento los trabajadores en cuestión no llevan a cabo la prestación de sus servicios en forma independiente, sino que se encuentran sujetos a otorgarlos única y exclusivamente en la Dependencia del Estado en forma particular, dedicando todo su tiempo al servicio de la misma, la cual lo retribuye económicamente, pues se encuentra sujeto a las órdenes e instrucciones que a través del jefe inmediato que se le asigna, le son dadas por el órgano de la Administración Pública Federal que contrata sus servicios, constituyendo todo esto, el elemento de la subordinación de la relación de trabajo.

Y aunque para nuestro máximo exponente del Derecho Laboral, el Mtro. Trueba Urbina, en el comentario vertido al artículo 8º de la Nueva Ley Federal del Trabajo, el término "subordinación" es un absurdo para caracterizar la relación de trabajo, ya que "la obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente, no entraña subordinación, sino simplemente el cumplimiento de un deber", nosotros acogemos

dicho término, en virtud de que conforme a lo expresado en la exposición de motivos y a la jurisprudencia antes citadas, se establece en forma clara que entre los prestadores de servicios profesionales contratados por el régimen de honorarios y la dependencias existe una verdadera relación laboral y no únicamente administrativa, basada sólo en la partida presupuestal por la que se les retribuye económicamente por los servicios prestados.

Además y aunque también puede decirse que dicha relación laboral únicamente es dirigida a los trabajadores en general y no a aquellos que prestan sus servicios para el Estado, recordemos un pasaje del contenido de la iniciativa presidencial que provocó la adición del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, el cual menciona: "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado". Por lo que los prestadores de servicios contratados, al dispensar sólo para una dependencia su trabajo a través de sus conocimientos, técnicas o aptitudes, tienen todo el derecho a que se les proteja y tutele por esos servicios físicos, intelectuales o de ambos géneros que presten, sin importar los mecanismos o formas por virtud de las cuales los llevan a cabo en favor del Estado y en concreto de la Dependencia u Organismo Desconcentrado de éste último que los requiere.

Ahora bien, no solo este elemento de la subordinación que se presenta es el que nos permite hacer nuestra consideración de derecho, ya que también se dan otros supuestos que la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece para otro tipo de trabajadores y que le son otorgados en forma simultánea en

la práctica, como los mencionamos en nuestras consideraciones de hecho, a aquellos que le prestan sus servicios por contrato de honorarios, tal es el caso de las siguientes disposiciones:

“Artículo 27. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro”. Dicho precepto fué modificado por Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1972, en el que se estableció en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado que por cada 5 días de trabajo, disfrutarán de 2 días de descanso continuos, de preferencia sábados y domingos, con goce íntegro de su salario. Situación ésta que aunque no se establece en el contrato que celebran las Dependencias de la Administración Pública Federal con los prestadores de servicios contratados bajo el régimen de honorarios, se da en la práctica.

“Artículo 29. Serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.”

“Artículo 30. Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones...”

“Artículo 28. Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos”.

Cabe destacar, que mediante publicación en el D.O.F. el 15 de marzo de 1999, se dió a conocer la “Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada” y en la cual se estableció que dicha Norma tiene por objeto establecer la jornada de trabajo dentro de las 7:00 a las 18:00

horas en la semana laboral de 5 días en las oficinas de las dependencias de la Administración Pública Federal, con un máximo de 8 horas efectivas diarias, a fin de coadyuvar a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público federal, obtener ahorros presupuestarios en gasto corriente, estimular el desarrollo personal y elevar el nivel de vida de los servidores públicos de base y de confianza; y aunque en la norma 6.2. señala en forma clara que quedan excluidos de la aplicación de la misma, las personas contratadas bajo el régimen de honorarios, es de simple lógica para nosotros asegurar que aún y cuando existen miles de personas contratadas por este régimen, en la práctica también les es aplicable dicha disposición, ya que el ahorro en el pago de servicios de agua, luz, telefonía y otros, no podría verse reducido simplemente por que los trabajadores bajo este régimen de honorarios, continuaran prestando sus servicios en forma ininterrumpida.

Asimismo, es de importancia señalar que la forma utilizada por las Dependencias y Organos Desconcentrados de la Administración Pública Federal, para realizar el pago de la retribución económica a los prestadores de servicios profesionales que tienen contratados bajo el régimen llamado de honorarios, es igual a la que le efectúan a sus trabajadores de base y de confianza, ya que a todos ellos su pago se les realiza en forma quincenal, a éste respecto y toda vez que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no estipula nada sobre el particular, es menester citar lo establecido por el artículo 88 de la Ley Federal del Trabajo que dice: "*Los plazos para el pago del salario nunca podrán ser mayores de una semana para las personas que desempeñen un trabajo material y de quince días para los demás trabajadores*", lo cual constituye conforme a dicho precepto, un beneficio más otorgado para éste tipo de prestadores de servicios, que se encuentra tutelado por el derecho laboral, en virtud de que a los mismos al igual que a los otros trabajadores del Estado, su pago es realizado en forma quincenal.

Pero más aún, otra consideración de derecho que desde nuestro particular punto de vista se da y que se encuentra relacionada con la forma del pago, es aquella que la

propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece como obligación para las Dependencias que realizan este tipo de contrataciones y nos referimos específicamente a la de sujetar a dichos prestadores, al régimen fiscal de ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, en los términos de la fracción IV del artículo 78 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que dice textualmente:

“Art.78.- Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral. Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

...

IV.- Los honorarios a personas que presten servicios preponderantemente a un prestatario, siempre que los mismos se lleven a cabo en las instalaciones de este último.

Para los efectos del párrafo anterior se entiende que una persona presta servicios preponderantemente a un prestatario, cuando los ingresos que hubiera percibido de dicho prestatario en el año de calendario inmediato anterior, representen más del 50% del total de los obtenidos por los conceptos a que se refiere el artículo 84 de esta Ley...”.

Otra consideración de derecho que desde nuestro particular punto de vista encontramos, es aquella que parte del artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que en el mismo se contempla que los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual, que será equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna, mencionándose que el Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las normas y los procedimientos para su pago cuando el trabajador hubiera prestado los servicios menos de un año; y es el caso, que conforme a lo señalado en la fracción III del Artículo Primero del “Decreto que

establece las bases para el pago de aguinaldo o gratificación de fin de año, correspondiente a 1999", publicado en el D.O.F. el 1° de diciembre de 1999, las personas físicas que prestan sus servicios mediante contrato de honorarios que están sujetas al régimen fiscal de ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, tendrán derecho al pago de aguinaldo o gratificación de fin de año, equivalente a 40 días de las percepciones de su último contrato. Situación que permite observar que el Ejecutivo orientado en principios de justicia y equidad, trata de otorgarles un beneficio a los prestadores de servicios profesionales contratados bajo el régimen de honorarios igual al que tienen los otros trabajadores al servicio del Estado.

Por último, es de tomar en consideración que nuestro máximo ordenamiento establece en su artículo 108 que "Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal..." y que si el personal contratado bajo el régimen de honorarios, tiene la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, cuando éstos se encuentren en los supuestos establecidos en el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en los enunciados en los Acuerdos de Adición publicados el 9 de abril de 1990 y 20 de junio de 1995, en el D.O.F., es de concluirse que al ser el citado personal sujeto a dicha obligación, le corresponde el derecho de ser considerado como un verdadero trabajador al servicio del Estado, toda vez que en muchas de las veces, asume iguales o mayores responsabilidades que los trabajadores que se encuentran dentro de la estructura de plazas en las Dependencias.

Por todo lo anterior, se confirma que la relación de naturaleza civil que supuestamente surge de la celebración del contrato de prestación de servicios

profesionales, entre el prestador y las Dependencias de la Administración Pública Federal, es totalmente inexistente, ya que únicamente se realiza como un procedimiento administrativo que utilizan dichas Dependencias, para evitar en forma *por demás injusta y dolosa, que se le otorguen al profesionista contratado por el régimen de honorarios, todas las prerrogativas y privilegios de que gozan los demás trabajadores, ya que lo que se configura y se da clara y fehacientemente, con las prácticas llevadas a cabo en las Dependencias en nuestra actualidad, es y será una relación de carácter laboral, en la que el prestador de servicios profesionales debe de ser considerado como un verdadero trabajador al servicio del Estado.*

4.4. La Necesidad de que los Prestadores de Servicios Profesionales como Trabajadores al Servicio del Estado, sean Integrados al Régimen de Seguridad Social establecido por la Legislación Burocrática.

Una vez analizado y confirmado desde nuestro muy humilde punto de vista, que de hecho y por derecho existe relación laboral entre las Dependencias de la *Administración Pública Federal* y los *prestadores de servicios profesionales que son contratados para el cumplimiento de sus objetivos y que por ende este tipo de prestadores de servicios deben ser considerados como verdaderos trabajadores al servicio del Estado, es de apreciar una necesaria reforma a la Legislación Federal del Trabajo Burocrático emanado del Apartado B de nuestro Artículo 123 Constitucional, para regir las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, en los cuales se encuentran las Dependencias de la Administración Pública Federal, como ya vimos, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.*

De esta forma recordemos dentro de la Legislación Burocrática, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, que en su artículo 8º excluye de su régimen de aplicación a **“aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al**

pago de honorarios". Asimismo, a la Ley del ISSSTE que en su artículo 5° fracción III menciona que por trabajador se entenderá a "toda persona que preste sus servicios a las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, **con excepción de aquéllos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios".**

De los textos jurídicos antes mencionados, observamos que ambos coinciden en excluir de los beneficios mínimos sociales a aquellos prestadores de servicios que dolosamente son contratados por las Dependencias de la Administración Pública bajo la figura de la prestación de servicios profesionales, la cual solamente tiene de base la partida presupuestal llamada de honorarios, que como ya analizamos es incorrecto, pues sí existe una verdadera relación de trabajo y no puede estar el acto administrativo *por virtud del cual se les realiza el pago, por encima de la relación laboral estatuida y fundamentada desde nuestro máximo ordenamiento legal.*

Por otra parte, también hay que tomar en cuenta que la Ley del ISSSTE establece otra opción para que los trabajadores que por Ley no gozan de los beneficios que ésta otorga, puedan ser incorporados a su régimen y esto puede ser por afiliación voluntaria, por Convenio con el ISSSTE o bien mediante el Acuerdo del Ejecutivo Federal, *de conformidad con lo señalado en los artículos 1° y 2° de la citada Ley*, por lo que si observamos que por ley todos los trabajadores deben de obtener las prestaciones que en materia de seguridad social proporciona el ISSSTE, excepto aquéllos que perciben sus emolumentos bajo la partida de honorarios, esto nos conlleva a decir que lo señalado por la fracción III del artículo 5° de dicha Ley, no es una disposición prohibitiva, toda vez que como se mencionó, el propio ordenamiento faculta al Ejecutivo Federal para incorporarlos al régimen de Seguridad Social

mediante Acuerdo, por lo que en ejercicio de dicha facultad, los trabajadores excluidos podrían recibir los beneficios citados.

Sin embargo, el problema no radica en que dichos trabajadores pagados mediante una partida presupuestal (acto meramente administrativo) puedan tener derecho a la seguridad social proporcionada por el ISSSTE de una forma meramente potestativa, sino que a este núcleo de prestadores de servicios se les considere y reconozca como verdaderos trabajadores al servicio de Estado y que por ende se les proteja y otorguen todos aquellos beneficios que en materia de seguros, prestaciones y servicios establece el régimen obligatorio de la seguridad social para otro tipo de trabajadores, toda vez que es una obligación para las Dependencias de la Administración Pública Federal y un verdadero derecho para este tipo de prestadores de servicios profesionales, que no son más que trabajadores, que admiten el método de contratación impuesto, por la necesidad imperiosa de obtener los recursos mínimos indispensables para la subsistencia de ellos y de sus familias.

Por lo anterior, y en virtud de que los prestadores de servicios contratados por las Dependencias de la Administración Pública Federal, no son considerados como trabajadores por la Legislación Burocrática, marginándolos de las prestaciones que está otorga y haciéndolos que vivan en un régimen completamente desfavorable, de desprotección e injusto, pero sí sujetándolos a diversas obligaciones en el desempeño de la prestación de sus servicios, consideramos desde nuestro muy humilde punto de vista que existe la imperiosa necesidad de que se adicione la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 Constitucional y que sean modificados los artículos 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 5° fracción III de la Ley del ISSSTE, en el sentido de que se considere a aquéllos que prestan sus servicios por honorarios, en el disfrute mínimo de las medidas de protección al salario, pero sobre todo en el goce de los beneficios de la seguridad social y como consecuencia de ello, se suprima la referencia de los "...que presten sus servicios mediante contrato civil o

que sean sujetos al pago de honorarios" y "..., con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios", respectivamente, con el fin de que no se excluya de los beneficios a que tienen derecho este tipo de verdaderos trabajadores al servicio del Estado y que gocen de todas y cada una de las prestaciones, seguros y servicios que en materia de Seguridad Social deben de tener, por lo que se les debe tomar en cuenta, igual que a los otros trabajadores que sí se les reconocen éstos derechos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En virtud de que el hombre desde los tiempos más remotos se ha encontrado sujeto a correr diversos riesgos o eventualidades en su actuar de vida y que al producirse estos le ocasionan una necesidad, la cual requiere ser atendida por toda la colectividad como una carga social, misma que se basa en el deber de los hombres de proporcionarse ayuda recíproca, que es la que le va otorgando seguridad en su vida, se fueron creando diversos sistemas de protección en su favor, tales como la caridad, la beneficencia, el mutualismo o la asistencia a través de cajas de socorro, cofradías, sociedades de seguros mutualistas, montepíos o cajas de ahorro, como mecanismos para resolver los problemas de hambre, miseria e indigencia; y que pueden llegarse a considerar como indicios sobre prestaciones en materia de seguridad social, incluso en la actualidad junto con la previsión social y los seguros sociales no han desaparecido del todo y se les considera complementarias del derecho de la seguridad social, ya que éste se enriqueció de aquellas para constituirse como una rama fundamental del Derecho Social.

SEGUNDA.- El Derecho Social al ser considerado como el conjunto de normas jurídicas que protegen, tutelan y reivindican los derechos de todos los económicamente débiles, no puede ser centrado únicamente en la clase obrera, ya que precisamente esos económicamente débiles en los fenómenos de producción y distribución de la riqueza en una nación, requieren que todos sus derechos, los laborales, de seguridad social, agrarios, económicos y hasta culturales, sean protegidos, tutelados y en su momento se les reivindiquen, vivan o no de su trabajo.

TERCERA.- El Derecho de la Seguridad Social al constituirse como una rama del Derecho Social, no sólo se dirige hacia una clase de la sociedad, sino al hombre en general, con el propósito de proporcionarle a todo ser humano una vida digna, garantizando que todo hombre cuente contra cualquier contingencia social, con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades, desde antes de su nacimiento y hasta su muerte, acorde con las normas que para tal efecto le son establecidas y encomendadas para su observancia y aplicación por el propio Derecho Social.

CUARTA.- Se debe entender por contingencia social a todos aquellos hechos o eventos que normalmente provocan una necesidad al ser humano y que tienen su origen en la disminución o pérdida del ingreso, no solo salario, sino en la insuficiencia del propio ingreso por la generación de gastos adicionales o complementarios y en aquellos hechos que hacen descender el nivel o la dignidad de la vida, o que impiden su elevación, su plenitud o su autosuficiencia.

QUINTA.- La Seguridad Social en México es incompleta, no ha tenido su alcance pleno, que es el de satisfacer la necesidad de cada persona, sin embargo, se dirige a través de la previsión social a los hombres y mujeres que viven de su trabajo y su grandiosidad radica en que los beneficios que otorga no sólo se destinan a éstos, sino también a sus causahabientes; toda vez que en nuestro país la citada seguridad social fué la consecuencia y en cierto modo la culminación de una revolución social, por lo que el desarrollo que se tiene de dicha materia en nuestro país, depende fundamentalmente y en gran medida de circunstancias y acontecimientos de tipo económico.

SEXTA.- En México, el Derecho de la Seguridad Social tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los elementos que las contienen se encuentran previstos, por lo que hace a todos los trabajadores en general, en su Apartado A, pero no sólo en la fracción XXIX, sino

también en la fracciones V, XII, XIII, XIV, XV y XXX; y por lo que hace a los trabajadores al servicio del Estado, la seguridad social para éstos es organizada conforme a las bases mínimas a que se refiere la fracción XI del Apartado B del citado precepto constitucional.

SEPTIMA.- El instrumento básico de la seguridad social es el seguro social, ya que la primera es total, obligatoria y humana, y el segundo es un mecanismo que produce un resultado previsto y deseado, y en nuestro país, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, son los organismos encargados de instrumentar y llevar a cabo los postulados de la seguridad social, toda vez que a través de las disposiciones legales que los rigen, constituyen la legislación reglamentaria de nuestro artículo 123 Constitucional en dicha materia.

OCTAVA.- Dentro de la gran gama de personas que prestan sus servicios al Estado y en particular, en la Administración Pública Federal, que es la entidad constituida por los diversos órganos que integran el Poder Ejecutivo Federal para satisfacer las necesidades generales de la nación, se encuentran a aquellas que lo hacen a través de un contrato de prestación de servicios profesionales.

NOVENA.- El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales se encuentra previsto y regulado por los artículos 2606 al 2615 del Código Civil vigente y lo definimos como aquél por virtud del cual una persona física se obliga a prestar sus servicios personales e independientes, sean estos científicos, artísticos, técnicos o profesionales en los que se requerirá cuando sea el caso del título y cédula profesional para desempeñarlos, a otra persona física o moral que se obliga a pagarle una determinada remuneración, llamada honorarios; denominándosele profesionista o profesor a quien presta los servicios y cliente o beneficiario a quien los recibe y paga los honorarios correspondientes.

DECIMA.- El empleo que se hace en las Dependencias de la Administración Pública Federal de los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales, eminentemente civiles, es por demás dolosa y es utilizado a su entera conveniencia en dos vertientes para el cumplimiento de sus objetivos y así las propias disposiciones administrativas y aún la misma doctrina los contemplan y hacen la diferencia, de los prestadores de servicios profesionales contratados, entre aquellos que se encuentran sujetos a una relación laboral con alguno de sus órganos y los que prestan sus servicios en forma específica, determinada y temporal con plena autonomía en la prestación; por ello, a los primeros aún y cuando se les aplica el régimen llamado por honorarios, meramente administrativo, también se les denomina indistintamente empleados, funcionarios o servidores públicos, pero sin que se les otorguen derechos y prestaciones que a otro tipo de trabajadores a los que sí se les reconoce la relación laboral, les son otorgados.

DECIMO PRIMERA.- El Código Civil resulta una legislación inaplicable para los contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios que se celebran en las Dependencias de la Administración Pública Federal, en virtud de que la relación que se establece no cumple con los elementos y características que para el caso se estipulan en la legislación civil, ya que dicha relación se ha deformado debido a la necesidad de trabajo de los profesionistas, que tienen que allegarse de los recursos *mínimos necesarios* para la subsistencia de ellos y de sus familias, resultando con esto beneficiado el Estado, que logra considerables ahorros dentro del presupuesto de cada una de las Dependencias, al cumplir los objetivos y finalidades encomendadas desde su creación, sin tener que otorgar prestaciones económicas de índole laboral y de seguridad social.

DECIMO SEGUNDA.- En las citadas Dependencias, las actividades que realizan los profesionistas en cumplimiento de la prestación de sus servicios, se norma administrativamente de la misma forma que los que prestan sus servicios por

nombramiento o lista de raya, pero no así las prestaciones a las que desde luego tienen derecho; contravieniéndose la naturaleza del contrato celebrado, toda vez que al profesionista se le subordina en todo, ya que cumple con un horario determinado unilateralmente por el órgano estatal, un sueldo que no puede ser mayor que al otorgado a otro tipo de trabajadores, se les nulifica la autonomía de prestar sus servicios aplicando libremente sus conocimientos, ya que deben estar a las instrucciones que reciban de su superior jerárquico, son susceptibles de la aplicación de sanciones administrativas por retardos e inasistencia e incluso tienen que sujetarse a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que con ello resulta inobjetable a nuestra consideración el que se disfraza una relación de carácter laboral con la celebración del mencionado contrato.

DECIMO TERCERA.- Los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales por honorarios que son utilizados en las Dependencias de la Administración Pública Federal, sólo tienen como base o sustento y a conveniencia de éstas últimas, la partida presupuestal que permite cubrir el pago por la prestación de servicios profesionales contratados de manera eventual y que es la 1201 "Honorarios y Comisiones", ya que ésta a diferencia de la partida 1202 "Sueldos Compactados al Personal Eventual", permite el pago a prestadores de servicios profesionales, sin que sean sujetos al pago de cuotas y descuentos establecidos en la Ley del ISSSTE, ni que se les aplique el régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

DECIMO CUARTA.- A todos los profesionistas que prestan su actividad física, intelectual o de ambos géneros en una de las Dependencias de la Administración Pública Federal, para que ésta cumpla con los fines y objetivos para los que fué creada, mediante la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios, y que se contemplan en las diversas disposiciones administrativas que los refieren como prestadores de servicios personales a favor del

Estado, se les debe reconocer su carácter de trabajadores con base al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DECIMO QUINTA.- No se puede estar más a la partida presupuestal por la cual las Dependencias de la Administración Pública Federal, les realizan su pago a los prestadores de servicios profesionales contratados por honorarios, siendo este un acto meramente administrativo, que a la verdadera relación de trabajo que existe y que es uno de los principales elementos estatuidos y fundamentados desde nuestro máximo ordenamiento legal, para la protección, tutela y reivindicación de todo aquél que presta su fuerza laboral a favor de otro, por lo que si dichos contratos por razones de índole presupuestal, tienen que ser celebrados con una vigencia anual, mínimamente debe de reconocérseles a los profesionistas que los celebran, el carácter de trabajadores al servicio del Estado.

DECIMO SEXTA.- Es necesario adicionar la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en el sentido de considerar también como trabajadores al servicio del Estado a aquéllos prestadores de servicios contratados por honorarios, a fin de que éstos gocen de los beneficios de la seguridad social, cuyas bases mínimas se encuentran previstas en la fracción XI del propio Apartado B.

DECIMO SEPTIMA.- También se debe excluir la referencia que de los contratos de prestación de servicios profesionales con cargo a la partida de honorarios, se hace en los artículos 8° y 5° fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley del ISSSTE, respectivamente, para que los profesionistas al considerárseles y reconocérseles como trabajadores, gocen de las prerrogativas y privilegios que los otros tipos de trabajadores tienen, y que en los más de los casos realizan su actividad con mayor eficacia y prontitud que los otros, pero sobre todo para que les sean proporcionados aquellos derechos que en materia de seguridad social y en forma obligatoria se otorgan, como son el seguro de enfermedades; el seguro de

maternidad; la medicina preventiva; el seguro de riesgos de trabajo; algunas de las diversas pensiones previstas por la ley, como la de jubilación, la de retiro por edad y tiempo de servicios, la de invalidez, la que es otorgada por causa de muerte, por cesantía en edad avanzada o por indemnización global; para que sean incorporados al Sistema de Ahorro para el Retiro; al Sistema Integral de Crédito; o para que se beneficien con las prestaciones sociales y culturales; que en su conjunto y de acuerdo con las necesidades de cada trabajador son otorgadas por el Estado a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. "INSTITUCIONES DE DERECHO BUROCRATICO; MEMORIAS DEL SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE DERECHO BUROCRATICO", México, Ed. Porrúa, 1987, pp. 510.
- 2.- AGUILAR CARBAJAL, Leopoldo. "CONTRATOS CIVILES", Tercera Edición, México, Ed. Porrúa, 1977, pp. 301.
- 3.- BAEZ MARTINEZ, Roberto. "DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL", México, Ed. Trillas, 1991, pp. 336.
- 4.- BRICEÑO RUIZ, Alberto. "DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES", México, Ed. Harla, 1987, pp. 564.
- 5.- BIELSA, Rafael. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Buenos Aires, Ed. Depalma, 1966, pp. 464.
- 6.- DAVALOS, José. "DERECHO DEL TRABAJO I", Segunda Edición, México, Ed. Porrúa, 1988, pp. 474.
- 7.- DE BUEN LOZANO, Nestor. "DERECHO DEL TRABAJO", México, Ed. Porrúa, 1981, Tomo I, pp. 613.
- 8.- DE LA CUEVA, Mario "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO", Segunda Edición, México, Ed. Porrúa, 1981, Tomos I y II, pp. 647 y 682, respectivamente.
- 9.- DELGADO MOYA, Rúben. "EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE", México, Ed. Porrúa, 1977, pp. 563.
- 10.-FRAGA, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Vigesimonovena Edición, México, Ed. Porrúa, 1990, pp. 506.

- 11.-GARCIA CRUZ, Miguel. "LA SEGURIDAD SOCIAL; BASES, EVOLUCION, IMPORTANCIA ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA", México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1995, pp. 231.
- 12.-LOPEZ ROSADO, Diego G. "LA BUROCRACIA EN MEXICO", México, Secretaría de Comercio, 1980, Tomos I, II y III, pp. 65, 212 y 376, respectivamente.
- 13.-MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "EL DERECHO SOCIAL", Segunda Edición, México, Ed. Porrúa, 1967, pp. 170.
- 14.-MORENO, Daniel. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Sexta Edición, México, Editorial Pax-México, 1981, pp. 639.
- 15.-PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. "REPRESENTACION, PODER Y MANDATO", Octava Edición, México, Ed. Porrúa, 1994, pp. 284.
- 16.-RAMOS ALVAREZ, Oscar Gabriel. "TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL", México, Ed. Trillas, 1991, pp. 184.
- 17.-ROJINA VILLEGAS, Rafael. "COMPENDIO DE DERECHO CIVIL IV. CONTRATOS" Vigésima Edición, México, Ed. Porrúa, 1990, pp. 548.
- 18.-SANCHEZ LEON, Gregorio. "DERECHO MEXICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL". México, Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, 1987, pp. 327.
- 19.-SANCHEZ MEDAL, Ramón. "DE LOS CONTRATOS CIVILES". Decimosegunda Edición, México, Ed. Porrúa, 1993, pp. 617.
- 20.-SERRA ROJAS, Andrés. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Decimotercera Edición, México, Ed. Porrúa, 1985, Tomo I, pp. 773.
- 21.-TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO", Cuarta Edición, México, Ed. Porrúa, 1977, pp. 687.
- 22.-TRUEBA URBINA, Alberto. "LA NUEVA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO", México, UNAM, 1977, pp. 368.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Leyes y Códigos. México. Anaya Editores, S.A., 1998.

- 2.- *Ley Federal del Trabajo*. Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. México, Editorial Porrúa, 1998.
- 3.- *Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional*. Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Trigésimo Octava Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- 4.- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Trigésimo Novena Edición, México. Editorial Porrúa, 1999.
- 5.- *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Trigésimo Novena Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- 6.- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y su Reglamento*, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. Trigésimo Octava Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- 7.- *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*. Trigésimo Novena Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- 8.- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Trigésimo Novena Edición, México, Editorial Porrúa, 1999.
- 9.- *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con el Sector Público*. publicada en el D.O.F., el 4 de enero de 2000.
- 10.- *Código Civil para el D.F. en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, México, Editorial Sista, S.A. de C.V., 1997.
- 11.- *Código Penal para el Distrito Federal*, García Ramírez Efraín, Editorial Sista, México, 2000.
- 12.- *Presupuestos de Egresos para los Ejercicios Fiscales Correspondientes a los años 1999 y 2000*.
- 13.- *Acuerdo por el cual se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*, publicado en el D.O.F. el 4 de mayo de 2000.

- 14.- Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal,...., publicado en el D.O.F. el 29 de mayo de 2000.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

- 1.- Diccionario de Derecho. De Pina Rafael. Decimoséptima Edición, México, Ed. Porrúa, 1991.
- 2.- REVISTA ALEGATOS No. 22. LOPEZ CARDENAS, Prospero. "EL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS EN MEXICO (ANTECEDENTES HISTORICOS)", UAM-Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades, sep/dic. 1992.
- 3.- GALERIA DE TEMAS JURIDICOS. TOPICOS LABORALES. MORALES Y ESCOBAR, Isabel. "LEGISLACION LABORAL Y LOS TRABAJADORES DEL ESTADO", Colegio de Abogados Egresados de la ENEP ARAGON, A.C., México, 1995.