

321909
17
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS
ESCUELA DE DERECHO

“PULVERIZACION DEL REGIMEN JURIDICO DEL
TRABAJO EN MEXICO”.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EDGAR MAURICIO RAMIREZ VIGUERAS

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ARMANDO GOMEZ MONTERO



MEXICO, D. F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

272815



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**EL PRESENTE TRABAJO SE IMPRIMIÓ CON EL APOYO DE
LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA**

*"Encomienda a Jehová tus obras,
y tus pensamientos serán afirmados".*
Proverbios 16:3

Gracias Señor, mi Dios; por estar en mi corazón, por toda tu gracia y amor, por la vida de las personas que quiero y que me apoyaron en las diferentes etapas de mi educación: mis padres y mis suegros. Y sobre todo a mi compañera y ayuda idónea, mi esposa Perla.

Gracias igualmente a mis maestros, en especial al Licenciado Armando Gómez Montero, al Licenciado Mauricio Oseguera Guzman y al Licenciado Juan Gutiérrez Gutiérrez; por su tiempo y enseñanzas.

A mis familiares

Y a mis amigos

Lic. Néstor Ulises Tellez Salinas

Lic. Ciro Trinidad Delgado

Lic. Ricardo Neyib Cachoúa Garza

Lic. Xavier Ignacio González Martínez

“... la evolución de las ideas y el progreso constante de las sociedades, hace que todas las obras humanas que se consideran perfectas en el pasado, tengan que adaptarse a las nuevas fórmulas que se establecen como metas en el presente”.

***Ing. Pastor Rouaix.
Diputado Constituyente por el Estado de Puebla, 1917.***

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| I.- Antecedentes y Evolución Histórica del Artículo 123 Constitucional. | 1 |
| 1.1.- La Constitución de 1857 | 2 |
| 1.2.- Legislación Estatal Preconstitucional | 6 |
| 1.3.- La Constitución de 1917 | 12 |
| 1.3.1 Incorporación Constitucional de los Derechos Sociales | 13 |
| 1.4.- El Artículo 123 Constitucional | 16 |
| 1.4.1 Su Nacimiento | 16 |
| 1.4.2 Texto Original del Artículo 123 Constitucional | 18 |
| 1.4.3 Filosofía del Artículo 123 Constitucional | 24 |
| II.- El Régimen Jurídico del Trabajo en México | 28 |
| 2.1.- Federalización de la Legislación Laboral de 1929. Ley Federal Del Trabajo de 1931 y 1970 | 29 |
| 2.2.- La Declaración de los Derechos Sociales de los Trabajadores Públicos de 1960 | 36 |
| 2.3.- Clasificación de los Regímenes Jurídicos del Trabajo en México Y su Marco Normativo | 46 |
| 2.3.1 Régimen General | 46 |
| 2.3.2 Regímenes Especiales | 47 |
| III.- Estudio de los Apartados A y B del Artículo 123 Constitucional | 54 |
| 3.1.- Análisis y comparación a partir del Apartado B del Artículo 123 Constitucional | 55 |

| | |
|--|----|
| 3.2.- Organismos Públicos Descentralizados, Artículo 123-A Constitucional, fracción XXXI, inciso b. | 71 |
| 3.3.- Filosofía de los Apartados A y B, del Artículo 123 Constitucional | 73 |
| 3.3.1 Filosofía del Trabajo en general (Apartado A, del Artículo 123 Constitucional). | 74 |
| 3.3.2 Filosofía de los Trabajadores Especiales (Apartado B, del Artículo 123 Constitucional). | 75 |
| 3.4.- Replanteamiento del Trabajo en el Artículo 123 Constitucional | 76 |
| | |
| CONCLUSIONES | 78 |
| | |
| Bibliografía | 87 |

INTRODUCCION

I.

En principio la presente tesis, tiene como objeto, estudiar la Pulverización del Régimen Jurídico del Trabajo en México, que ha consistido en alejarse de la idea original del Constituyente de 1917, consistente en un artículo 123 constitucional sin apartados.

Debido a la realidad cambiante de las modalidades que la prestación del trabajo ha adquirido en el tiempo, se ha cristalizado la Pulverización al adicionarse el apartado B del artículo 123 Constitucional, lo que ha generado un desigual tratamiento a los trabajadores del país, además de provocar que se entremezclen o confundan las normatividades aplicables, constituyendo el desbordamiento del precepto mencionado al crearse regímenes laborales especiales o de excepción.

El Derecho Positivo del Trabajo es una garantía mínima y progresiva del hombre que trabaja. El orden económico y social es por esencia alterable, sujeto a factores y circunstancias múltiples que modifican en su momento la relación establecida entre el capital y el trabajo, o entre el estado y sus empleados o que sencillamente hacen inoperables las garantías mínimas de los trabajadores; de ahí que nuestro derecho se caracterice como una fuerza progresiva, siempre atenta a los aconteceres de la vida económica de las empresas y del país en general.

Los trabajadores obtienen la correcta adecuación de sus condiciones de trabajo, de hecho siempre en forma progresiva nunca regresiva, y vigilan el cumplimiento de las normas pactadas mediante la práctica de los contratos colectivos, la actividad de las organizaciones sindicales y la fuerza de la huelga.

El régimen jurídico del trabajo en México esta constituido por el conjunto de normas, cuyo objeto de regulación es el trabajo del hombre, prestado en forma personal,

libre y remunerada.

La hipótesis del presente trabajo de investigación es la siguiente: si actualmente el derecho positivo vigente en materia de trabajo, genera un trato desigual entre los trabajadores de nuestro país, derivada de la pulverización del Régimen Jurídico del Trabajo en México, al quedar el texto original del Artículo 123 Constitucional como apartado A y creándose el apartado B para los Regímenes Especiales; lo cual conlleva la aplicación de normatividades diferentes a una misma situación jurídica o peor aún entremezclarlas (caso que se presenta en los regímenes especiales para los trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en los cuales su fundamento constitucional puede ser al apartado A o el B del artículo 123 de la Constitución). Entonces es necesario lograr la concepción de una regulación unitaria aplicable a todo trabajador y en general a todo contrato de trabajo, como la del Congreso de 1917, que fue pulverizada, constituyendo la hipótesis específica de la presente investigación, la unificación del Artículo 123 Constitucional sin apartados.

Lo anterior se fundamentará al estudiar los orígenes y la evolución del Artículo 123 Constitucional, como fundamento del derecho del Trabajo en México; estudiando los alcances en materia de trabajo de la Constitución de 1857, la legislación estatal anterior a la Constitución de 1917, esta última de suma importancia, pues la que adopta la idea general del artículo 123.

Señalando los avances de la legislación laboral de 1929; el perfeccionamiento de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y 1970. Además del reconocimiento constitucional de los trabajadores públicos de 1960, lo cual constituye un logro social y jurídico.

Delimitando cada uno de los regímenes jurídicos que existen en materia de Trabajo en México, así como su marco normativo. Y en base al análisis y comparación de los apartados A y B del Artículo 123 Constitucional, aportar una visión de la

situación del trabajador en México, detallar fallas en cada uno de los regímenes, que generan desigualdad de trato.

Terminando la investigación, con la necesidad inaplazable de modificar la Constitución, a fin de que se reúna en el Artículo 123, sin apartados (unificación), todas las disposiciones laborales que actualmente se hayan diseminadas, esparcidas, por todo el universo jurídico. Logrando que todos los trabajadores estén protegidos por la Ley Suprema, la cual les garantiza un mínimo homogéneo de derechos sociales, pero con un artículo 123 constitucional sin apartados.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

1.1.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Guerra de Independencia es la respuesta a tres siglos de colonización durante los cuales la población novohispana de indios, mestizos y criollos estaba sujeta a los caprichos de un grupo privilegiado que acapara la industria y el comercio.

Se considera al no español, como un ser inferior, con una incapacidad natural y consecuentemente, privado de sus más elementales derechos civiles. Pero ya en el México independiente se desarrolla una constante lucha por el poder en la que diversos grupos de mestizos y criollos tratan de justificar su presencia; el trabajo y el trabajador aunque poco importan en la historia, se afanan en la realización diaria de la misma, y este trabajo se regulaba además de la inevitable ley de la oferta y la demanda, por el implacable abuso de quien la historia había sorprendido con más bienes sobre aquél a quien la historia había olvidado en su reparto.

Momento importante es cuando los constituyentes de 1857 tienen oportunidad de hacer aparecer por vez primera el Derecho del Trabajo en nuestro país, cuando desafortunada intervención de un egregio de nuestro medio jurídico, Vallarta, hace que la asamblea confunda los principios y vote en contra de la aparición del Derecho del Trabajo, por lo que tenemos que esperar años más, al precio de sudor y de injusticias, en el que no los héroes, sino la gente ordinaria que vive de su trabajo o que trabaja para vivir, como se desee integrar la frase, tuvo que pagar tributo grande a la historia del derecho, para que se propiciara el surgimiento de un derecho social que aún no se soñaba.

El párrafo doce de los Sentimientos de la Nación Mexicana, presentados por Morelos al Congreso de Anáhuac, reunido en la ciudad de Chilpancingo en el año de 1813, expresa: “ Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la

indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.¹ El porque de la cita es que hace alusión al tema de la necesidad e importancia de tener una ley, que mejore la situación del trabajador mexicano, objeto y fin con el que estoy de acuerdo y trato en la presente investigación.

Pero a pesar de la hondura del pensamiento social de Morelos, el siglo XIX mexicano no conoció el derecho del trabajo: en su primera mitad continuó aplicándose el viejo derecho español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y sus normas complementarias. El liberalismo europeo tiene acogida en nuestro medio y entonces la actitud abstencionista del Estado deja que por sí mismos los factores de la producción busquen su propio equilibrio. Al redactarse la Constitución de 1857, sus voceros más destacados hacen gala de sus convicciones liberales, surgiendo así los artículos cuatro y cinco de esa Constitución, que obedecen a la misma tendencia.

Los historiadores han hecho notar que la condición de los trabajadores no sólo no mejoró, sino que más bien sufrió las consecuencias de la crisis política, social y económica en que se debatió la sociedad fluctuante.

La Revolución de Ayutla, la segunda de las tres grandes luchas de México para integrar su nacionalidad y conquistar su independencia, la libertad y la justicia para sus hombres, representa el triunfo del pensamiento individualista y liberal, porque lo más importante para los hombres de entonces era poner fin a la dictadura personalista o sistema absolutista de Santa Anna que llagó a titularse “alteza serenísima” y conseguir el reconocimiento de las libertades conseguidas en las viejas Declaraciones de derechos. Triunfante este movimiento armado, se lanzó la convocatoria para otro Congreso Constituyente, el de 1856-57. El presidente Comonfort, nombrado en sustitución del General Juan Álvarez el 11 de diciembre de 1855, reunió al Congreso Constituyente en la Ciudad de México el día 17 de febrero de 1856, para el efecto de formular un proyecto de Constitución.

¹ CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1977, p.40.

Con el triunfo del liberalismo individualista, el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y defender las garantías que se otorgan en la Constitución de 1857. De sus disposiciones, son particularmente importantes los artículos cuatro, cinco y nueve, relativos a las libertades de profesión, industria y trabajo, el principio de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, y la libertad de asociación. Aunque no reconoce aún la intervención del Estado en las cuestiones laborales, lo que retarda el nacimiento de la legislación del trabajo propiamente dicha.

A pesar del triunfante individualismo, Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, Castillo Velasco e Isidro Olvera, dejaron constancia de sus preocupaciones sociales, sobre la tierra, sobre el trabajo y otras cuestiones de utilidad colectiva.

El celeberrimo Ignacio Ramírez reprochó a la Comisión dictaminadora el olvido de los grandes problemas sociales, puso de manifiesto la miseria y el dolor de los trabajadores, habló del derecho del trabajador a recibir un salario justo y a participar en los beneficios de la producción, es la primera voz histórica a favor de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y sugirió que la asamblea se abocara al conocimiento de la legislación adecuada para resolver aquellos graves problemas; pero los diputados no adoptaron ninguna decisión.²

Daniel Moreno y Mario de la Cueva hacen mención a las palabras de Ignacio Ramírez, el Nigromante, que ayudan a la presente investigación para poner de manifiesto las circunstancias que rodeaban a los trabajadores de finales del siglo XIX y principios del XX, que servirán para entender el presente y las necesidades futuras del trabajador de finales del siglo XX en México: “El jornalero es esclavo, nada le pertenece, ni su familia, ni su existencia, y el alimento no es para el hombre maquina un derecho, sino una obligación de conservarse para el servicio de los propietarios”.³

² Ignacio Ramírez, el Nigromante, Diputado por Jalisco, 7 de julio de 1857, por la defensa de los derechos de los trabajadores no reconocidos en el Proyecto.

³ MORENO, Daniel y CUEVA, Mario de la, *Panorama del Derecho Mexicano*, México, Ed. UNAM-Publicaciones del Instituto de Derecho, 1965, p.37.

El resultado de las discusiones condujo al Congreso a aprobar el artículo 5° de la Constitución, excesivamente tímido. El maestro Mario de la Cueva cita el texto del artículo 5°, que fue el siguiente:

“Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su prescripción o destierro”.⁴ El porqué de la cita es que la revisión años después del mencionado artículo de la Constitución, dio origen al artículo 123 de la Constitución de 1917, tema toral de la presente investigación.

La vigencia de la Constitución de 1857 confirmó entre nosotros la era de la tolerancia. Y nuestros juristas, al elaborar el Código Civil de 1870, procuraron dignificar el trabajo declarando que la prestación de servicios no podía ser equiparada al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser tratado como las cosas; el mandato, el ejercicio de las profesiones y el contrato de trabajo, formaron un solo título, aplicable a todas las actividades del hombre. Sin embargo, la condición de los trabajadores no acusa mejoras importantes en aquellos años.

Los años posteriores a la Constitución de 1857 deben considerarse la era del capitalismo liberal. Las ideas de esta Escuela quedaron consignadas en nuestra Carta Magna y el Gobierno del Presidente Juárez las aplicó sistemáticamente, particularmente en las Leyes de Reforma.

Por otra parte, el caos que privó en el país desde la separación de España principiaba a corregirse; México se preparaba para devenir una nacionalidad. Uno de los procesos que hubieron de modificarse fue el económico; los sistemas capitalistas de producción,

⁴ CUEVA, Mario de la. *Op. Cit.*, p.56., *vid.*, n 1, p.3.

que ya existían en las minas, comenzaron a generalizarse, los gremios habían desaparecido y aun cuando lentamente y en proporción reducida, empezó a crecer el proletariado.

La desigualdad social iba también en aumento y dio origen a las primeras luchas sociales. México no supo seguir el proceso de los grandes pueblos de Europa y América; su capitalismo fue creciendo, pero, en cambio, nunca procuró el Gobierno mejorar la condición de los trabajadores.

Después de una vigencia de más de medio siglo, un nuevo movimiento armado, iniciado en 1910, con profunda raigambre en el sector campesino, que se encontraba en condiciones de abatimiento; las inquietudes obreras afloradas en el curso de la propia lucha, y una gran ambición de libertades políticas, hicieron posible la redacción de la Constitución expedida por un nuevo Congreso Constituyente, reunido en la ciudad de Querétaro en 1916-1917.

1.2.- LEGISLACIÓN ESTATAL PRECONSTITUCIONAL.

La Revolución de 1910 surgió como un movimiento esencialmente político. Se combatió la reelección casi permanente del Presidente Díaz; se combatió al grupo de personas que lo rodeaban y que habían formado una oligarquía, pero ni el ideario del señor Madero, ni el de Villa, ni el de Zapata propugnaron por los derechos del obrero.

Madero expidió el Plan de San Luis, desconociendo al régimen porfirista y convocando al pueblo al restablecimiento de la Constitución de 1857 y a la introducción del principio de no-reelección: en el punto tercero del Plan se hizo una referencia expresa al problema agrario, que sería con el tiempo el punto de partida de la transformación de la Revolución de política en social. El gobierno del presidente Madero defraudó los anhelos y esperanzas de los campesinos, motivando así la

sublevación del caudillo sureño Emiliano Zapata, reencarnación del alma y del pensamiento de Morelos.

El campesino sí fue objeto de profundas reivindicaciones acogidas en la bandera que se enarboló en el sur, al grito de “Tierra y Libertad”. El señor Madero aspiró a ser Presidente de México y lo obtuvo; pero no hay ningún vestigio de que al llegar a la Primera Magistratura se iniciara algún estudio sobre legislación laboral.

Después de 1910, empieza a surgir un movimiento en este sentido, principalmente en provincia, pues entre otras entidades, en Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Zacatecas y Coahuila, aparecen leyes o proyectos de leyes para regular las cuestiones laborales. En los años de 1911 a 1913 se sucedieron los gobiernos de Francisco León de la Barra y de Francisco I. Madero y la traición militar de Victoriano Huerta.

Al triunfo de la Revolución de 1910, los actos legislativos en materia de trabajo, se volvieron numerosos. El 18 de diciembre de 1911 se creó el Departamento de Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento. Llevó a cabo una labor meritoria, debido a su intervención se logró en el año de 1912 la aprobación de las tarifas mínimas de la rama de hilados y tejidos que es, si no el primer contrato colectivo de trabajo, sí el segundo; intervino en todos los conflictos graves de trabajo que se suscitaron en los años de 1912 y 1913; difundió los actos legislativos de los países europeos, propagó igualmente las ideas relativas a la protección del trabajo y publicó un boletín de trabajo.

El 19 de febrero de 1913, la Legislación del Estado de Coahuila y el gobernador Carranza negaron la legitimidad del usurpador Victoriano Huerta e invitaron a las entidades federativas a luchar por sus derechos. El Plan de Guadalupe condensó los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la Constitución violada; en él, el ejército del pueblo se llamó constitucionalista, nombre que se aplicó después al movimiento revolucionario. El 15 de julio de 1914, el general Huerta abandonó el poder,

cediendo el triunfo a la Revolución.

Venustiano Carranza, jefe de la Revolución constitucionalista comprendió que el pueblo no se conformaría con una victoria meramente legalista y formal, pues equivaldría a prorrogar indefinidamente la injusticia social.

La fuerza creciente del movimiento social decidió a Carranza anunciar, el 12 de diciembre de 1914, la adopción de las medidas legislativas adecuadas para dar satisfacción al pensamiento nuevo y a las esperanzas del pueblo.

Señalando Mario de la Cueva las medidas adoptadas: "Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disuelvan latifundios y restituyan tierras a los despojados injustamente; legislación para mejorar la condición del trabajador rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias".⁵ El porque de la cita es la necesidad legislativa del pasado que buscó dar satisfacciones al trabajador del pasado, que concuerdan en esencia con la necesidad legislativa actual, planteada en la presente investigación.

En la Federación también se elaboran proyectos de leyes, uno de ellos el hecho por el Secretario de Gobernación Rafael Zubarán Capmany, en abril de 1915, reguló los contratos individual y colectivo de trabajo, el segundo concebido como un contrato normativo.

Pero no es hasta la Constitución Política de 1917 cuando se inicia formalmente la legislación del trabajo en México. Es en la Asamblea Constituyente donde nacen artículos de la importancia del 123.

En la jornada del Congreso Constituyente del 26 de diciembre de 1916, el diputado obrero por Yucatán Héctor Victoria hizo patente su inconformidad con la tesis

⁵ CUEVA, Mario de la, *Op. Cit.*, p.47., *vid.*, n.1, p.3.

sustentada del proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, en el sentido de que fuera el Congreso de la Unión el único facultado para dictar leyes en Materia de Trabajo, según se sugería en la fracción X del artículo 73 de dicho proyecto.

Dós fueron las razones principales en que apoyó Victoria su tesis: de un lado, por que estimaba que con ello se estaba violando la garantía de los Estados y en segundo término, que las circunstancias económicas de cada estado eran diferentes.

Su discurso tiene el mérito de la improvisación y de provenir de un obrero, siendo la prueba de que la idea del Derecho del Trabajo brotó de la vida mexicana, como un grito de rebeldía de quienes habían sido las víctimas del contrato de arrendamiento de servicios. Concluyó con las palabras de reproche del Nigromante a los autores del Proyecto de Constitución de 1857:

“En el Proyecto de Constitución el problema del trabajo no se había tocado más que superficialmente, dejando pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios: ¡allá, a lo lejos!”.⁶ La cita es del maestro Mario de la Cueva, y es transcrita porque Héctor Victoria habló de la necesidad de fijar las bases constitucionales de la legislación futura y en varios párrafos relató la difícil condición de los trabajadores, finalidad común de la presente investigación.

Como consecuencia de ello, en el preámbulo del artículo 123 se estableció el derecho de las legislaturas de los Estados y del Congreso de la Unión, por lo que se refiere al Distrito Federal, para dictar leyes en Materia de Trabajo.

Concordando con el juicio que hace Mario de la Cueva, la medida fue benéfica, ya que “en aquellos años se carecía de experiencia y se ignoraban las verdaderas condiciones de la República y resultaba más sencillo y práctico encomendar a los Estados la expedición de las leyes, ya que era más fácil conocer las necesidades reales

⁶ *Ibidem*, p 48

de cada región que las de todo el país”.⁷

Entre las más importantes cabe destacar las siguientes:

a) Ley de Aguascalientes del 8 de agosto de 1914, puntos torales:

1. Reduce la jornada de trabajo a 9 horas.
2. Impone el descanso semanal.
3. Prohíbe la reducción en los salarios.

b) Ley de San Luis Potosí del 15 de septiembre de 1914, punto toral:

1. Fija los salarios mínimos.

c) Ley de Tabasco del 19 de septiembre de 1914, punto toral:

1. Reduce a 8 horas la jornada máxima de trabajo.

d) Ley de Jalisco del 7 de octubre de 1914 de Aguirre Berlanga, puntos torales:

1. Establece una jornada máxima de 9 horas.
2. Prohibición del trabajo a menores de 9 años.
3. Salarios mínimos en el campo y en la ciudad.
4. Responsabilidad de los empresarios en materia de riesgos de trabajo.
5. Creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
6. Reglamentación del trabajo a destajo.
7. Protección del salario.

e) Ley de Veracruz del 4 de octubre de 1914, puntos torales:

1. Define al contrato de trabajo.
2. Propicia que el 19 de octubre de 1915 se expida la primera Ley de Asociaciones de la República abriendo el paso al derecho de los trabajadores a sindicarse.
3. Participación de los trabajadores en las utilidades.
4. Regula a la huelga.

⁷ CUEVA, Mario de la, *Derecho Mexicano del Trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1954, T II, p. 129.

5. Creación de Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje.
6. Impone el descanso semanal.
7. Teoría del riesgo Profesional.
8. Escuelas primarias sostenidas por los empresarios.
9. Inspección del trabajo.

f) Leyes de Yucatán de 1915 “Las 5 hermanas”, puntos torales:

1. Reglamentan la cuestión agraria, la hacienda, el catastro, el municipio libre y el trabajo.
2. En materia de huelga establece un arbitraje previo y obligatorio.

g) Ley de Coahuila de 1916 de Gustavo Espinosa Mireles, puntos torales:

1. Crea dentro de los Departamentos Gubernamentales una sección de trabajo.
2. Accidentes de Trabajo.

Las más importantes, por la trascendencia que tuvieron en el desenvolvimiento del Derecho del Trabajo son, las Ley del Trabajo de Veracruz, promulgada por Cándido Aguilar y las mencionadas de Yucatán, promulgadas por Salvador Alvarado.

Mario de la Cueva dice que “ La historia del Derecho del trabajo es uno de los episodios en la lucha del hombre por la libertad, la dignidad personal y social y por la conquista de un mínimo de bienestar, que a la vez que dignifique la vida de la persona humana, facilite y fomente el desarrollo de la razón y de la conciencia”.⁸ Considero que esta cita engloba los resultados que la tarea de la legislación estatal preconstitucional originó, tarea histórica que nunca acaba, gracias a la fuerza progresiva y dinámica del derecho del trabajo, que puede dar origen al cambio constitucional planteado en la presente investigación.

Toda esta legislación preconstitucional está presente en las discusiones originadas en

⁸ CUEVA; Mario de la, *Síntesis del Derecho del Trabajo*, México, Ed. Pomúa, 1965, p.5.

el seno del Congreso Constituyente de Querétaro que el 23 de enero de 1917 aprobaría el artículo 123 y con ello la primera declaración de Derechos Sociales en el mundo, que precedió a la Constitución Bolchevique Rusa de 1918 y al Constitución Alemana de Weimar de 1919. Había nacido así el primer precepto que a nivel constitucional otorgó derechos a los trabajadores, México pasaba a la historia como el primer país que incorporaba las garantías sociales a una Constitución.

1.3.- LA CONSTITUCION DE 1917 .

El siglo nuevo encontró a México envuelto, como lo estaba el resto del mundo, en una corriente individualista liberal que dificultaba la aparición de normas jurídicas que evitaran el creciente desnivel de las clases en que tenía dividida a la sociedad.

Se requiere de una enorme sacudida a las conciencias para cambiar sistemas, fórmulas y estructuras sociales, y esto propicia la Revolución de 1910, la cual culmina con la expedición magnificante de la Constitución de 1917, en la que aparecen por primera vez en el mundo, en un orden constitucional, a través del artículo 123, derechos del trabajo.

A principios de 1917, la situación del trabajador en México, era deplorable. La sangre obrera hizo posible nuestro movimiento social, y en recompensa se le había otorgado pequeñas concesiones.

Según las crónicas de la época, el Proyecto de Constitución produjo una profunda decepción en la Asamblea, pues ninguna de las grandes reformas sociales quedó debidamente asegurada: el artículo 27 remitía la reforma agraria a la legislación ordinaria y la fracción X del artículo 73 se limitaba a autorizar al poder legislativo para regular la materia del trabajo. En el artículo quinto, los redactores del Proyecto agregaron un párrafo al precepto correlativo de la vieja Constitución, limitando a un año

la obligatoriedad del contrato de trabajo.

En el mes de diciembre de 1916, las diputaciones de Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reforma al citado artículo, en las que propusieron algunas normas concretas a favor de los trabajadores. La comisión encargada de dictaminar sobre el Proyecto del artículo quinto incluyó en él, el principio de la jornada máxima de ocho horas, prohibió el trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y consignó el descanso hebdomadario.

La gran aventura constitucional de Querétaro fue iniciada por el Primer Jefe de Gobierno con el ánimo de reformar la Constitución de 1857, sin que existiera realmente, la intención de hacer una nueva. Fue expedida el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

En realidad el proyecto de reformas no aportaba casi nada a favor de los trabajadores, salvo la adición al artículo 5º, que establecía que el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no mayor de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos y civiles.

1.3.1 INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES.

Los hombres que participaron en el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, establecieron las bases de una nueva teoría constitucional, cuando revolucionariamente aceptaron las declaraciones de derechos sociales del obrero y del campesino, como decisiones políticas fundamentales del pueblo de México.

Al respecto Alvarez del Castillo menciona que: "...el hombre ha de realizarse en

función de los demás hombres y está permanentemente unido al destino de sus semejantes; las fuerzas económicas no pueden tolerarse en la medida en que permiten a los hombres pisotearse entre sí, en un libre juego competitivo sin límite ni fin”.⁹ La cita sirve a la presente investigación para aclarar que los moldes tradicionales fueron desquebrajados por la explosión de las fuerzas sociales oprimidas durante la prolongada dictadura de Porfirio Díaz; y de esta manera el cambio social acontecido en el país, operó en el orden jurídico una transformación de la más alta importancia: las Constituciones (régimen individualista y liberal burgués) del siglo XIX, cedieron el paso a las Constituciones del siglo XX que vinieron a garantizar las libertades del hombre, en una nueva concepción de la vida social, frente a las ciegas fuerzas de la economía, cambio que fue posible y que da entrada a la posibilidad de otro cambio en la Constitución, el planteado en la presente investigación.

En su forma la Constitución de 1917 acabó con la vieja idea de hacer constituciones concisas. Donde fue necesario se incluyeran preceptos reglamentarios como los que contienen los artículos 27, 107, 123 y 130. Es imposible afirmar que la Constitución de Querétaro sea sólo una reforma a la de 1857, ha sido y es un proyecto de realización y por realizar.

El constituyente proyectó en el artículo 123 de la Carta Magna la protección imperativa del trabajo humano, que elevó a la categoría del derecho natural. La teoría constitucional resolvió en beneficio de los derechos sociales (el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social), la pugna entre lo económico y lo social y los definió como instrumentos permanentes de integración y reestructuración de la vida económica, cultural y social del país.

El maestro Mario de la Cueva menciona al respecto que: Nació nuestra declaración de derechos sociales, fuente del Derecho Agrario y del Derecho del Trabajo, como

⁹ ALVAREZ DEL CASTILLO, L. Enrique, *El Derecho Latinoamericano del Trabajo*, México, Ed UNAM-Facultad de Derecho, 1974, p. 11, T II.

un grito de rebeldía del hombre que sufría injusticia en el campo, en las minas, en las fabricas y en el taller. Fue el mismo grito de la Guerra de Independencia, el que resonó también en los campos de batalla de la Guerra de Reforma. Brotó de la tragedia y del dolor de un pueblo y fue creación natural, genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la Revolución.¹⁰ Lo transcrito habla de la declaración de derechos sociales, que constituyó un logro laboral, que representó un avance del país, al incluirse preceptos constitucionales como el artículo 123 constitucional, el cual es materia de estudio de la presente investigación.

Los legisladores, entusiasmados por la lectura de obras sociales venidas de Europa y conocedores, algunos de ellos, por experiencia, de situaciones abusivas que habían observado en nuestra Patria, plasmaron en la Carta Magna preceptos que en su origen tuvieron como objetivo la protección de los trabajadores, prohibiendo abusos que lo agotaran físicamente o que, impidieran una remuneración justa.

Al promulgarse la Constitución vivíamos todavía bajo un extenso régimen de taller y de pequeña fabrica; la mediana y la grande empresa eran la excepción y se practicaban en muy escasas ramas de la industria: la minería, los hilados y tejidos, los ferrocarriles y el petróleo.

La Declaración de derechos de 1917, es una nueva concepción de la naturaleza de la vida social y del derecho y es también una idea más comprensiva y generosa de la justicia distributiva: en oposición a la doctrina individualista.

Los constituyentes llegaron a la conclusión de que la sociedad y su gobierno no pueden desentenderse de la suerte de los hombres. Por lo contrario, existe el deber social de asegurar a cada persona un nivel decoroso de vida, armónico con la dignidad humana; de acuerdo con este pensamiento, la sociedad y su gobierno están obligados a impedir la

¹⁰ CUEVA, Mario de la, *Op. Cit.*, p 44, *vid.*, n 1, p 3

injusticia y a evitar que el hombre sea un objeto de explotación. La Declaración y el Derecho Mexicano del Trabajo se inspiran en las tres viejas ideas de libertad, igualdad y dignidad.

1.4.- EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

1.4.1 SU NACIMIENTO. En sesión ordinaria celebrada el martes 26 de diciembre, se inició la discusión del artículo 5º del Proyecto y se insistió en la necesidad de establecer la limitación de la jornada.

Se crearon bases constitucionales que permitieron legislar en materia de trabajo, comprendiendo lo siguiente: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fabricas y minas, convenios industriales, creación de Tribunales de Conciliación, de Conciliación y Arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros e indemnizaciones, etc.

Se habló de la diferencia entre la revolución política y revolución social, en un principio se había peleado sólo por un cambio de gobierno, pero al incorporarse a las fuerzas de la revolución los obreros, la lucha se había convertido en una revolución social y se pidió que se dictara, no un solo artículo sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna, que hiciera más explícita la situación de los trabajadores, en ese momento se concibió nuestro artículo 123, sin duda alguna el pilar en que se fundamenta el Derecho del Trabajo en México, un capítulo relativo al trabajo, que no encajaba dentro del régimen constitucional clásico.

En el discurso de Héctor Victoria, está la idea fundamental del artículo 123: la Constitución debería señalar las bases fundamentales para que las legislaturas locales expidieran las leyes del trabajo. Victoria pensaba que el Derecho del Trabajo necesitaba una adecuación constante a las realidades sociales y a las necesidades de los

trabajadores: las leyes del trabajo, a su vez, deberían ser también generales.

Froylán C. Manjarrez insinuó la conveniencia de que se dictara un capítulo o título de la Constitución a las cuestiones de trabajo. Y en la sesión del día siguiente propuso por escrito que el problema de los derechos de los trabajadores se separara del artículo quinto e integrara un título especial.

Carranza comisionó al licenciado José Natividad Macías para que apoyase la adopción de un título especial sobre el trabajo. Con base en los proyectos de Macías, la Comisión formuló un anteproyecto, y del que salió el proyecto final que se turnó a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la Asamblea. En su dictamen, la Comisión conservó la mayor parte del texto original, hizo algunos cambios, modificó varias disposiciones, y adicionó otras y propuso algunas fracciones nuevas. Después de una breve discusión, el Artículo 123 fue aprobado el 23 de enero de 1917.

Antonio Fernández del Castillo menciona que: La razón por la cual no se había incluido en la Constitución una disposición que tuviese el contenido del artículo 123, fue porque no se quería que estuviese dentro de la Constitución una disposición que reglamentara el trabajo, puesto que esta clase de Leyes deben contener las garantías individuales y la organización general del país, pero nunca un precepto que tienda a reglamentar en detalle una rama del derecho.¹¹ Cita que habla de un artículo 123 constitucional ya aprobado, que es la fuente y sustento del trabajo en México, rama que se estudia en la presente investigación.

El Dr. Jorge Carpizo aborda el tema diciendo que: El hombre ha vivido y vive oprimido. Las grandes masas de trabajadores no han logrado vencer las murallas económicas y llevar una vida que corresponda a la dignidad humana. Pero no hay que desconocer que de 1920 a nuestros días, el trabajador ha ganado batallas importantes.¹² Cita con la cual estoy de acuerdo en su contenido, ya que los logros de

¹¹ FERNANDEZ DEL CASTILLO, D. Antonio, *Evolución del Derecho Mexicano 1912- 1942 Derecho Obrero*, México, Ed. Jus, 1943, p.217, T I.

¹² CARPIZO, Jorge, *La Constitución de 1917*, 10ª ed., México, Ed. Porrúa, 1997, p.81.

los trabajadores tienen poca historia, pero lo importante es vislumbrar cambios que representen conquistas sociales, donde la masa trabajadora sea beneficiada, por lo que la propuesta en la presente investigación, puede ser considerada como una vía para ganar otra batalla.

1.4.2 TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

El texto aprobado por el Constituyente, tantas veces reformado y adicionado después, fue el siguiente:

Título Sexto.

Del trabajo y de la previsión social.

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

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrá trabajar después de las diez de la noche;
- III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán, como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

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

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII. Para trabajo igual, debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo, quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. La fijación de tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no

siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda;

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario, por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermarías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor a 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 casas de juego 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 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 aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, 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;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sean en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de

sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulan un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

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

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.¹³

1.4.3 FILOSOFÍA DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Las reformas posteriores al artículo 123 Constitucional, han modificado, sin duda alguna, su orientación inicial o, al menos, han reforzado cierta tendencia, apuntada desde su origen, de buscar el equilibrio de los intereses en conflicto. Es difícil separar el análisis del artículo 123 de lo que podríamos llamar la filosofía de la Revolución, que le dio vida.

¹³ DE BUEN, L. Néstor, *Derecho del Trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1977, pp. 319-323.

En el artículo 123, en su génesis, se producen los mismos encuentros de tendencias que caracterizan a todo el proceso revolucionario. Así advertimos la clara intención carrancista, que se orienta en un principio, a nivel de proyecto de constitución, en el sentido de omitir las reformas a favor de los trabajadores, a cambio de una nebulosa oferta de que, mediante la modificación a la fracción X del artículo 73, se permitiría que el poder legislativo federal dictase leyes sobre el trabajo.

Nuestra Revolución fue, si se consideran los elementos humanos en juego, una revolución campesina. Las fuerzas de Zapata, con una clara conciencia de sus exigencias, peleaban por la reforma agraria expresada en el Plan de Ayala; la División del Norte, a pesar de carecer de esa conciencia, estaba impulsada por la masa campesina.

Ante esas fuerzas evidentes, la principal preocupación era la reforma agraria a la que Luis Cabrera diera su sentido jurídico. El problema obrero resultaba secundario en un país de tan escasa industria.

Se crea una conciencia de clase obrera, en México, gracias a los movimientos socialistas en todo el mundo, el marxismo era ya sobradamente conocido. Si no existía un ejército obrero debidamente integrado, ni una fuerza sindical considerable, había en cambio, jóvenes generales y jefes de la Revolución con una sensibilidad orientada hacia la adopción de soluciones enérgicas en el orden jurídico laboral, que empezaría a darle un matiz socialista al artículo 123 Constitucional.

Pero el resultado no fue un precepto marxista, fue y el tiempo lo ha confirmado si se contempla la evolución de México hacia un franco sistema capitalista, con la interrupción cardenista – una solución burguesa, que mantuvo intacta la propiedad privada de los medios de producción.

Trueba Urbina afirma, en cambio, que el artículo 123 "... está fundado en los

principios revolucionarios del marxismo, en el principio de la lucha de clases y otras teorías cuya práctica conduce a la transformación económica de la sociedad mexicana burguesa o capitalista”.¹⁴

Trueba Urbina acepta la teoría del valor que consistiría en que sólo el trabajo produce el valor de las cosas, admite la tesis de la plusvalía (al limitar la jornada de trabajo y al establecer condiciones favorables para los trabajadores con garantías mínimas de salarios y salarios remuneradores), condena a la propiedad privada (básicamente en forma indirecta a través del artículo 27 constitucional), y llega, por último, al humanismo marxista que conduce al bienestar económico de todos los componentes de la colectividad y a la desaparición de las clases.

La cualidad marxista esencial se encontrará según Trueba Urbina, en la función reivindicadora de la clase trabajadora, prevista en el “mensaje”, que habrá de ejercerse por medio de la huelga, profesional o revolucionaria y que reconoce, como único límite, el orden y la paz. Esta huelga, para Trueba Urbina, conducirá a la revolución proletaria y al cambio de la estructura capitalista, por la socialización de los bienes de producción.

En contra de este punto de vista Adolfo Gilly ha dicho que la Constitución: No era socialista, ni rebasaba en ninguna parte los marcos del derecho de propiedad burgués. Pero prácticamente declaraba inconstitucionales a los terratenientes y a los latifundios, es decir, desamparaba una de las bases de funcionamiento del capitalismo hasta entonces en México; sancionaba derechos obreros y campesinos, no simplemente los derechos del hombre en general; y era nacionalista, favorecía y estimulaba las reformas nacionalizadoras en las ramas fundamentales de la economía.¹⁵

En cambio Néstor de Buen comenta que: “es evidente que en el artículo 123 se reconoce la teoría de la lucha de clases, si sólo nos referimos al texto original, ya que en

¹⁴ *Ibidem*, p. 325

¹⁵ GILLY, Adolfo, *La Revolución Interrumpida*, p. 228, citado por Néstor de Buen, *Op.Cit.*, p. 325, *vid.*, n. 13, p. 24

las reformas de 1962, que establecieron la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la orientación cambio sustancialmente”.¹⁶

Continúa diciendo Néstor de Buen que es discutible la teoría del valor y pone en tela de juicio que a través de la limitación de la jornada de trabajo, se exprese el principio de la plusvalía, el cual, sin embargo, está presente en el problema de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

También Néstor de Buen niega que el artículo 123 condene a la propiedad privada y que la huelga profesional, destinada a equilibrar los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, pueda ser considerada como el instrumento de transformación de la sociedad, para provocar el advenimiento de una sociedad socialista.

Si se entiende al marxismo como teoría económica, que explica científicamente las relaciones de producción, Trueba Urbina tiene razón cuando dice que está presente sólo levemente en el artículo 123. Por el contrario, si pensamos en el marxismo como ideología política, en su acepción de materialismo histórico, que preconiza la desaparición de la propiedad privada de los medios de producción, el artículo 123 no es marxista, es si se quiere, humanista y es nacionalista; pero presume como hipótesis, el sistema capitalista de producción.

¹⁶ *Ibidem*, pp 325-326

CAPITULO II

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL TRABAJO EN MÉXICO

2.1.- FEDERALIZACION DE LA LEGISLACION LABORAL 1929. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 Y 1970.

El asesinato del general Alvaro Obregón por León Toral, consecuencia de la inestabilidad religiosa en el país, determinó que a Plutarco Elías Calles lo sucediera en la presidencia el político tamaulipeco, licenciado Emilio Portes Gil.

En realidad los años de 1926 a 1929, compartidos en el poder por Plutarco Elías Calles y Emilio Portes Gil, son probablemente los que determinan la personalidad política del México actual. El principal acontecimiento que entonces se vive es la rebelión cristera, es en este ambiente, que se prepara la federalización de la legislación laboral.

En el Anteproyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en Querétaro, se señalaba que sólo el Congreso de la Unión tendría facultades para dictar leyes en materia de trabajo. Esta tesis fue desechada y en el proemio del artículo 123 se concedió la facultad para hacerlo, tanto al Congreso de la Unión como a los congresos locales.

El presidente Emilio Portes Gil, en la Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 26 de julio de 1929, propuso la reforma a la fracción X del artículo 73 constitucional, relativa a las facultades del Congreso Federal. Con fecha 22 de agosto de 1929 se declararon aprobadas las reformas y a partir de ese momento, quedó expedito el camino para dictar la primer Ley Federal del Trabajo.

Mario de la Cueva toca el tema al decir que: La idea del Derecho del Trabajo: defensa de la persona humana que entrega a la sociedad su energía para que se construyan la civilización y la cultura, es una conquista de la historia que tiene una pretensión de eternidad; pero sus formas y medios de realización cambian al

mismo ritmo de las transformaciones sociales y económicas. Así ocurrió con el carácter local o federal de la legislación del trabajo.¹⁷ Considero que lo transcrito refuerza el dinamismo del derecho laboral, que por no ser estático cambia a la par de la sociedad y de la economía del país, por lo que fue necesario la actualización de las normas constitucionales y reglamentarias en materia de trabajo, en este caso la cita habla de la federalización de la legislación laboral de 1929, la presente investigación habla de la unificación del artículo 123 constitucional.

En vista de la multiplicación de las dificultades; un enjambre de leyes que dan a los trabajadores tratamientos distintos e implican la negación del principio democrático de la igualdad de derechos y beneficios, el poder revisor de la Constitución propuso una solución estrictamente original – la Ley del Trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales, mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República.

Trueba Urbina menciona que: Por virtud de la reforma constitucional de 1929, en la fracción X del artículo 73 del Código Supremo se facultó al Congreso de la Unión: para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Unica, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las

¹⁷ CUEVA, Mario de la. *Op. Cit.*, p.53, *vid.*, n.1, p.3.

disposiciones reglamentarias. Conforme a la reforma constitucional mencionada, la jurisdicción local es general y la federal es específica, en los casos a que se refiere el propio texto constitucional en su artículo 123 :

· XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva.¹⁸ La cita anterior nos permite un panorama más completo de la facultad que a raíz de la reforma de 1929, tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo.

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1929, se suprimió la facultad de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la Constitución; en consecuencia las leyes expedidas por algunas Legislaturas locales reglamentando el trabajo de empleados en las entidades federativas y de sus respectivos municipios, se derogaron y por lo tanto dejaron de surtir efectos. Ya que de manera clara se estableció en la reforma de 1929 que antecede, que sólo se conservó a favor de las autoridades de los Estados la facultad de aplicar leyes del

¹⁸ TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo- Teoría Integral*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1978, pp 93-94

trabajo en sus respectivas jurisdicciones y que no sean de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos que se especifican en la fracción XXXI del artículo 123.

El primer Proyecto de “Código Federal del Trabajo” presentado en el mes de julio de 1929, había sido redactado por una comisión integrada por Enrique Delhumeau, Práxedes Balboa y Alfredo Iñarritu, por encargo de Emilio Portes Gil, Presidente de la República, y el cual no incluyó como sujetos del derecho del trabajo a los servidores del Estado, para los que recomendaba la expedición de una Ley del Servicio Civil, como puede verse enseguida:

El Ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad, y tan urgente como la expedición de este Código del Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador del Estado y que deberá comprender el derecho al trabajo, la calificación de su eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc.; aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución.¹⁹

El referido proyecto, consiguientemente, no incluye ningún texto reglamentario de la relación laboral por ser objeto de una Ley del Servicio Civil, como se expresa en el mensaje. Esta es la primera vez que se trata del servicio civil identificándolo con la función pública.

Más tarde, la Ley Federal del Trabajo de 1931, insistió en el mismo concepto, empleando la misma terminología inadecuada de servicio civil y soslayando las disposiciones respectivas del artículo 123 constitucional, en los términos señalados en su artículo segundo, que mencionaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan. La oposición de las agrupaciones obreras, fundada no sólo en los errores que presentaba el Proyecto en

¹⁹ *Ibidem*, p. 588

materia sindical y de huelga, sino también en la antipatía hacia Emilio Portes Gil, determinó que fuera rechazado. Establecía el principio de sindicación única, en el municipio si se trataba de sindicatos gremiales o en las empresas, y consignó la tesis del arbitraje semi-obligatorio de las huelgas, llamado así porque, si bien la Junta debía arbitrar el conflicto, podían los trabajadores negarse al sometimiento del laudo.

El segundo Proyecto, que ya no llevaría el nombre de “Código”, sino de Ley, fue formulado siendo Secretario de Industria, Comercio y Trabajo el licenciado Aarón Sáenz, por encargo de Pascual Ortiz Rubio, Presidente de la República. La comisión redactora la integraron los licenciados Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruiz García, quienes tuvieron en consideración para prepararlo, las conclusiones de una Convención obero-patronal organizada por la propia Secretaría de Industria.

Fue discutido en Consejo de Ministros y remitido al Congreso de la Unión, donde fue ampliamente debatido, y previo un número importante de modificaciones, fue aprobado y la Ley fue promulgada por el presidente Pascual Ortiz Rubio, el 18 de agosto de 1931.

En el artículo catorce transitorio se declararon derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las Legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión, en materia de trabajo.

La Ley de 1931, que estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970, fue reiteradamente reformada y adicionada. Entre las más importantes, se enumeran las siguientes:

1. 1933 – se modificaron los artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo;
2. 1936 – se estableció el pago del séptimo día de descanso semanal;
3. 1940 – se suprimió la prohibición que los sindicatos tenían de participar en asuntos políticos;

4. 1941 – se modificaron diferentes preceptos sobre el derecho de huelga;
5. 1962 – se reglamentaron las reformas constitucionales relativas a los trabajos de mujeres y menores, salarios mínimos, estabilidad en el empleo y participación en las utilidades.

Néstor de Buen comenta que: Independientemente de los valores reales de la Ley de 1931, particularmente en relación a las condiciones mínimas que concedió a los trabajadores, su verdadera trascendencia debe de encontrarse en tres instituciones: el sindicato, la contratación colectiva y el derecho de huelga que, de la manera como fueron reglamentadas y no obstante los vicios derivados de su aplicación práctica, han constituido el instrumento adecuado para una mejoría constante de una parte de la clase obrera.²⁰ Esto concuerda con lo planteado en la introducción de la presente investigación, cuando menciono que los trabajadores obtienen la correcta adecuación de sus condiciones de trabajo en forma progresiva nunca regresiva, y vigilan el cumplimiento de las normas pactadas mediante la práctica de los contratos colectivos, la actividad de las organizaciones sindicales y la fuerza de la huelga.

Mario de la Cueva señala que la exposición de motivos de la Ley de 1970 hizo un cumplido elogio de su antecesora: Los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores. La armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios, hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción.²¹ La cita habla del reconocimiento a la Ley de 1931 que cumplió su cometido por un tiempo determinado, superada por las necesidades obreras, que fueron contempladas y satisfechas por la tarea legislativa en 1970, tarea

²⁰ DE BUEN, L. Néstor, *Op. Cit.*, p.340, *vid.*, n 13, p.24.

²¹ CUEVA, Mario de la, *Op. Cit.*, pp. 54-55, *vid.* n.1, p 3.

que no tiene fin y es en la que se apoya la presente investigación.

La elaboración de la nueva Ley Federal del Trabajo configuró un proceso democrático de estudio y preparación de una ley social, un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa.

Precisamente porque la Ley del Trabajo es el punto de partida para el desenvolvimiento de los principios de justicia social que brotan del artículo 123 constitucional, su consulta y discusión públicas con las fuerzas activas de la vida nacional, trabajadores, patronos y sindicatos, escuelas de derecho e institutos jurídicos y económicos, autoridades del trabajo, y en general, con los representantes de los intereses nacionales, constituyen una auténtica consulta y un debate con el pueblo, un procedimiento que de continuarse en ocasión de otras leyes, producirá una legislación cada vez más próxima a la conciencia del pueblo, titular único de la soberanía y de todos los poderes públicos.

La Ley de 1931 reglamentó, en forma especial, el trabajo de los domésticos, el trabajo del mar, el trabajo ferrocarrilero, el trabajo del campo y el trabajo a domicilio; posteriormente en 1959 fue adicionada la reglamentación del trabajo de las tripulaciones aeronáuticas.

Desde luego, la Ley de 1970 ordenó, con mayor técnica, las disposiciones relativas con el propósito de consolidar la protección de un mayor número de trabajadores, vistas las experiencias ocurridas.

Fueron agregados capítulos específicos sobre los trabajadores de confianza, el trabajo de autotransportes, el trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal, los agentes de comercio y otros semejantes, los deportistas profesionales, los trabajadores actores y músicos y el trabajo en hoteles, restaurantes,

bares y otros establecimientos análogos.

2.2.- LA DECLARACION DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS DE 1960.

Desde los siglos romanos, el derecho civil ha sido una norma estática, porque el derecho de los dueños para defender su propiedad sobre la tierra y sobre los esclavos-cosas no tenía necesidad de cambios. Y así fueron todos los siglos de la Edad Media y de los tiempos modernos, la estaticidad alcanzó su máxima regidas con el *Code Napoleon*; caso contrario al de la Declaración que es una norma dinámica, que nació como una vocación del pueblo por la justicia social, por lo que el Estado tiene el deber de elevarse constantemente sobre los mínimos constitucionales.

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

Se advertía que en otras naciones los empleados públicos estaban protegidos mediante ordenamientos de diversa denominación, como Reglamentos de Servicio Civil y que se llegaba como en Suecia a una situación tal en que podían sindicalizarse, sin excluir a los miembros de la policía.

Gran Bretaña y Norteamérica participaron en el movimiento reformista relativo al *civil service*, así como otros países que han dictado leyes a favor de los funcionarios civiles, comprendidas en el ámbito del derecho administrativo.

Siguiendo el ejemplo de aquellos países, entre nosotros se discriminó a los empleados públicos, a pesar de la declaración del artículo 123, olvidando que el

empleado particular como el que está al servicio del Estado, son sujetos del derecho del trabajo, prevaleciendo la vieja tradición jurista en el primer Proyecto de “Código Federal del Trabajo” de 1929.

Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servidor público y al gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario. Desde luego es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto se organiza toda la maquinaria administrativa en que tiene papel principal el empleado público.

Sin embargo estos servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con los patrones.

Aún cuando el texto original del artículo 123 abarcaba la regulación de todo contrato de trabajo, los servidores públicos continuaron al margen de la protección del derecho laboral. En los debates del constituyente nunca hubo una referencia expresa sobre los servidores públicos, quizá porque el antecedente del Congreso del 17 fue una revolución social, en la cual el espíritu que se escuchó fue el de los obreros de las fabricas y de los talleres.

Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, a mi parecer hacen claro lo inefectivo y lo peligroso de no trascender de lo teórico a lo práctico. Esto último es la adaptación a los hechos que vive un país reflejándose en su Ley Suprema, cuando dicen que: La maldición de las Constituciones teóricas es el lastre más pesado que ha tenido que arrastrar constantemente el pueblo mexicano, a saber:

que la Constitución de México debe de estar de acuerdo con las condiciones sociales del pueblo mexicano y debe responder a una realidad política. La inadaptabilidad de una Constitución al medio social para el que fue hecha trae como primera y peligrosa consecuencia la inaplicabilidad de ella, y por consiguiente su incumplimiento. Y el incumplimiento de la Constitución trae consigo irremisiblemente el incumplimiento de todas la demás leyes que de ella emanan. El problema principal, no sólo de todos los jueces, sino de todos los legisladores, es saber si una ley es práctica y factible. Si la ley no corresponde a las necesidades del medio o si es injusta, hay que reformarla cambiándola por otra que sea aplicable o que responda a las necesidades o que resuelva los conflictos en forma equitativa.²²

La burocracia sintió en su cuerpo la injusticia del sistema, pues cada vez que cambiaba el titular de una dependencia gubernamental se producía un cese colectivo o muy general. En la ciudad de México, por los años veinte y los treinta en que el proceso de consolidación posterior al movimiento armado, ocasionaba frecuentes crisis ministeriales, a veces hasta los mozos, eran separados de sus puestos.

Las propuestas y la intranquilidad de los servidores del estado indujeron al presidente Abelardo L. Rodríguez a expedir en el año de 1934, el 9 de abril, un Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que rigió hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que terminaba su mandato gubernativo. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos.

Con la extinción de este Acuerdo, basado en el concepto de servicio civil del viejo derecho administrativo, se abrió paso a un nuevo derecho estatutario concordante con el artículo 123 constitucional, que identifica la llamada “función pública” como una

²² CABRERA, Luis, y PORTES GIL, Emilio, *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, México, p. 407

relación de trabajo de carácter social entre el Estado y sus servidores.

Otros proyectos fueron el de "Ley de Servicio Civil" elaborado por abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; en 1937 el enviado por el General Lázaro Cárdenas, fue el "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo".

En el año de 1938, el 27 de septiembre, el Congreso Federal, a propuesta del presidente Lázaro Cárdenas, aprobó una ley que se conoce con el nombre de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938.

Trueba Urbina señala al respecto que: La Ley Federal del Trabajo de 1931, en el artículo segundo, establecía expresamente que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil. El primer reglamento al respecto fue expedido por el Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, el 12 de abril de 1934, con disposiciones favorables a los empleados públicos; pero no fue sino hasta que se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 27 de septiembre de 1938, durante el régimen revolucionario del Presidente Lázaro Cárdenas, cuando se estableció por primera vez un derecho de carácter laboral a favor de los empleados públicos, creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un tribunal de arbitraje encargado de dirimir los conflictos entre Estado y sus servidores. Desde entonces, nacieron las relaciones laborales entre los poderes federales y sus empleados, y posteriormente sus principios sustantivos y procesales se incorporaron al artículo 123 de la Constitución de la República formando el apartado B) del propio artículo, bajo el antiguo rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social."²³ La cita anterior nos da un panorama de

²³ TRUEBA URBINA, Alberto, *Op. Cit.*, pp 135-136, *vid.*, n.18, p 31.

la situación que vivían los empleados públicos de 1931 hasta su incorporación en el artículo 123 de la Constitución al crearse el apartado B, en el año de 1960, solución viable que representa un logro de los trabajadores, pero que a mi parecer paulatinamente ha sido superada por la realidad cambiante, por lo que es punto toral de la presente investigación, la adaptación del artículo 123 constitucional a la realidad de hoy en día.

El Acuerdo de Servicio Civil podrá ser un antecedente del Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado, pero uno y otro constituyen dos tendencias distintas, dos normas diferentes en su enlace jurídico, político y social: El Acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil, inspirada en leyes extranjeras que regulan aquel servicio, en tanto que el Estatuto es la expresión del concepto de la función social de la relación de trabajo, es decir, el nuevo derecho laboral burocrático originado en el artículo 123.

Así, se reglamentaba sobre los empleados públicos, pero se les retiraba de la Constitución hasta la adición del apartado B del artículo 123 en el año de 1960. Sobre el Estatuto de 1938 el Maestro Próspero López Cárdenas señala:

Este ordenamiento expresa claramente los objetivos del Estado en el sentido de mediatizar la conciencia y limitar las posibilidades de acción colectiva de estos trabajadores, al otorgarles privilegios individuales respecto a los demás como: inamovilidad en el empleo y vacaciones mínimas anuales de 20 días, etc. Y por otra parte establecer las siguientes limitaciones: En cada dependencia sólo podía existir un sindicato; los trabajadores que ingresen al sindicato no podrán renunciar a él; los sindicatos no podían adherirse a Centrales Obreras o Campesinas; las condiciones de trabajo se fijarían unilateralmente por el titular de cada dependencia oyendo al sindicato, lo que significaba la negación del derecho de contratación colectiva; las huelgas tendrían que ser acordadas por una

mayoría calificada de dos terceras partes y no podrían estallar antes de ser calificadas como legales por un Tribunal de Arbitraje.²⁴ En síntesis, el Estatuto de 1938 fue un adelanto en los derechos individuales de los trabajadores, no siéndolo así en lo que respecta a los derechos colectivos. Lo anterior justifica la algarabía que en los servidores públicos originó el Estatuto, servidores públicos que no veían que a cambio de su estabilidad individual laboral su fuerza reivindicadora como grupo se veía sofocada, perdiéndose en el recuerdo derechos como el de sindicación o el estallido de huelgas.

Cierto tiempo de vigencia de este ordenamiento fue suficiente para comprobar los problemas que originaba su aplicación (la limitación en los derechos colectivos de sindicación y de huelga). El Congreso de la Unión se vio precisado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del Estatuto entonces vigente; reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947.

En el año de 1944, durante la presidencia del general Avila Camacho, se introdujeron importantes reformas en el Estatuto, en lo que se refiere a puestos de confianza, conservando el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción más definida y precisa para conocer de los diversos conflictos entre el Estado y sus servidores, se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga; pero aún así, los servidores públicos carecían de una protección constitucional.

Los estatutos Cárdenas y Avila Camacho habían resuelto parcialmente los problemas de la vieja función pública, pero en el orden jerárquico del derecho mexicano se encontraba en condiciones de inferioridad respecto del derecho general del trabajo, cuya base es el artículo 123 de la Constitución.

El presidente Adolfo López Mateos, que tuvo una fina sensibilidad social y

²⁴ VARIOS AUTORES, *Instituciones de Derecho Burocrático*, México, 1987, Ed Porrúa, p 116

conocía y sufría los problemas del pueblo y del trabajo, se propuso poner fin a esa inferioridad, por lo que en el año de 1959 envió al poder legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado “B”, que contendría la declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos.

Su incorporación se produce integralmente con la quinta reforma al artículo 123 Constitucional, ya que se incorporó a dicho precepto, a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios. Como consecuencia de ello el texto original se convirtió en apartado “A”, por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, a todo contrato de trabajo. El apartado “B”, con catorce fracciones, se refiere a los empleados del Gobierno, que eleva a rango constitucional sus derechos sociales.

Ahora bien, si la Declaración de 1917 fue la primera Declaración de derechos sociales del siglo XX, la de 1960, año en que fue aprobada la iniciativa de Adolfo López Mateos, fue también la primera Declaración Constitucional de los derechos sociales de los trabajadores del estado.

La adición aprobada, es una muestra de los efectos del poder expansivo del derecho del trabajo; en virtud de ella, se sustrajo del derecho administrativo el capítulo de las relaciones entre el estado y sus servidores, transformándolo en una forma de la relación de trabajo, y es el anuncio de que no está lejano el día en que el Derecho Mexicano del Trabajo se transforme en el estatuto universal para el trabajo, independientemente de la naturaleza de este, de su forma de realización y de la persona a quien se preste.

Enrique Álvarez Del Castillo menciona que: El derecho mexicano del trabajo es presupuesto para la democratización de las condiciones generales de trabajo por virtud de su fuerza expansiva. Quienes creyeron y mantuvieron su fe en las

diferencias de esencia que separan al viejo derecho civil del derecho del trabajo, han demostrado la solidez de su postura. La protección del derecho del trabajo ha de otorgarse no en función de la vieja idea de contrato, expresión de voluntades, sino de la mera relación de trabajo dispuesto o de otras formas existentes o nuevas que vaya formando la complejidad de la vida social, y esto es posible porque el derecho del trabajo está dotado de fuerza expansiva que le permite ir tutelando sectores antes desprotegidos.²⁵ La cita anterior sirve para la presente investigación porque aborda el tema de la fuerza expansiva del derecho laboral, a la que se debe la importancia que hoy en día esta rama del derecho tiene, ya que se ajusta a las modalidades que la prestación del trabajo pudiera adquirir en el tiempo, debidos a las necesidades de la masa trabajadora y del país.

El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social poseen un mismo fundamento y su propósito, es uno solo, asegurar al hombre una vida humana digna. La diferencia entre los dos estatutos del artículo 123 constitucional mira más bien al tiempo, las ideas de ambos nacieron juntas y viven enlazadas en la historia, pero su desenvolvimiento ha estado sujeto a las condiciones de tiempo y lugar.

Trueba Urbina señala que: Es pertinente aclarar que los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios eran más amplios, pues comprendían todos los que consignaban en las treinta fracciones del artículo 123 constitucional; sin embargo, en la nueva declaración de derechos sociales contenida en el apartado B) del propio artículo 123, son inferiores como se contempla a simple vista, comparando ambos textos.²⁶ Cita de importancia para la presente investigación y con la que estoy de acuerdo, debido a que el objetivo central es la unificación del artículo 123 constitucional sin apartados, ya que actualmente se ha provocado un desigual tratamiento a los trabajadores del país, debido a la Pulverización del Régimen Jurídico del Trabajo en México, la cual tiene su origen con la adición del apartado B del artículo 123 constitucional.

²⁵ ALVAREZ DEL CASTILLO, L. Enrique, *Op. Cit.*, pp 14-15, *vid.*, n 9, p 14

²⁶ TRUEBA URBINA, Alberto, *Op. Cit.*, pp 135-136, *vid.*, n 18, p 31

Para ilustrar aún más lo anacrónico y felinesco de la situación de los trabajadores del Estado, el maestro Nestor de Buen Lozano, señaló respecto al ingreso a la Constitución de los empleados del Estado "...la puerta resultó estrecha. Los servidores públicos volvían a la Constitución pero como hermanos menores, con una gran dosis de discriminación".²⁷

Los límites entre los estatutos se borran y la colaboración entre las autoridades es cada vez más necesaria, al extremo de que es posible imaginar que algún día se reúnan en beneficio del hombre.

La propuesta fue presentada por el presidente Adolfo López Mateos y la reforma se publicó en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1960. En diciembre de 1963 se aprobó la ley reglamentaria respectiva que lleva por título el de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reafirmando los principios de los estatutos que le precedieron respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, como derecho social, estableciendo la inamovilidad de los empleados de base y consignando las garantías sociales mínimas a favor de los burócratas previstas por el artículo 123 apartado B, reconociendo al mismo tiempo el derecho de asociación profesional pero limitando de tal manera el derecho de huelga, que resulta imposible su realización práctica.

El proceso concluye el 3 de febrero de 1987 año en que se incorpora al régimen jurídico laboral a los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Municipios y los Estados, mediante la adición de la fracción VIII al artículo 115 constitucional, y la fracción VI del artículo 116 constitucional.

Los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y de las autoridades municipales de México, que son trabajadores públicos, durante mucho tiempo no estuvieron regidos por el artículo 123 constitucional, lo que motivó un rezago

²⁷ VARIOS AUTORES, *Op. Cit.*, p. 132, *vid.*, n 24, p 41

injustificado en relación a los mínimos de protección y bienestar que había alcanzado la clase trabajadora del país.

La falta de bases generales para expedir la respectiva legislación laboral, dio origen a un mosaico heterogéneo de condiciones y de normas de trabajo dispares para los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados, que van desde aquellas que reproducían los principios de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por ejemplo: Jalisco y Estado de México.

Las que aplicaban lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, caso de Campeche y Yucatán; las que se contenían en estatutos o leyes del servicio civil, que desde el punto de vista del derecho administrativo se habían preocupado por la continuidad y eficiencia del servicio público, afectando o desconociendo algunos derechos fundamentales de la clase trabajadora, por ejemplo: no existía respeto a la jornada máxima de trabajo en Chiapas, Guanajuato, Tamaulipas y San Luis Potosí; o que no permitían la sindicación como en el caso de Guanajuato, Chiapas, Durango, Puebla, Oaxaca y San Luis Potosí. Por último, existían casos extremos en los que no había ninguna legislación o reglamentación para este tipo de trabajadores públicos.

La situación de los trabajadores al servicio de los municipios, ha sido aún más grave, pues sólo por excepción, en el mejor de los casos, se les aplicó las leyes de los trabajadores de los Estados.

Por lo tanto son dos las realizaciones fundamentales ocurridas en México. En 1960, el establecimiento constitucional de las garantías sociales de los trabajadores al servicio de los organismos oficiales centralizados, descentralizados, paraestatales, etc., solución de avanzada que cortó de raíz un injusto social cuya causa principal se hacía consistir en la supuesta distinta naturaleza de la relación jurídica de trabajo que une a los trabajadores en general con sus patrones y la que liga a los trabajadores públicos con el

Estado; en 1970, la nueva Ley Federal del Trabajo concluyó otros injustos sociales, derivados de una causa semejante, al extender la protección del derecho del trabajo sobre grupos de trabajadores con características especiales, sujetos hasta entonces a discusiones y tergiversaciones, no exentas de mala fe, sobre la naturaleza de su relación de trabajo.

El Estado moderno se entiende como una unidad soberana de decisión y ejecución y como fenómeno de cooperación humana, el Estado en todas sus escalas y desarrollos, tiene que estar servido por hombres que hacen posible las actividades, representan a los organismos y dan vida y eficacia a las formas y sistemas administrativos.

El reconocimiento constitucional de un sistema paralelo al sistema general, para garantizar los derechos de los trabajadores, complementándose respectivamente con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por la Ley Federal del Trabajo, esta última por sus avances y mayor actualidad está haciendo ver la necesidad de modificar la ley burocrática.

2.3.- CLASIFICACIÓN DE LOS RÉGIMENES JURÍDICOS DEL TRABAJO EN MÉXICO Y SU MARCO NORMATIVO.

2.3.1 RÉGIMEN GENERAL: se aplica a todos los trabajadores, con excepción de aquellos sujetos a un régimen especial.

- Fundamento Constitucional y Legal: Artículo 123-A Constitucional.
- Ley reglamentaria: Ley Federal del Trabajo.
- Régimen de Seguridad Social: Ley del Seguro Social.

SEGURIDAD SOCIAL.- La Ley del Seguro Social, después de haber atribuido en su artículo 1º el carácter de servicio público al Seguro Social, creó en su artículo 2º el

organismo descentralizado encargado de organizar y administrar este servicio público: “Para la organización y administración del Seguro Social, se crea, con personalidad jurídica propia un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de México, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social.”

Por tal razón la Ley del Seguro Social, de 1973 se concreta a reconocer y ratificar la existencia del organismo descentralizado en su artículo 5º “La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.”

La 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 sólo 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 al Estado y a los gobiernos.

2.3.2 REGÍMENES ESPECIALES.

1. Trabajadores a los Servicios de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal.

- Fundamento Constitucional: Art. 123 Constitucional apartado B.
- Ley Reglamentaria: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- Régimen de Seguridad Social: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

2. Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados.

- Fundamento Constitucional: Art. 116-VI y artículo 123-A o B, Constitucionales.

- Ley Reglamentaria: Leyes expedidas por los Congresos Locales.
 - Régimen de Seguridad Social: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Art. 1º fracc. III).
3. Trabajadores al Servicio de los Municipios.
- Fundamento Constitucional: Art. 115-VIII y Art. 123-A o B Constitucional.
 - Ley Reglamentaria: Leyes expedidas por los Congresos Locales.
 - Régimen de Seguridad Social: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Art. 1º fracc. III).
4. Militares, marinos, miembros de los cuerpos de Seguridad Pública y personal del Servicio Exterior.
- Fundamento Constitucional: Art. 123-B-XIII Constitucional.
 - Ley Reglamentaria: Sus propias leyes
 - Régimen de Seguridad Social: Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Reformado en el Diario Oficial de la Federación del día Lunes 8 de marzo de 1999. Artículo 123-B-XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.
5. Trabajadores del Banco Central y de los Organismos y Entidades Paraestatales que formen parte del Sistema Bancario Nacional.
- Fundamento Constitucional: Art. 123-B-XIII Bis Constitucional.
 - Ley Reglamentaria: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
 - Régimen de Seguridad Social: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
6. Trabajadores de las Universidades e Instituciones de Educación Superior, Autónomas por Ley.
- Fundamento Constitucional: Art. 3-VII y Art. 123-A Constitucional.
 - Ley Reglamentaria: Ley Federal del Trabajo.

- Régimen de Seguridad Social: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los principios del apartado B constituyen hoy, la realidad jurídica de la que junto con otros artículos dan origen a los regímenes burocráticos de México. Es preciso apuntar, que este mundo normativo constituye un objeto de estudio conocido como derecho burocrático, cuya realidad legal desata un conjunto de regímenes burocráticos. Para entender mejor el término régimen, este implica de acuerdo a la definición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia "...el conjunto de leyes y reglamentos que rigen en una materia determinada".²⁸

Por lo que toca a la clasificación sobre los regímenes burocráticos en México, esta emana de la propia Constitución, pues a través principalmente del apartado B del artículo 123 como se menciona en la Obra *Instituciones de Derecho Burocrático* "... se constitucionaliza el criterio de que no todos los trabajadores son iguales y de que existen trabajadores especiales a los que no puede reconocérseles los mismos derechos que los demás miembros de su clase. Se abre camino para establecer legislaciones especiales para trabajadores especiales".²⁹ Con lo que se menciona en la anterior cita, me permite pensar que la creación de regímenes laborales especiales o de excepción, dan lugar a la existencia de trabajadores de distintas categorías, por lo tanto a un desigual tratamiento a los trabajadores del país, originado por la Pulverización del Régimen Jurídico del Trabajo en México.

En forma específica, cada grupo de servidores públicos tiene su estatuto particular, conforme a la Constitución, leyes específicas, reglamentos, condiciones generales de trabajo, acuerdos presidenciales (como lo relativo a la gratificación anual), circulares, etc. De esta forma, debemos acotar que no ha existido uniformidad ni integración doctrinal suficiente sobre los regímenes destinados a regular la relación laboral del Estado con sus trabajadores.

²⁸ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*, Madrid, 1982, Ed. Espasa Calpe, p.830

²⁹ VARIOS AUTORES, *Op. Cit.*, p. 119, *vid.*, n.24, p.41.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- El ámbito de aplicación de esta Ley, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, que abrogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938), por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1963, conforme a su artículo primero abarca a:

1. Los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de las Unión, del Gobierno del Distrito Federal;
2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
3. Juntas Federales de Mejoras Materiales;
4. Instituto Nacional de la Vivienda;
5. Lotería Nacional;
6. Instituto Nacional de Protección a la Infancia;
7. Instituto Nacional Indigenista;
8. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros;
9. Comisión Nacional de Valores;
10. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
11. Centro Materno-Infantil (Maximino Avila Camacho) y Hospital Infantil;
12. Otros Organismos Descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Del espíritu del apartado doce, se desprende la intención del legislador de no hacer limitativa la enumeración y dejar un resquicio para que organismos descentralizados que se vayan creando y por lo tanto no están comprendidas en esta relación se asimilarán a la LFTSE, sin embargo, no dejan de surgir problemas en cuanto a su clasificación dentro del apartado A del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de aquél o el apartado B del propio precepto y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cuando alguna situación no este prevista por la LFTSE, debe aplicarse

supletoriamente en este orden:

1. La Ley Federal del Trabajo;
2. Código Federal de Procedimientos Civiles;
3. Leyes del orden Común;
4. Costumbres;
5. Uso;
6. Principios Generales de Derecho, y
7. La Equidad.

Todas aquellas leyes que tiene una aplicación directa a los trabajadores al servicio del Estado, han tenido una marcada evolución debido a las circunstancias siempre cambiantes de la vida nacional y de las Instituciones mexicanas y fundamentalmente de los fenómenos sociales y económicos.

Entre las disposiciones que han causado un cambio substancial en su contenido original, están la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en sus títulos relativos al servidor público, los Códigos Penal y Civil.

Más recientemente, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1983, que abrogó la del 28 de diciembre de 1959 y deroga así mismo, todas aquellas disposiciones que se opongan a su contenido.

SEGURIDAD SOCIAL.- El proceso de desarrollo de la normatividad sobre seguridad social de los empleados públicos en México, tiene su primera expresión sistematizada en la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, expedida el 12 de agosto de 1925 por el gobierno de Plutarco Elías Calles.

Como complemento necesario al régimen de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, y como una respuesta a las inquietudes de un sector neurálgico para los gobiernos emanados de la llamada Revolución Mexicana, el 15 de marzo de 1926 se expidió la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacional.

Las prestaciones de seguridad social de los empleados públicos federales en nuestro país se vieron ampliadas en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promovido en 1938 por el Presidente Lázaro Cárdenas.

En este Estatuto se confirmaba la aplicación de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, donde en su artículo 11 transitorio se señalaba que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado en materia de pensiones y jubilaciones, continuarán sujetos a las leyes respectivas.

En la primera Ley del Seguro Social de 1943, se pretendió abrir la posibilidad de integrar a la misma a los empleados públicos al establecer que el Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, determinaría las modalidades y las fechas en que se organicen los Seguros Sociales para los Trabajadores del Estado, de empresas particulares a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales.

Sin embargo, nunca se llevó a cabo dicha integración y siguió vigente la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925 hasta el 28 de diciembre de 1959, en que por iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, que con algunas reformas posteriores regula actualmente el derecho a la seguridad social de los empleados públicos federales en nuestro país.

Podríamos concluir que el proceso histórico de desarrollo del derecho a la seguridad social de los trabajadores del Estado en nuestro país, no denota un trato especial,

diferencial que separa a este sector de la clase trabajadora mexicana de los trabajadores en general, teniendo consecuencias negativas en su conciencia y organización de clase; aunque con algunas “ventajas” individuales en las características de ciertas prestaciones.

CAPITULO III

**ESTUDIO DE LOS APARTADOS A Y B DEL ARTICULO 123
CONSTITUCIONAL**

3.1.- ANALISIS Y COMPARACION A PARTIR DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

La trascendencia que reviste el contenido del apartado B del artículo 123 Constitucional, dejando atrás las consideraciones de carácter histórico, es que en sus principios se constituye, junto con diversas disposiciones reglamentarias, la realidad jurídica de los regímenes burocráticos en México.

De esta forma el apartado B del artículo 123 comienza estableciendo que las relaciones laborales “entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores” se regirán por las siguientes bases o principios:

En la fracción I consigna que “la jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho horas y siete, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni tres veces consecutivas”.

La fracción II señala que “por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro”.³⁰

Lo anterior es con el objeto de permitirle al trabajador del Estado una mayor aptitud de entregarse al máximo de su capacidad, a las labores que le han sido encomendadas y así lograr un mejor rendimiento humano mediante jornadas de trabajo más productivas, que le impriman al sector público mayor racionalidad y dinamismo.

El apartado A del artículo 123 constitucional, establece que sus bases se aplicarán y regirán “entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo”.

³⁰ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1972, estableció la semana laboral de cinco días para los trabajadores públicos, que rijan su relación laboral por la LFTSE.

En lo relativo a la jornada máxima de trabajo, diurna y nocturna, se establece en sus dos primeras fracciones. La fracción IV, señala el derecho a un día de descanso, cuando menos, por cada seis días de trabajo, y la fracción XI habla del trabajo extraordinario.

Por lo que respecta a la Ley Federal del Trabajo, la jornada de trabajo se contempla en los artículos 58 al 68, la continua 63, 64 y 70, de menores artículo 177, de mujeres artículo 164, duración artículo 50-II, 59 y 61, prima por trabajo en día domingo artículo 71, jornada extraordinaria artículo 50-III.

Los días de descanso artículos 25-IX, 69 al 75, 300-II, 391-V, 423-I, por convenio artículo 59, a domésticos artículo 333, de menores artículo 178 y de mujeres artículo 170.

La Fracción III del apartado B, establece que “los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año”.

Como se puede apreciar en tanto que los trabajadores del Régimen General que tengan “más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborales” mismos que se irán incrementando con fundamento en el artículo 76 de la Ley Federal del Trabajo, el legislador al crear el régimen laboral burocrático, se mostró generoso pues no solo le reconoció al empleado público un período mayor de vacaciones sino que a diferencia del trabajador de la empresa privada, este derecho a vacaciones se tiene después de seis meses consecutivos de servicios, al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En la versión inicial del artículo 123 de la Constitución, no se hizo ninguna alusión precisa relativa a las vacaciones, como actualmente sucede en el apartado A. Otro tanto sucede con la prima vacacional, pues mientras la Ley Federal del Trabajo concede en su artículo 80 un 25% del salario que le

corresponda al trabajador durante el periodo de vacaciones, la Ley del trabajo burocrático otorga en el párrafo tercero de su artículo 40 una prima vacacional del 30% sobre el sueldo o salario correspondiente.

La **fracción IV** del apartado B consigna que “los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República”.

La primera previsión de la fracción IV concuerda con las partes relativas de los artículos constitucionales 13, 73-XI, 74-IV, 75, 126 y 127. Sobre el particular la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone en su artículo 33 que en el Presupuesto de Egresos se contemplarán los tabuladores regionales en que se fijen los salarios, atendiendo a las zonas económicas en que se divide la República.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 34 consignó que el salario “no podrá ser disminuido durante la vigencia del Presupuesto de Egresos a que corresponda”.

En lo referente a la segunda parte, ésta originalmente señalaba que: “En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general”. A través de la reforma publicada el 27 de diciembre de 1961 se la agrega la frase: “En el Distrito Federal y en las Entidades de la República”. Esta adición fue muy importante, pues al decir del maestro Braulio Ramírez Reynoso: “De haberse tomado como base el salario de la sede de los Poderes Federales, el impacto en el campo, la industria y los servicios hubiera sido dislocador en el resto del país, en virtud de que dicha cantidad resulta casi siempre superior a la que determina para otras zonas económicas”.³¹

Por lo que toca al artículo 123 en su apartado A, en materia de salarios mínimos, se ubican en sus fracciones VI, VII, VIII y X. En su Ley reglamentaria en los artículos

³¹ VARIOS AUTORES, *Op. Cit.* p. 540, *vid.*, n 24, p 41

82 al 89, mínimo artículos 5-V, 90 al 97, 570 al 574, en efectivo artículos 84 y 101, domésticos artículo 334, compensación artículos 97, 102, 105 y 128, normas protectoras al salario mínimo artículos 90 al 116, reducción artículos 51-IV y 919, mínimo profesional artículos 96 y 322, en especie artículos 102 y 334, y demás relativos.

La fracción V del apartado B establece que: “a trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo”.

Néstor de Buen menciona que: En ocasión de la celebración en París del Congreso que daría origen a la Segunda Internacional (14 al 21 de julio de 1889), uno de los acuerdos fundamentales alcanzados fue ratificar el principio de que a trabajo igual salario igual para el efecto de que no se establecieran diferencias salariales en función del distinto sexo de los trabajadores. Este principio que es sustancial al desarrollo del movimiento obrero, esta presente en la huelga de Cananea y se proyecta en el artículo 123 en 1917.³² La presente cita habla de lo referente a la fracción V del apartado B, que constituye una de las más antiguas proclamas de la clase trabajadora, conocido como el principio de la igualdad de salarios. En el apartado A del artículo 123 se contempla en su fracción VII.

El principio de igualdad de salarios, implica un pago de salario idéntico de aquel que otros empleados públicos reciben por su trabajo de idéntico esfuerzo y resultado. El salario podrá variar de acuerdo al artículo 35 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, “tomando en consideración el distinto costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la República”, estableciendo tabuladores en los cuales “ el sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal” artículo 33 de la LFTSE.

La fracción VI del apartado B consagra que “solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los caso previstos en las leyes”. Por su

³² DE BUEN, L. Néstor, *Derecho del Trabajo*, 7ª ed., México, Ed Porrúa, 1987, p. 196.

parte el artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que se podrán realizar las retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate de:

1. De deudas contraídas con el Estado, por conceptos de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas;
2. Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiere manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad;
3. De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;
4. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador;
5. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto, y
6. Del pago de abonos para cubrir prestamos provenientes del fondo de vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder el 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren los puntos tres, cuatro, cinco y seis del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En relación de los trabajadores que gozan de las garantías establecidas en el

apartado A del artículo 123 constitucional, “el salario mínimo quedará exceptuado de embargos, compensación o descuento”, según dispone la fracción VIII.

La fracción VII del apartado B prevé que: “la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública”. La fracción XIII del apartado A señala que: “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación”. La Ley Federal del Trabajo contempla a la Capacitación y Adiestramiento de los trabajadores del artículo 153-A al 153-X .

Uno de los grandes problemas de la función pública en México es el que se refiere a la falta de reconocimiento del sistema a base de méritos en el nombramiento y ascenso de los empleados públicos, así como la persistencia relativamente alta de relaciones personales como sustituto de principios objetivos que como el mérito y la capacidad tienen vigencia en países desarrollados.

Por lo que atañe al establecimiento y organización de escuelas de administración pública por parte del Estado, se debe señalar la instauración de la licenciatura en administración pública en las universidades del Estado, que en el caso de la UNAM fue paralela a la reforma de 1960 al artículo 123.

Un órgano cuya naturaleza jurídica es la de una Asociación Civil, que ha venido teniendo un impulso extraordinario, lo que ha permitido una mayor solidez y amplitud a las tareas de capacitación, formación, actualización y especialización dentro del quehacer de la administración pública, es el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), siendo su primer Presidente Gabino Fraga Magaña.

En 1977, el 30 de diciembre por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el artículo 97 de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dando surgimiento al Instituto de Especialización Judicial, para preparar y capacitar a su personal y a quienes aspiren a ocupar algún puesto en el mismo.

Emilio Chuayffet Chemor al respecto dice que: "... los recursos humanos son sin lugar a dudas, el factor principal para el desarrollo administrativo. A la exigencia de que su conducta se apegue a la ley, se suma con igual intensidad el reclamo de que su actuación sea eficiente".³³ Con la presente cita se puede afirmar que si bien los criterios de designación no han sido los correctos, si se ha venido experimentando una creciente preocupación del Estado por perfeccionar la calidad de sus recursos humanos a través de la capacitación.

La fracción VIII del apartado B consigna que: "los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia".

El escalafón tiene como fin de acuerdo al artículo 47 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado "efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar permutas".

La seguridad en la permanencia del cargo, el derecho a la capacitación (en el apartado A, lo señala en su fracción XIII) y la garantía de ascenso constituyen el tripie de un servicio civil de carrera que da certidumbre al óptimo desempeño de los quehaceres laborales en beneficio de la sociedad a la que sirve, de las instituciones del Estado y del empleado mismo.

Este derecho de ascenso por medio de escalafón se interrumpe en el régimen

³³ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, *Derecho Administrativo*, México, Ed UNAM, 1981, p.26

burocrático de la administración pública – por lo regular – en la categoría inmediata inferior a la jefatura de departamento (artículo 5-II, inciso a, de la LFTSE), por lo cual en realidad los alcances de tal escalafón dentro del esquema de un servicio civil de carrera son limitadísimos.

La tecnificación y especialización creciente de las tareas públicas nos tendrán, que llevar necesariamente a un servicio civil de carrera en donde el mérito administrativo derrote al mérito político.

La **fracción IX** del multicitado apartado B del artículo 123 constitucional, comienza estableciendo que: “los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley”. Las disposiciones aplicables para producir la suspensión o terminación de la relación de trabajo son la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 46) y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 47).

Luis Humberto Delgadillo Gutierrez menciona al respecto que: “El contenido de la LFTSE nos acerca a los principios y procedimientos del derecho laboral, la sustanciación de las responsabilidades administrativas nos acerca a un procedimiento autónomo más identificado a los principios disciplinarios del derecho administrativo”.³⁴ La anterior cita se basa en que a partir de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982), existe una doble regulación de las faltas administrativas de los servidores públicos, que dan origen a la aplicación de prácticamente las mismas medidas disciplinarias, estableciéndose dos regímenes muy similares que al parecer no tienen ninguna conexión.

La aplicación de las responsabilidades administrativas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de una mucho mayor amplitud por

³⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, México, Ed INAP, 1990, p 87

cuanto hace a sus sujetos y objetos (artículo 2 y 47), en comparación de la LFTSE que excluye de su ámbito personal de validez entre otros a los empleados de confianza (artículo 8).

La estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado e instituciones descentralizadas que en la terminología burocrática se designa inamovilidad, es más precisa a favor de los empleados públicos, y, sobre todo, la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones del artículo 46 de la LFTSE, en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del Titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que tiene éste la obligación de someter el asunto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del precepto que se comenta y con la conformidad del sindicato, y si despide sin causa justificada y sin la conformidad del sindicato de la dependencia al empleado, está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos previstos por el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, aplicable supletoriamente y en el artículo 123 apartado A constitucional, fracción XXII.

La fracción IX agrega que:

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

Sobre esta previsión constitucional, el artículo 43 de la LFTSE, dispone en sus fracciones III y IV respectivamente que en caso de que el trabajador haya optado por la reinstalación se le deberán pagar los salarios caídos, en tanto si la decisión fue la

separación recibirá la indemnización, se integrará supletoriamente a lo establecido por el artículo 48 de la Ley Federal Del Trabajo por tres meses de salario, aunado a los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo correspondiente.

La fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional señala que:

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

El derecho de sindicación en el apartado A del mismo artículo 123 constitucional, se fija en su fracción XVI y en el artículo 354 de la Ley Federal del Trabajo.

Sobre el derecho de sindicación y huelga burocrática, el Dr. Néstor de Buen Lozano apunta "... que ambos derechos son limitados y reducidas sus posibilidades a través de la ley".³⁵ Cita con la que estoy plenamente de acuerdo, ya que solo es una declaración plasmada en la ley, pero de casi imposible realización en la práctica.

En efecto el artículo 68 de la LFTSE consigna que: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario".

Y el artículo 69 del mismo ordenamiento señala: "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y

³⁵ VARIOS AUTORES, *Op. Cit* p 132, *vid*, n 24, p 41

obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados”.

Mario de la Cueva señala que: Existe un caso claro de 'inconstitucionalidad, máxime si se considera que las disposiciones transcritas constituyen una violación grave a las libertades humanas; en el mundo democrático no parece posible que los hombres, que pueden cambiar de nacionalidad, no pueden dejar de pertenecer a un sindicato: parece algo semejante a la hipótesis de un matrimonio indisoluble.³⁶ Cita que señala un absurdo jurídico y con la que estoy de acuerdo.

Por su parte el artículo 94 de la LFTSE establece que: “los trabajadores podrán hacer uso del derecho de la huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional”. (Los artículos que abarcan a la huelga en la LFTSE son del 92 al 109). Al respecto Hugo Morales Italo y Rafael Tena Suck concuerdan al señalar que: “Para la doctrina, el señalamiento anterior hace nugatorio el derecho de huelga por la obscuridad y ambigüedad de los requisitos de procedencia”.³⁷ Nuevamente se hace alusión a la imposible ejecución, del derecho de la huelga para los trabajadores públicos, en la anterior cita.

Los términos de violación grave y sistemática resultan de una imprecisión legislativa que orilla a una discrecionalidad que le tocará resolver al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (Artículo 101 de la LFTSE).

Atendiendo a los principios de justicia para el más débil en que se basa el derecho social, la sola violación continua e ininterrumpida a un precepto de los enumerados en el artículo 123 apartado B, debe fundamentar plenamente la acción de la huelga.

³⁶ CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1986, p.634, T II.

³⁷ MORALES ITALO, Hugo y TENA SUCK, Rafael, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, México, Ed Pac, 1987, p.133.

El problema de la huelga: ¿es posible para los trabajadores al servicio del Estado?, los conflictos colectivos de trabajo se clasifican en jurídicos y económicos, de donde resulta que siendo la huelga un procedimiento para buscarles solución, tendrán que existir dos motivos generales de huelga, por una parte, la huelga que tenga por objeto exigir el cumplimiento del derecho vigente, esto es, de las condiciones de trabajo, jornadas, salarios, descansos, etc.; y por otra parte, la huelga para conseguir nuevas y mejores condiciones de prestación de los servicios. A estos dos tipos de huelgas se les puede nombrar huelga por razones jurídicas y huelga por motivos económicos.

En la primera hipótesis, la procedencia de la huelga parece actualmente incuestionable, pues no es posible exigir a los trabajadores públicos que continúen prestando sus servicios, si la autoridad no respeta las condiciones de trabajo vigentes, esto es, si se pretende pagar un salario inferior al mínimo o se exige una jornada inhumana, no a uno o varios trabajadores, sino a todos, lo que generaría un conflicto colectivo que dañe a la comunidad obrera.

Aquí entra en juego el interés general de la sociedad de que se cumplan los principios constitucionales y legales de su orden jurídico contra la arbitrariedad de un gobernante.

La segunda hipótesis engloba un aspecto álgido y es en ocasión de ella que levantó el Estado su última barrera, a fin de defender la tesis de que la huelga de los trabajadores públicos, en este su capítulo que pudiera decirse esencial, esto es, la huelga para el mejoramiento de las condiciones de vida, quiere decir por motivos económicos, es un imposible jurídico y social.

Los políticos argumentan, que la paralización de las actividades del poder público no sólo causaría daños gravísimos a la colectividad, sino que conduciría a una situación caótica, que destruiría la unidad de la vida social, y probablemente, daría

origen a un golpe de estado, de ahí la frase de: la organización estatal no puede suicidarse y tampoco puede dejarse asesinar.

En el apartado A del artículo 123, la huelga se encuentra prevista en las fracciones XVII y XVIII, que a la letra establecen:

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

La Ley Federal del Trabajo contempla a la huelga en sus artículos 440 al 471 y del 920 al 938 para su procedimiento.

La fracción XI del apartado B se refiere al régimen de la seguridad social de los servidores del Estado, así el inciso a) establece la asistencia por accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. En el inciso b) se establece el derecho a conservar el empleo por el tiempo que fije la ley, con motivo de accidente o enfermedad.

El inciso c) se refiere a los derechos de la mujer con motivo de la maternidad, el inciso d) contempla lo relativo a los derechos de asistencia médica y de medicamentos para los familiares de los trabajadores, el inciso e) prevé el establecimiento de centros

vacacionales y de recreación, así como la existencia de tiendas con precios preferenciales.

El último inciso el f), fue por una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1972, estableciendo las bases para acceder a viviendas baratas en venta o arrendamiento.

La seguridad social del trabajador burocrático se concentra en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La materia de seguridad social en el apartado A del artículo 123 constitucional, se contempla en las fracciones V, XII, XIV, XV, XXIX y XXX, y en la Ley del IMSS.

La fracción XII del apartado B del artículo 123, consagra que "Los conflictos individuales o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. (Artículos 118 al 151 de la LFTSE).

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última". (Artículos del 152 al 161 de la LFTSE).

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

La Ley Federal del Trabajo señala en sus artículos 870 al 891 el procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, del artículo 892 al 899 para

procedimientos especiales, del 900 al 919 para procedimientos de los conflictos colectivos de naturaleza económica y del 920 al 938 para el procedimiento de huelga.

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional consagra la existencia de los regímenes jurídicos de las fuerzas armadas, de las fuerzas de seguridad pública y del servicio exterior mexicano, "... que se regirán por sus propias leyes". Este primer párrafo fue reformado en el Diario Oficial de la Federación del día lunes 8 de marzo de 1999, quedando "Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes". Agrega el segundo párrafo de la fracción XIII que en el caso de los empleados de las fuerzas armadas, estos gozarán de los derechos que cubre la seguridad social, mismos que serán prestados por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México – ISSFAM, de acuerdo a su ley respectiva.

La fracción XIII bis penúltima del apartado B, en ella se le concede reconocimiento constitucional a otro régimen burocrático, el de los Trabajadores del Banco Central y de los Organismos y Entidades Paraestatales, que forman parte del Sistema Bancario Nacional.

La fracción XIII bis, se incorpora en 1982, como resultado colateral del retiro de la concesión del servicio público de banca y crédito, por parte de la administración que dirigía el licenciado José López Portillo. Reformada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993, para establecer: "El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario Mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado".

Que junto con la adición del número 22 al inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del 123 Constitucional (Servicios de Banca y Crédito), queda bifurcada la

relación laboral bancaria, unos trabajadores bancarios se hallarán en el apartado A y otros en el B, trabajadores de bancos privados y del Estado (Bancos de Desarrollo, Banco de México, Patronato del Ahorro Nacional), respectivamente.

Para los trabajadores de bancos privados su ley reglamentaria es la LFT y en materia de seguridad social su ley reglamentaria es la ley del Seguro Social, para los trabajadores de bancos del Estado serán respectivamente la LFTSE y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Cabe hacer aquí mención de dos regímenes laborales especiales, que se derivan de los artículos constitucionales 116 fracción VI, correspondiente a los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y el artículo 115 fracción VIII, correspondiente a los Trabajadores al Servicio de los Municipios.

Debe observarse que tiene dos problemas serios, el primero, que no señalan que apartado del artículo 123 de la Constitución es aplicable, lo que puede crear iniquidades al mantener condiciones de trabajo heterogéneas y, en segundo lugar, que viola la federalización de la legislación laboral consagrada en la fracción X del artículo 73 Constitucional.

La fracción XIV, última del apartado B del artículo 123 constitucional, en ella se consigna que “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Los términos que guarda la última parte de la fracción dan lugar a decapitar del conjunto de garantías del apartado B a los trabajadores del Estado cuyo empleo entrañe la categoría de confianza, salvo lógicamente los principios tendientes a proteger el salario (fracciones IV, V y VI) y aquellas referidas a la seguridad social (fracción XI).

Al respecto Miguel Acosta Romero señala lo siguiente: Creemos que no hay razón jurídica fundada para excluir a los funcionarios y trabajadores o empleados de confianza, de la aplicación de los principios contenidos en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en lo que sean compatibles con la responsabilidad de sus cargos, pues afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno, a un gran número de servidores públicos en los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimientos, dentro de los órganos del Estado.³⁸

Y Carlos A. Morales Paulin dice que: El desconocimiento constitucional de los derechos elementales como el descanso semanal, vacaciones; amen de otros de enorme significado para la eficiencia administrativa como el derecho de ascenso por medio de escalafón y el despido sólo por causa justificada, nos revela la situación de los empleados públicos.³⁹ Cita que muestra otro tratamiento desigual de los trabajadores del régimen general con los comprendidos en los especiales, generado por la Pulverización del Régimen Jurídico del Trabajo en México.

3.2.- ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS, ARTICULO 123-A CONSTITUCIONAL, FRACCION XXXI, INCISO B.

El inciso b), rige los organismos públicos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal; cuya importancia político-económica es evidente, y de los cuales dependen miles de trabajadores estatales.

Desde un punto de vista teórico, pudiera afirmarse que siendo los organismos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal, ya que están encuadrados dentro de la Administración (LOAPF), su patrimonio está constituido por bienes que

³⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Ed Porrúa, 1979, p 723

³⁹ MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Ed Porrúa, 1995, p 58

aporta el Estado y realizan actividades que competen a éste, congruente sería que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el Apartado B del artículo 123 constitucional y la LFTSE, sin embargo, no es así, motivo que se debe a razones históricas y políticas, el hecho de que tales organismos se regulen por leyes laborales que pudiéramos calificar de comunes.

Es de mencionar que en este apartado el número de paraestatales, que se regulaban por el artículo 123, apartado A y la Ley Federal del Trabajo, ha descendido notablemente por el proceso privatizador que se ha dado en el Estado Mexicano desde 1982.

Así, hasta antes de la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las relaciones laborales de los órganos paraestatales (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, IMSS, Conasupo) que se iban creando se asimilaban a la Ley Federal del Trabajo, después de la expedición aludida, la regla ha sido asimilar a los trabajadores del Estado con el apartado B, ratificándolo en el artículo 1º de la LFTSE: "... así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

El artículo primero de la LFTSE, amplía la aplicación de la Ley Burocrática a diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público. La disposición ha originado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que les es aplicable a este tipo de organismos descentralizados, ya que el apartado B del artículo 123 constitucional no se refiere a ellos, en tanto que la fracción XXXI del apartado A del mismo precepto, inciso b), alude a dichos organismos.

No existe hasta la fecha un criterio definido que permita clasificar dentro del

apartado A o del apartado B a dichos organismos descentralizados, pero sin duda que sus trabajadores, seguirán sujetos a las normas del apartado A y a la Ley Federal del Trabajo, porque están sujetos al derecho laboral común (Régimen General).

Dentro de estos trabajadores, tenemos a los Trabajadores de las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley, quienes además del apartado A del artículo 123, tienen en el artículo 3º. Fracción VIII el fundamento constitucional de su relación laboral.

Su problema es más complicado, sus relaciones se rigen por las disposiciones del apartado A del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo; sin embargo en materia de seguridad social se les ha inscrito en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

3.3.- FILOSOFIA DE LOS APARTADOS "A" Y "B", DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

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

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

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

de las universidades, etc. Como resultado de la reforma de 1960, el artículo 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, el "A" y el "B".

3.3.1 FILOSOFIA DEL TRABAJO EN GENERAL (APARTADO A, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL).

En relación al tema Néstor de Buen señala que: "Creemos que aún está por hacerse, al menos de una manera formal, la filosofía del derecho laboral. Insistimos en que su tema central será el de la justicia social, concepto que va más allá del viejo criterio formal de justicia para entrar en el terreno de otro de los fines tradicionales del derecho: el bien común."⁴⁰ Cita con la que estoy de acuerdo, ya que el aspecto filosófico del trabajo es una veta poco explorada por los técnicos o estudiosos del Derecho Laboral.

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

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

Otro elemento distintivo lo constituye el hecho de que, de manera genérica, los sujetos de esta relación laboral, están en posibilidad de actuar en base a una verdadera conciencia de clase, la cual los conduce a pugnar por conseguir lo que más convenga a sus intereses; los trabajadores por más y mejores prestaciones y la garantía de que serán respetadas, a costa del desembolso que esto significa para los patrones, y éstos por obtener el más alto rendimiento a su capital invertido, a consecuencia de una mayor productividad, derivada a su vez del óptimo aprovechamiento de la fuerza de trabajo que ocupan.

⁴⁰ DE BUEN, L. Néstor, *Op. Cit.* p 410, *vid.* n. 32, p 58

3.3.2 FILOSOFIA DE LOS TRABAJADORES ESPECIALES (APARTADO B, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL).

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

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

El Constituyente Permanente decidió distinguir las relaciones obrero-patronales de las del Estado con sus servidores, en virtud de responder a una filosofía distinta. La exposición de motivos de la Iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 constitucional el apartado "B" señalaba lo siguiente:

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo

123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.⁴¹

Sin embargo, siendo una relación jurídica-laboral la que se da entre el Estado y sus servidores, por estar enmarcada en el artículo 123 de la Constitución, Mario de la Cueva señala que: El efecto de la universalidad del estatuto y de su consecuente extensión a todo trabajo subordinado, explica que para la determinación de los beneficios obreros no se arranque de los propósitos del empleador que recibe la energía de trabajo, pues la necesidad es la misma, cualquiera sea el particular, empresa o institución que utilice el trabajo. Constantemente escuchamos que, entre otros, los trabajadores de los servicios públicos, educación, seguridad social, universidades, no deben disfrutar o compartir la totalidad de los beneficios, particularmente las libertades que crearon el derecho colectivo, fuente, según sabemos, del derecho individual del trabajo; pero se olvida que la ley debe ser igual para todos, y, volveremos a decirlo, que la necesidad es la misma, independientemente de la persona a la que se preste el trabajo... todos los trabajadores son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe.⁴² Esta igualdad a la que hace alusión la cita ha de comprender a los trabajadores del servicio público, cualquier intento por marginarlos de uno o varios sectores de los derechos individuales, de los colectivos y de los procesales, es contrario al pensamiento del Constituyente de Querétaro que trató de proteger el trabajo humano. El mundo del futuro será el mundo de los iguales, y nada puede ser tan elementalmente igual como el trabajo del hombre.

3.4.- REPLANTEAMIENTO DEL TRABAJO EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

La Constitución de 1917, es evidente que ha sido desbordada por la realidad en muchos aspectos, con grave perjuicio de importantes sectores laborales.

⁴¹ Cámara de Diputados (L. Legislatura).

⁴² CUEVA; Mario de la, *Op. Cit* p. 636, *vid.*, n. 36, p.65.

El análisis realizado en los capítulos anteriores, puso de manifiesto lo diversificado de la normatividad laboral, y consecuentemente la ruptura del principio de igualdad de trato al trabajo de los hombres.

La gravedad del problema de la dispersión de normas y del trato desigual para los trabajadores, impulsa a señalar una posible solución; a grandes males, grandes remedios.

Se hace preciso modificar la Constitución a fin de que se reúnan en un artículo 123, sin apartados, esto es a su unificación, todas las disposiciones laborales que actualmente se hayan diseminadas, esparcidas, diluidas, por todo el universo jurídico.

Todos los trabajadores quedarían protegidos por la Ley Suprema, la cual les garantizaría un mínimo homogéneo de derechos laborales. Exponer un problema, criticar una situación, es el primer paso en la búsqueda de posibles vías de solución, y ese ha sido mi empeño hasta este punto.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Pulverización del Régimen Jurídico del Trabajo en México, ha sido estudiada, afirmándose que genera un desigual tratamiento a los trabajadores del País, además de provocar que se entremezclen y confundan las normatividades aplicables, con lo que se acredita la hipótesis específica de la presente investigación: que es necesario una regulación unitaria aplicable a todo trabajador en México, a través de un Artículo 123 Constitucional, sin apartados, solucionando la problemática y logrando la igualdad.

SEGUNDA. Es fácil comprender que el Constituyente no previera todas y cada una de las modalidades que la prestación del trabajo pudiera adquirir en el tiempo y como resultado del desarrollo de la ciencia y de su aplicación en el trabajo; esto ha producido el desbordamiento del artículo 123 Constitucional por los nuevos acontecimientos del trabajo.

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

TERCERA. Una de las formas en que se refleja el desbordamiento del artículo 123, es la creación de regímenes laborales especiales o de excepción, que dan lugar a la existencia de trabajadores de primera, segunda, tercera y otras categorías.

CUARTA. La clase trabajadora, en la medida en la que entregan a otro su energía de trabajo, son sujetos de relaciones laborales y tiene derecho a la totalidad de los beneficios de las normas de trabajo, o con otras palabras: todos los trabajadores son iguales, por que la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

79

QUINTA. Lo profundo y disperso de la Legislación Burocrática ha desencadenado la existencia de una verdadera "selva semántica" respecto a los conceptos fundamentales de la relación laboral Estado-servidor público. Esta selva puede producir imprecisiones prácticas que vulneren la adecuada aplicación de las normas que reglamentan el trabajo público.

SEXTA. La ordenación jurídica de la relación laboral del Estado-patrón con sus trabajadores ha estado presente a lo largo de nuestra historia nacional. Esta regulación ha sido producto de factores diversos, la mayor de las veces de naturaleza política, lo que ha producido una normatividad dispersa, asistemática y casuística.

SEPTIMA. En momentos difíciles como el que actualmente atraviesa nuestro país, aumentar los índices de productividad es vital para reactivar una frágil y titubeante economía; que en el centro de este impulso aparece el trabajo; y que esta es una preocupación primaria del Estado Mexicano. Más cómo puede exigir el Estado a todos los trabajadores, su mejor esfuerzo en momentos difíciles, si el trato que se les da a través de las leyes es desigual.

Sólo el esfuerzo conjunto de todos los sectores productivos, es el que va a generar las grandes soluciones nacionales; por esto, hacer que entre los trabajadores no haya distinciones va íntimamente relacionado con la aportación que un sector obrero unido y confiado puede hacer para coadyuvar al logro de las metas fundamentales del país.

OCTAVA. El Derecho del Trabajo tiende a la universalización de sus principios y es necesario resolver su alcance y garantizar su efectividad, habida cuenta de los derechos y deberes que en materia económica asisten a cada país.

NOVENA. Siempre se ha criticado, y con mucha razón, los cambios que sufre la

Constitución con un afán meramente reformista; algunas reformas constitucionales tienen su resorte en la búsqueda del beneficio de los detentadores del poder, y otras más en la vanidosa pretensión de pasar a la posteridad de quienes las promueven.

En el caso que nos ocupa se trata de una necesidad que está en la mente de cualquier persona que mínimamente se preocupa por el destino de este país. Lo sabe el Estado, lo comprenden los campesinos, los trabajadores lo están exigiendo; la fuerza que da la razón y la justicia sustenta esta demanda.

DECIMA. Considero impostergable la eliminación de las distinciones existentes entre los trabajadores que se hayan regulados por las diferentes reglamentaciones, mediante la fusión de todos esos ordenamientos legales, para dar lugar a un régimen laboral único, aplicable a todo trabajador sin distinciones de ninguna especie.

La única solución viable, a mi parecer, la constituye el replanteamiento de todas las relaciones laborales en la Constitución. Se trataría de estructurar una nueva Declaración de Derechos Sociales, que sea síntesis de los mejores derechos laborales que hoy en día se encuentran dispersos en los apartados del artículo 123 constitucional, en los convenios internacionales, en las leyes reglamentarias, en la jurisprudencia, en los contratos colectivos, en los contratos ley, etc.

DECIMA PRIMERA. El Derecho del Trabajo de nuestros días se aproxima cada vez más a la idea de la Seguridad Social, expresada en la Declaración Iberoamericana de los principios fundamentales del Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social, proclamada por el V Congreso Iberoamericano en la ciudad de Querétaro el 26 de septiembre de 1974: "La Seguridad Social debe ser una solución integral del problema de la necesidad". En el futuro esta idea será la base y la finalidad más alta de los dos estatutos, confundidos en uno solo, que será el derecho de todos los hombres: un solo derechos para una clase social única, los trabajadores.

DECIMA SEGUNDA. Actualmente al trabajo regulado en el apartado A se le denominó trabajo en general, con motivo del surgimiento de un marco especial o de excepción que se aleja del origen común.

El otro gran sector de los trabajadores que comprende el artículo 123 Constitucional es el de los trabajadores al servicio del Estado, producto de la bifurcación de dicho precepto en el año de 1960. Este régimen, aunque constitucionalmente establecido, es un marco jurídico que tiende a segregar.

DECIMA TERCERA. Fue el legislador de 1960 el que consideró que el trabajo en general y el servicio que se presta al estado responden a una filosofía distinta, atendiendo a la naturaleza del Estado y al fin mediato que se persigue con su realización; de ahí que hay establecido en la Constitución dos marcos jurídicos laborales.

La reforma de 1960 reconoció constitucionalmente a un tipo de prestación de servicios al que durante años había mantenido al margen de las conquistas de los trabajadores, pero es criticable esa decisión en cuanto a que, contra la idea de 1917, regula de manera distinta al trabajo humano.

DECIMA CUARTA. No es necesario someter a un examen exhaustivo, artículo por artículo, los derechos contenidos en las Leyes reglamentarias, para darse cuenta de que de manera global, son superiores, en cantidad y calidad, los derechos que gozan los trabajadores en general. En otras palabras, la desigualdad de trato aparece desde el más alto nivel normativo: la Constitución.

La superioridad de los derechos de los trabajadores en general, no impide que los servidores públicos federales gocen, en algunos aspectos muy concretos, de derechos que no se han podido extender al trabajo en general, o bien, que estando dispuestos para ambos tipos de trabajos, son superiores, en cuanto a su monto, a los derechos otorgados

a los sujetos del apartado A. Sin embargo, la suma de los beneficios de que gozan los servidores públicos, está muy lejos de equilibrar su condición vista en todo el contexto.

DECIMA QUINTA. En el campo de los derechos individuales es donde los sujetos regulados por la Ley Burocrática encuentran algunas ventajas, entre las que destacan: dos días de descanso por cada cinco de trabajo, mayor número de días de descanso obligatorio; periodos vacacionales más amplios; prima vacacional mayor; otorgamiento de primas quinquenales como complemento del salario; aguinaldo equivalente a cuarenta días de salario; cese solo mediante juicio previo.

Desgraciadamente en el rubro del derecho procesal es desventajosa la condición de los servidores públicos, pese a la figura del juicio previo al despido, toda vez que al carecer este mandato de sanción para los titulares de las dependencias que despidan sin cumplir las formalidades de la Ley, es solo una figura de ornato.

En lo que respecta a los Derechos Colectivos, es notable la desventaja en que se encuentran los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal. El Derecho Colectivo del Trabajo constituye un triángulo de lados iguales: la sindicación, la negociación colectiva y la huelga; cuando falta alguno de los lados o se merma su dimensión desaparece esta figura geométrica. En el caso de los burócratas federales, si bien no están desprovistos de ninguna de las tres instituciones citadas, lo cierto es que los textos legales que las contienen las vuelven inoperantes.

Las restricciones a la libertad de sindicación, como la de establecer la salida de los sindicatos solo mediante la expulsión del trabajador; la posibilidad de construir tan solo un sindicato por cada dependencia; la imposición de las condiciones de las condiciones de trabajo por los titulares de las dependencias, solo tomando "en cuenta la opinión del sindicato", y no negociando las condiciones de trabajo como en el apartado A; y el establecimiento de un derecho de huelga condicionado a la autorización del

Tribunal, cuando se violen “de manera general y sistemática” las condiciones de trabajo establecidas en el apartado B, situaciones que no son dables en la práctica; son las mejores pruebas de que los trabajadores al servicio del Estado carecen de derechos colectivos eficaces.

DECIMA SEXTA. Las relaciones de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados no están legalmente comprendidas ni en el apartado A ni en el apartado B del artículo 123 Constitucional. El problema tiene su origen en la Constitución misma, ya que la fracción XXXI del apartado A alude a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada (indirecta) por el Gobierno Federal, pero no comprende a los organismos descentralizados, en tanto que el apartado B ni siquiera hace mención de ellos. La confusión aumenta si consideramos que la Ley reglamentaria del apartado B, en el artículo 1º, al establecer su ámbito de validez, rebasa a la Constitución y enumera expresamente a algunos organismos descentralizados, a la vez que extiende su aplicabilidad a otros “... organismos descentralizados, similares a los anteriores, que tengan su cargo función de servicios públicos”.

El mecanismo que se utiliza para ubicar este tipo de relaciones de trabajo en uno u otro apartado, consiste en una decisión de Presidente de la República en turno o del Congreso de la Unión, de acuerdo con los vaivenes políticos del momento. Lo que hoy se deja al arbitrio de una autoridad determinada, por más alta que sea su jerarquía ya está consignado como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, conforme al proemio del artículo 123 y a la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República.

Toda esta situación trae como resultado que los trabajadores de los organismos descentralizados estén regulados, unos por el apartado A, con las ventajas que esto representa, y otros en el apartado B, con las restricciones que esto significa.

DECIMA SEPTIMA. El personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas (Ejército,

Fuerza Aérea y Armada), esta excluido del régimen burocrático por disposición de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Evidentemente se trata de un servicio especial que esta regido fundamentalmente por la disciplina que es inherente a las actividades castrenses, pero constitucionalmente se les debe garantizar todos aquellos beneficios de carácter laboral que si sean susceptibles de coexistir en dicho régimen.

DECIMA OCTAVA. La condición del trabajador de confianza en el servicio público; es el ser excluidos de este régimen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 2 y 8.

Constitucionalmente la fracción XIV del apartado B del artículo 123 les garantiza tan solo la protección de su salario y los beneficios de la seguridad social. Esta protección no alcanza otros beneficios tan importantes como es la estabilidad en el empleo, que en caso de despido injustificado se manifiesta en la posibilidad de demandar la indemnización. ¿De qué les sirve a los trabajadores de confianza gozar de protección al salario y de seguridad social si en cualquier momento pueden ser despojados del empleo?.

Los servidores públicos que tiene esta calidad, deberían gozar de los mismos derechos que tiene aquellos trabajadores que no poseen la característica de ser de confianza.

DECIMA NOVENA. Otro grupo excluido del régimen burocrático, y remitido a una reglamentación especial, es el de los trabajadores del Servicio Exterior Mexicano, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley burocrática.

El marco jurídico laboral al que se hayan sujetos los miembros del Servicio

Exterior, deriva de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y en su reglamento.

Algunos de los derechos individuales que se garantizan al personal del Servicio Exterior son: los comisionados en el exterior tienen derecho a gozar de 30 días naturales de vacaciones al año; cada dos años se les cubrirá el pasaje de ida y vuelta entre su lugar de adscripción y la Ciudad de México, así como el de su cónyuge, hijos menores de 21 años y padres que dependan económicamente de ese personal; pasajes de ida y vuelta a los hijos menores de 21 años que no vivan con el trabajador del Servicio Exterior por estar estudiando en la Ciudad de México o por resolución judicial; pago de gastos de transporte, empaque y seguro de menaje de casa, etc.

La normatividad que rige al personal del Servicio Exterior excluye del régimen laboral a estos trabajadores, en lo que hace al derecho individual, al colectivo y al procesal.

VIGESIMA. Existen otro grupo de trabajadores en situaciones similares a las expuestas. Algunos sufren graves restricciones en sus derechos laborales, otros carecen de un marco jurídico laboral que los regule, a otros más se les niega la calidad de trabajadores, y en el mejor de los casos, los hay que sí tienen la protección de las leyes, pero se enfrentan al problema de la nula aplicabilidad de las mismas.

Esta es la suerte de los trabajadores de los organismos internacionales, los bomberos, los reos, los meritorios, los pasantes, los trabajadores al servicio de los partidos políticos, los propineros, etc., ahora podrá entenderse con claridad el concepto (submundo laboral).

VIGESIMA PRIMERA. Afortunadamente, ante la tendencia de ir creando regímenes laborales de excepción o especiales, a efecto de excluir a ciertos grupos de

trabajadores de la protección del artículo 123, la fuerza expansiva del derecho del trabajo también ha logrado incorporar a la Constitución las relaciones laborales de algunos trabajadores a quienes, durante largos años se les había mantenido al margen de esta protección.

Tres son las reformas que reflejan ese espíritu renovador: se trata de la incorporación constitucional de las relaciones laborales de los trabajadores universitarios, de los trabajadores al servicio de instituciones de banca y crédito, y de los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios, pero desgraciadamente presentan deficiencias.

VIGESIMA SEGUNDA. Las relaciones de trabajo en la actualidad han removido el estatus jurídico y reclaman un replanteamiento de las cosas de tal manera que el trabajador vuelva a ser el sujeto principal del trabajo.

Lo variado de la normatividad laboral a más de ocho décadas de la creación de la Declaración de los Derechos Sociales, origina el rompimiento del principio de igualdad de trato al trabajo de los hombres.

Es inaplazable modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se reúna en el artículo 123, sin apartados (unificación), todas las disposiciones laborales que actualmente se hayan diseminadas, esparcidas, por todo el universo jurídico. Todos los trabajadores estarían protegidos por la Ley Suprema (parte sustantiva), la cual les garantizaría un mínimo homogéneo de derechos laborales, y una ley reglamentaria que haga efectivo un trato igual (parte sustantiva y adjetiva).

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1995, 512 pp.
- ALVÁREZ DEL CASTILLO, Enrique, *El Derecho Latinoamericano del Trabajo*, México, Ed. UNAM-Facultad de Derecho, 1974, 652 pp.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, México, Ed. Porrúa, 1995, 316 pp.
- BORRELL NAVARRO, Miguel, *Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo*, 4ª ed., México, Ed. Sista, 1994, 725 pp.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 10ª ed., México, Ed. Porrúa, 1997, 303 pp..
- CASTORENA, J. Jesús, *Manual de Derecho Obrero- Derecho Sustantivo*, 6ª ed., México, 1984, 317 pp.
- DAVALOS, José, *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991, 283 pp.
- DE BUEN L. Néstor, *Derecho del Trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1977, 613 pp.
- DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1954, 940 pp., T II.
- DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1977, 639 pp.

- DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1986, 737 pp., T II.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, D. Antonio, *Evolución del Derecho Mexicano 1912-1942 Derecho Obrero*, México, Ed. Jus, 1943, 783 pp., T I.
- GOBIERNO DE QUERÉTARO- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *El Pensamiento Mexicano Sobre la Constitución de 1917*, 2ª ed., México, Ed. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1987, 1019 pp.
- GOMEZ MONTERO, Armando, *El Régimen Jurídico del Trabajo en México*, México, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, 141 pp.
- GUERRERO, Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, 14ª ed., México, Ed. Porrúa, 1984, 595 pp.
- GUERRERO, Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, 15ª ed., México, Ed. Porrúa, 1986, 615 pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS -- UNAM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 8ª ed., México, Ed. Porrúa, 1995, 1525 pp.
- LOPEZ CARDENAS, Próspero, *El Régimen de la Seguridad Social de los Empleados Públicos en México*, México, Ed. UAM- Azcapotzalco, 1996, 239 pp.
- MORALES PAULIN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Ed. Porrúa, 1995, 547 pp.

- MORENO, Daniel y DE LA CUEVA, Mario, *Panorama del Derecho Mexicano*, México, Ed. UNAM-Publicaciones del Instituto de Derecho, 1965, 358 pp.
- MOZART RUSSOMANO, Víctor y BERMUDEZ CISNEROS, Miguel, *Derecho del Trabajo, El Empleado y el Empleador*, México, Ed. Cárdenas, 1982, 779 pp.
- RODRIGUEZ TOVAR, José Jesús, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, México, Ed. Fondo para la Difusión del Derecho, 1989, 344 pp.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Ed. Sector Eléctrico-CFE, 1978, 307 pp.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, Teoría Integral, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1978, 673 pp.