



474

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**El Cese de un Empleado Burocrático, sin la
Intervención del Tribunal Federal de Conciliación
y Arbitraje: Violatorio de Garantías Constitucionales**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

CARLOS MIGUEL ANGEL MARTINEZ ZERMEÑO

12153

MEXICO, D. F.

1979



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**EL CESE DE UN EMPLEADO BUROCRATICO, SIN LA INTERVENCION DEL -
TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE: VIOLATORIO DE GA-
RANTIAS CONSTITUCIONALES.**

	Pag.
PROLOGO	1
CAPITULO PRIMERO	2
ANTECEDENTES HISTORICOS DE MEXICO.	
A) La Sociedad y el Estado a principios del siglo XVI	
B) La Constitución Política Azteca.	
C) La Administración Pública durante la época pre-- hispanica, La Colonia y la República.	
D) Las Clases Sociales durante la época prehispáni- ca, La Colonia y La Independencia.	
CAPITULO SEGUNDO	19
LA BUROCRACIA	
A) Origen de la Burocracia y su evolución.	
B) Morfología de la Burocracia.	
C) Organización, Funcionamiento y características - esenciales de la Burocracia.	
D) Desarrollo patológico de la Burocracia.	
CAPITULO TERCERO	42
EL ESTADO BUROCRATICO	
A) Importancia de la Burocracia para la realización - de los fines del Estado.	
B) Surgimiento del grupo Burocrático en la entidad na- cional.	
C) La lucha de la Burocracia hasta la consecución de sus estatutos de 1938 y 1941.	
D) Los textos sociales de 1972 y 1974.	
CAPITULO CUARTO	54
EL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO, COMO UNA PARTE DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.	
A) Análisis del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.	
B) Naturaleza de la Ley Federal de los Trabajadores al - Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.	
C) Procedimiento Social del Trabajo Burocrático.	
D) Responsabilidad de funcionarios y empleados públicos.	

Pag.

CONCLUSIONES 82

BIBLIOGRAFIA 84

P R O L O G O .

En el presente trabajo que se expone; "EL CESE DE UN EMPLEADO BUROCRATICO, SIN LA INTERVENCION DEL TRIBUNAL -- FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE: VIOLATORIO DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES", sólo pretende señalar la necesidad de que los titulares de las Dependencias Gubernamentales, al determinar el cese de un empleado lleven a cabo previamente el procedimiento legal, de acuerdo a lo dispuesto por las leyes en la materia, lo cual normalmente se omite en algunos casos, pues se despide al empleado en virtud de la decisión unilateral del titular de la Dependencia, lo cual es una arbitrariedad de parte de este, quien en algunas ocasiones ni siquiera le permite la oportunidad de escucharlo quedando el empleado en estado de indefensión.

Lo anterior constituye una violación al Artículo 14 Constitucional, que en su párrafo segundo establece lo siguiente:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicios seguidos ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Constantemente a través de los diversos medios de comunicación nos enteramos que cesaron a un empleado público por una u otra causa, por determinación del titular de la Dependencia a la cual se en contrae prestando sus servicios, inclusive dichos funcionarios hacen declaraciones sensacionalistas con el fin de impresionar a la opinión pública, que con tal decisión pretenden acabar con la corrupción de la Dependencia a su cargo.

Esta violación constitucional es la que ha motivado mi inquietud para hacer la presente exposición.

C A P I T U L O 1 .

- A) LA SOCIEDAD Y EL ESTADO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XVI.
- B) LA CONSTITUCION POLITICA AZTECA.
- C) LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE LA EPOCA PREHISPANICA, LA COLONIAL Y LA REPUBLICA.
- D) LAS CLASES SOCIALES DURANTE LA EPOCA PREHISPANICA, LA COLONIAL Y LA INDEPENDENCIA.

A) LA SOCIEDAD Y EL ESTADO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XVI.

La estructura social de la tribu mexicana, durante su migración a su llegada al valle central, había seguido siendo muy simple y esencialmente igualitaria. Los mexicas, campesinos y soldados, permanecían a veces durante varios años en las regiones fértiles, libraban batallas para abrirse paso o para arrebatarse alguna tierra cultivable a los que la poseían, y proseguían su marcha llevando sobre sus espaldas los escasos bienes que tenían.

Una existencia así no exigía diferenciación de las funciones sociales, ni la aparición de un poder organizado, cada jefe de familia a la vez guerrero y agricultor, tomaba parte con los otros en las discusiones de donde surgían las decisiones importantes, en cuanto al nivel de vida de los aztecas, era el mismo para todos: igualdad en la pobreza.

Sólo los sacerdotes de Huitzilopchtli, formaban en ésta época el embrión de una clase dirigente y el núcleo de un poder.

Esta organización rudimentaria era suficiente, cuando los mexicas fundaron su ciudad, su estructura social y política no era diferente de la que habían conocido durante su larga peregrinación.

A principios del siglo XVI, el cambio es notable, la sociedad mexicana se ha diferenciado, complicado y jerarquizado. Las funciones distintas las ejercen categorías distintas de la población y los dignatarios dan órdenes y disponen de vastos poderes, el sacerdote importante y reverenciado no se confunde con la autoridad militar o civil. El comercio maneja cantidades enormes de mercancías preciosas. La riqueza y el lujo hacen su aparición, pero junto con ellos aparece también la miseria.

Por fin un Estado se superpone a los viejos y simples mecanismos de la tribu, dirige una administración, idea y aplica una política exterior. La transformación ha sido profunda y se ha llevado a cabo en muy breve tiempo. La democracia tribal ha cedido su lugar a una "monarquía aristocrática e imperialista".

LA CLASE DIRIGENTE.

En la cima de la jerarquía social, la clase dirigente se divide en muchas categorías distintas, ya sea tomando como base sus funciones, su importancia o por los honores que se les confieren. Un gran

sacerdote es igual a un jefe militar pero uno y otro miran por debajo de ellos al pobre sacerdote de barrio o al pequeño funcionario que cobra el impuesto en una aldea, pero todos ellos se distinguen de los plebeyos que no ejercen ninguna autoridad ni disfrutan de ningún puesto.

La palabra Tecuhtli, que significa "dignatario" o "señor", designa a la capa superior de la clase dirigente en el orden militar, administrativo o judicial, se aplica a los principales comandantes de los ejércitos, a los funcionarios de rango más elevado, por ejemplo al jefe de la administración de las finanzas, a los jefes de barrio de la capital, a los jueces que, en las grandes ciudades resuelven los procesos más importantes.

Los sacerdotes, por su parte, sólo excepcionalmente reciben ese apelativo, ellos tienen su jerarquía propia que no es menos brillante ni menos respetada por los otros rangos.

Originalmente se llegaba a ser Tecuhtli por elección o más bien por designación, y la selección de los electores recaía por lo general, sobre un miembro de la misma familia para una función determinada, por ejemplo; la sucesión de un jefe de barrio se realizaba no por sucesión, sino muerto uno eligen a otro al más honrado, al más sabio y hábil a su modo.

Pero bajo el reinado de Moctezuma II, los únicos que verdaderamente son objeto de elección, son los más elevados; el emperador y los cuatro senadores que lo rodean, pero en todos los demás casos, o bien el soberano es quien nombra simplemente a los funcionarios, o bien los barrios y las ciudades designan a sus jefes, pero esta designación es válida cuando la ha confirmado el poder central.

En la práctica, la más de las veces es un hijo o sobrino o hermano del Tecuhtli local es quien los sucede en la dirección de la aldea, ciudad o barrio; pero si es en esta forma no se han salvaguardado las apariencias tradicionales, en realidad no se trata de una elección sino de una prestación, y el emperador es quien designa en última instancia el poder no llega al elegido desde lo alto; los vestigios que quedaban de la democracia primitiva han sido ahora absorbidos por la nueva máquina estatal.

Las funciones de un Tecuhtli, entre otras, consisten en representar a su pueblo ante las autoridades superiores, deben hablar por la gente que esta a su cargo, defenderla en caso dado contra los impuestos excesivos, contra toda usurpación de sus tierras, ante él se

ventilan los litigios, las controversias que serán liquidadas en apelación, en México o en Texcoco, como jefe militar conduce al combate los contingentes que se le solicitan, como responsable del buen orden, vigila el cultivo de los campos, especialmente el de aquellos cuyo producto está destinado al pago del tributo y se encarga de entregar ésta a la administración imperial.

Para llevar a cabo todas esas tareas, sobre todo si la localidad es importante, puede designar a su vez a funcionarios locales, cuya remuneración corre a cargo del producto de las tierras y de las raciones que percibe. El está exento de impuestos, lo mismo que los miembros de su familia y sus hijos.

Cada barrio o calpulli de la capital tenía su jefe, el calpullec, electo de por vida por los habitantes, con la conformidad del soberano, de preferencia entre los miembros de una misma familia, estaba asistido por un consejo de ancianos, probablemente los más viejos y notables entre los jefes de familia, y ninguna cosa hace éste principal que no sea el parecer de los viejos. Sus funciones eran en todo semejantes a las de Tecuhtli, debía especialmente ser capaz de defender a sus conciudadanos, pero su principal tarea consistía en tener al día el registro de las tierras colectivas pertenecientes al calpulli, cuyo usufructo era distribuido por parcelas entre las distintas familias.

El Calpulli, es en verdad la célula básica, su jefe y sus ancianos representan la primera forma de organización territorial de los aztecas.

El Calpullec, electo por sus conciudadanos, debía su permanencia en el poder a la voluntad del soberano todos los días tenían que presentarse en el Palacio para recibir, órdenes, esperaba a que el mayordomo mayor les dijese lo que el gran señor o emperador ordenaba y mandaba. Por debajo de él había funcionarios encargados de vigilar cada uno a veinte, cuarenta o cien familias para los fines de cobrar el impuesto y organizar el trabajo colectivo, limpieza, obras en construcción, etc., teóricamente dependían del Calpullec, pero se tiene la clara impresión de que estaban incorporados a un sistema administrativo "BUROCRÁTICO", podría decirse, que escapaba a sus atribuciones, por que era grande el número de oficiales que la nación tenía para cada cosa, habiéndolos incluso los destinados exclusivamente para barrer.

La extensión del imperio y las múltiples tareas a que tenía que enfrentarse el Estado conducían forzosamente a una diferenciación de las funciones públicas. Es muy difícil determinar exactamente cuales

eran las atribuciones de los funcionarios cuyos títulos ya hemos mencionado anteriormente. Sea como fuere, durante la época de Moctezuma II se pueden distinguir tres categorías de funcionarios públicos:

En primer lugar, los gobernadores de ciertas ciudades o lugares, sus atribuciones debían ser en gran parte civiles y administrativas. Muchas ciudades tenían a la vez dos gobernadores, es pues probable que uno de ellos se reservara la administración en tanto -- que el otro conservaba el mando de la guarnición.

En segundo lugar, los funcionarios encargados de la administración y especialmente de los impuestos, eran designados por el -- término genérico de calpixque, que los conquistadores y cronistas -- tradujeron por "mayordomos", escogidos dentro de los miembros de la categoría, su principal tarea consistía en hacer que se cultivaran las tierras destinadas al pago del impuesto, en recibir los granos, mercaderías y productos que cada provincia debía a intervalos fijos, y en asegurar su transporte hasta México.

Debían rendir al Emperador informes sobre el Estado de los cultivos y del comercio, si se presentaba la escasez, era su deber informar de ello al soberano, y una vez que éste le ordenara, exonerar a la provincia de todo impuesto, incluso ordenar que se abrieran los graneros públicos y se distribuyeran víveres a la población. Asimismo, eran responsables de la realización de los trabajos de -- construcción de los caminos y del suministro de servicios domésticos en los palacios imperiales.

Finalmente los jueces, tercera categoría de funcionarios públicos que hemos nombrado, eran designados por el soberano entre los dignatarios experimentados y de edad, o entre las gentes del -- pueblo. Su función estaba rodeada de un respeto y de una autoridad extraordinaria, disponía de una especie de policía que podía, si se le ordenaba, aprehender aún a los dignatarios sin importar donde, -- los mensajeros iban con grandiosas diligencias, así fuese de noche o de día, lloviendo o nevando sus escribanos llevaban el registro de cada causa, de las pretensiones de cada parte, de los testimonios, -- de las sentencias. Pero desdichados de los jueces, que tantos honores recibían, si se dejaban sobornar. De la reprimenda se pasaba rápidamente a la destitución o "CESE", y en ocasiones hasta la -- "MUERTE".

Militares o civiles, guerreros, administradores o magistrados dignatarios en servicio o hijos de señores en espera de recibir un -- nombramiento, todos los funcionarios públicos, con la multitud de --

mensajeros, escribanos y policías que los rodeaban, exaltan el poder profano. Dependen del emperador, jefe del estado, y por lo tanto, son engranes de la vasta maquinaria imperial.

Intimamente ligados a ellos por las relaciones familiares, la educación y el fervor general de la fe religiosa, pero obedeciendo a un principio distinto están los magistrados de lo sagrado; junto a los funcionarios, los sacerdotes. Dos jerarquías paralelas se reparten la clase dirigente. Los unos conquistan, administran y juzgan; los otros, al cumplir rigurosamente el servicio que desempeñan en los templos, hacen descender sobre el mundo los beneficios de los dioses.

B) LA CONSTITUCION POLITICA AZTECA.

A pesar de que los aztecas consignaban sus disposiciones jurídicas en códigos pictográficos, la organización política de México-Tēnochtitlan no estaba regida por un código escrito, sino por un conjunto de normas consuetudinarias, en su mayoría compartidas con otros Estados nahuas contemporáneos, el poder máximo correspondía al tlatoani, monarca electo por los dignatarios más importantes, siempre entre los descendientes del primer gobernante, Acamapichtli, y de los hijos o nietos de monarcas anteriores. Su poder derivado de la divinidad según las creencias de la época, era absoluto en principio, aunque moderado en la realidad por la influencia decisiva de la nobleza dirigente y por la opinión popular. A una concepción dual de la divinidad, integrada por un aspecto masculino y otro femenino, correspondía a un poder también de tipo dual; al lado del tlatoani se encontraba el cihuacoatl ("mujer serpiente"), un segundo monarca que era designado por aquel y estaba encargado principalmente de la administración pública y del régimen financiero, independientemente de su carácter de sustituto del tlatoani en los aspectos militar, jurisdiccional y sacerdotal.

Bajo el cihuacoatl se encontraba un supremo consejo que tenía además de las funciones puramente aconsejables, las de administración y las jurisdiccionales, y que se fraccionaba en varios consejos menores, especializados en una determinada actividad pública.

Los tribunales se encontraban divididos en competencia por razón de la cuantía, de territorio y de persona. El tribunal del cihuacoatl, por ejemplo, era competente para juzgar casos cuya pena era la muerte, por delitos cometidos en todo el estado, independientemente

te del rango de los infractores; el tlaxcitlan atendía los asuntos graves de los hombres del pueblo y todos los de la nobleza; el tecalli, era el tribunal de la gente popular, en el que se ventilaban los casos de menor importancia; el tecpilcallim juzgaba a los altos cortesanos y a los militares de gran jerarquía, existían además, el tribunal eclesiástico, el escolar, el de los comerciantes y los que se establecían en el campo de batalla para juzgar los delitos cometidos en el momento de la campaña. Todos los jueces tenían el poder por de legación del tlatoani y, con excepción de los que se establecían en el campo de batalla, ninguno podía condenar a muerte sin la intervención directa del monarca.

El poder legislativo también recaía en el tlatoani, que sostenía las antiguas normas consuetudinarias y dictaba las disposiciones que consideraba necesarias para el buen orden estatal.

El clero participaba en todos los actos importantes de los hombres, desde su nacimiento hasta su muerte; intervenían en la elección del tlatoani; aconsejaba hacer o no hacer la guerra, e intervenían en las decisiones de los asuntos públicos.

Dependiente de la organización sacerdotal, estaba la escolar con sus tres tipos de templos consagrados a la educación, el Calmecac, para los nobles, dedicado a Quetzalcóatl, que preparaba a los futuros altos funcionarios públicos; el Techpochcalli, que recibía a los jóvenes de la clase baja, y el Ichpochcalli, para los jóvenes.

La organización militar tenía al frente a dos grandes capitanes; el tlacatecatl, encargado del mando del ejército y el tlacochealcatl, dirigente de las labores administrativas y económicas, jerarquía que con ellos se iniciaba era compleja y concluía en los estudiantes que acudían a las batallas en calidad de cargadores, pero con facultades para intervenir en ellas como militares en caso de que tuviesen el valor suficiente, y con la oportunidad de ser premiado si su actuación era destacada. Entre los aztecas se distinguieron los componentes de ciertas órdenes que eran al mismo tiempo militares y religiosas, como la de los águilas y tigres, ligados a la divinidad solar.

Cada uno de los calpulli de la ciudad era regido por un consejo de ancianos que tenían como funcionario del gobierno central al tecuhtli, los calpulli se distribuían en los cuatro grandes barrios de la ciudad, y cada uno de éstos tenían un funcionario encargado de administrar su demarcación.

El tlatoani en México, junto con el de Texcoco y el de Tlacoapan, constituían la cabeza de una confederación tripartita, que llegó-

a dominar una gran extensión territorial' La Triple Alianza tenía como fundamento establecer el tribunal divino sobre la tierra y colocar en el poder al sucesor de cualquiera de los tres estados que lo constituyeran. Mantuvieron por largo tiempo una situación de alianza y ayuda mutua, que empezó a debilitarse debido al predominio económico y militar de México-Tenochtitlan. Los tres aliados sojuzgaron a sus vecinos con el propósito fundamental de obtener tributos y dar salida a los productos elaborados por ellos, y no con el de ensanchar sus dominios estatales; por este motivo los regímenes de dominio variaron según las circunstancias particulares de los pueblos conquistados, desde una sujeción hasta una condición de protegidos obligados a pagar tributo.

C) LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE LA EPOCA PREHISPANICA, LA COLONIAL Y LA REPUBLICA.

La administración pública, abarca todas las fases de la vida nacional, desde la educación y los problemas de trabajo, hasta los aspectos culturales, o de seguridad social. De acuerdo con el carácter del gobierno mexicano, es federal, estatal y municipal. La maquinaria administrativa difiere poco de la acostumbrada en la mayoría de los países americanos y europeos y es, por regla general, -- función de diversas secretarías. La Secretaría de la Defensa Nacional, tiene a su cargo todo lo que se relaciona con la defensa del país y más directamente con el ejército. La Secretaría de Gobernación -- se encarga de la administración pública interna, la policía puede ser federal o local; así mismo los tribunales.

EPOCA PREHISPANICA.

Entre los antiguos mexicanos, existía una organización estatal altamente desarrollada. Los aztecas y los mayas contaban con administración judicial, ejército, caminos, policía, sistemas de educación y vastas obras públicas.

La unidad fundamental del estado azteca, era el calpulli o clan.

Estos clanes se unían en barrios en los que, al principio ejercían la autoridad civil y militar los jefes llamados calpolec, ayudados por recaudadores y agentes de policía; jóvenes guerreros.

Al frente del estado se hallaba un consejo compuesto por doce dignatarios, un comité de cuatro nobles elegía al rey. Las clases so

ciales eran relativamente fijas y se distinguían por medio de adornos e insignias al igual que los jefes militares de varios grados.

El estado azteca tenía un sistema bien desarrollado de recaudadores de impuestos que, por regla general, cobraban gabelas en productos agrícolas, especias, manufacturas, minerales y metales. Había almacenes de depósito y en casos de miseria o escasez, se distribuía parte de los productos almacenados. Los súbditos trabajaban gratuitamente en obras de beneficio colectivo.

El sistema judicial era escrito, y existía la pena de muerte, para los jueces o funcionarios que abusaran de su autoridad o que se mostraran venales.

EPOCA COLONIAL.

Los conquistadores españoles implantaron una administración pública de alta categoría, eficaz a pesar de sus complicaciones. El sistema administrativo esencialmente era el mismo de España, pero hicieron esfuerzos por adaptarlo a la vida y costumbres de los pueblos sojuzgados, de nivel cultural y económico a menudo bajísimo y de carácter muy diverso y aún antagónico, esparcidos por territorios inmensos.

En la nueva España, los órganos de gobierno fueron en última instancia los reyes españoles, el Consejo Real de Indias y las Audiencias Reales. En la esfera local; el Virrey, los Gobernadores, los adelantados, los intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos.

Los Reyes justificaron su soberanía con la bula papal de Alejandro VI. El Consejo Real de Indias, Tribunal y máxima autoridad administrativa, creado por ellos en 1524, en relación con las nuevas colonias, tenía su sede en España. Las audiencias Reales fueron a la vez consejos de gobierno y tribunales. Reemplazaron el sistema de gobernadores desde 1527, cuando entró en funciones el primer Virrey, aunque después conservaron sus funciones judiciales.

De 1535 a 1821, la autoridad máxima política y administrativa de la Nueva España, fue el Virrey. El territorio de la colonia estaba subdividido en corregimientos a cargo de un jefe administrativo -- llamado corregidor. Los corregimientos se subdividían en alcaldías ordinarias. Y finalmente las ciudades eran regidas por los ayuntamientos, que se componían de doce regidores en las ciudades principales, y de seis en las de menor categoría, y de un síndico. Algunos de estos puestos eran hereditarios, otros de elección y otros -- más se vendían.

Los Alcaldes mayores y los corregidores sustituyeron a los gobernadores que, en un principio, estaban al frente de las ciudades importantes. Los gobernadores quedaron reemplazados por intendentes y los alcaldes mayores y corregidores, por los delegados y subdelegados de los intendentes.

La administración de justicia era muy compleja, además de las Audiencias Reales ya mencionadas, existían los siguientes tribunales - en la colonia:

Tribunales Militares.

Tribunales de Minas.

Tribunales de Mostrencos, vacantes e intestados.

Tribunal de Indios.

Tribunal de la Santa Hermandad, para combatir a los salteadores de caminos.

La acordaba, que enjuiciaba sumariamente a los malhechores.

Tribunal de la Santa Cruzada.

Tribunal de la Inquisición, perseguía a los heréticos.

Tribunal de Correos.

Jueces de Agua.

Jueces de Lotería.

Juez de Gallos.

Juez del Juego de pelota.

Alcaldes de Mestas (ganadería).

Alcalde de Pesquería de perlas.

Y otros más.

Para atender a los gastos de administración pública, se organizó la Real Hacienda, cuyos presupuestos estaban nivelados en los dos primeros siglos de la colonia: los ingresos igualaban a los egresos y se dividían en tres clases principales:

1. - Masa Común (tributo personal de los indios, derechos cobre, oro y plata, alcabalas; beneficios de la casa de moneda, etc.).
2. - Masa remisible a España, que producía los ingresos mayores.
3. - Ajenos (bienes comunales y otras del país bajo la inspección del gobierno). (1)

(1) Silvio A. Zavala: La Encomienda Indiana (Madrid 1935); L. - Mendieta y Núñez: 50 Años de Revolución (México 1961).

LA REPUBLICA.

Al constituirse en Estado libre, la administración pública cambió radicalmente en sus esferas superiores, sin que ocurriesen cambios correspondientes a los órganos inferiores.

Se crearon Secretarías o Ministerios (de Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda Pública, Guerra y Marina) y la jefatura del ejecutivo a su cargo del Presidente de la República, esta evolución se consolidó después de la guerra insurgente (1810 - 1819), sin llegar a tener consistencia hasta 1867, año que marca el fin de la intervención extranjera.

Bajo la Presidencia de Benito Juárez (1867 - 1872), se esbozan ciertas reformas administrativas que sin embargo no llegan a cristalizar en un sistema moderno a causa de las constantes insurrecciones militares en el país. La organización va siendo ajustada a los lineamientos de la constitución de 1857, pero de 1875 a 1910, año en que triunfa la revolución, este proceso queda roto por la dictadura del General Porfirio Díaz.

El movimiento que inició Francisco I. Madero, incorpora a la administración pública las orientaciones políticas que habrían de dar nacimiento a la constitución de 1917. En ese mismo año Venustiano Carranza, expidió el 13 de Abril, la Ley Orgánica de la Administración Pública. La constitución de 1917, refleja una política administrativa totalmente distinta de la que había prevalecido hasta entonces. Afirma los principios del municipio libre, la Reforma Agraria, una nueva legislación obrera, la educación laica, y toda una serie de innovaciones que requerían órganos administrativos nuevos.

En 1917, se crean las siguientes Secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria y Comercio y Trabajo, Departamento Universitario y de Bellas Letras, Departamento de Salubridad Pública y Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Una nueva Ley, dictada el 4 de Abril de 1934, crea la Secretaría de Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Departamento de Trabajo y Departamento Agrario. En 1939, se cambia de nombre a la Secretaría de Guerra y Marina por el de Defensa Nacional, para subrayar la actitud pacífica de México, y se crea la Secretaría de Asistencia Pública.

La Ley del 23 de Diciembre de 1958, fijó las dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación en la siguiente forma:

Secretaría de Gobernación.
 Secretaría de Relaciones Exteriores.
 Secretaría de la Defensa Nacional.
 Secretaría de Marina.
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 Secretaría de Industria y Comercio.
 Secretaría de Agricultura y Ganadería.
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 Secretaría de Obras Públicas.
 Secretaría de Recursos Hidráulicos.
 Secretaría de Educación Pública.
 Secretaría del Patrimonio Nacional.
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 Secretaría de la Presidencia.
 Departamento de Turismo.
 Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría de la Presidencia de la República, un órgano nuevo de la administración, tiene la finalidad de coordinar las labores y elaborar un presupuesto general de las varias ramas de la Administración Pública, incluyendo sus organismos descentralizados. (con la última reforma, dicha Dependencia cambió de nombre y actualmente es la Secretaría de Programación y Presupuesto).

Tal como opera actualmente el Gobierno Federal, coordina y dirige hasta cierto punto las administraciones de los Estados inclusive, Municipios. Solamente en las localidades más pobres es el ayuntamiento el que imparte justicia, ejecuta obras públicas de poca monta y se hace cargo de todos los asuntos administrativos locales. En los demás existen oficinas y empleados especiales, y se ejerce un control más o menos directo por parte de las Autoridades Estatales y Federales (2).

D) LAS CLASES SOCIALES DURANTE LA EPOCA PREHISPANICA, LA COLONIAL Y LA INDEPENDENCIA.

I.- EPOCA PREHISPANICA.

Entre los indígenas americanos de la época Prehispánica, no existía el concepto de la clase, aunque sí el rango; ciertas familias -

(2) F. Tena Ramírez Felipe: Derecho Constitucional; R. Campillo: Derecho Constitucional Mexicano; L. Mendieta y Núñez: La Administración Pública (1961).

mantenían una preponderancia social de tipo aristocrática gracias a - que miembros suyos participaban en la Jefatura Militar o en el Sacerdocto.

Un hombre podía alcanzar alto rango por medio de sus esfuerzos y, gracias a su encumbramiento, sus hijos mejorarían consecuentemente de condición social. Sin embargo, no podía llegar a la posición del padre, a menos que la lograran por servicios equivalentes a la tribu. Existió la riqueza; y la propiedad, en forma de derechos - al uso de la tierra, los utensilios y otras pertenencias, creó estratos sociales y económicos. En la teoría y en la práctica, la sociedad - azteca fue democrática, y la posesión comunal de bienes productivos - era su base económica.

Las condiciones eran similares entre los mayas, los zapotecas y otras comunidades civilizadas. En ellas había señores, sacerdotes, militares, mercaderes, artesanos y agricultores cuya posición social - variaba, siendo hereditaria únicamente en la medida en que los hijos - seguían la profesión de sus padres. Pero la división por ocupaciones - no era infranqueable, ni existía la que después de la conquista se in - trodujo entre nativos y peninsulares o entre campesinos y terratenien - tes. Los señores indios llegaban a su rango por hazañas personales, - las cuales consistían en el número de prisioneros tomados en la gue - rra, y los sacerdotes por haber hecho los estudios respectivos y ha - berse distinguido.

Podríamos decir que la división esencial de clases era la de - los principales, familias de caciques y sacerdotes, y los macehuales, - que eran los trabajadores. Cuando un señor aparecía por la calle lle - vado en su litera y acompañado por sus principales, ningún indio de - bía dejarse ver, bajo pena de castigo, si no le era posible evitar el - encuentro, tenía que echarse al suelo y pedir perdón.

II.- LA COLONIA.

Al consumarse la conquista, se organizó una estructura de pro - piedad y de división racial. La Corona procuró conservar ciertos de - rechos de la población nativa y contrarrestar el surgimiento del feuda - lismo en el Nuevo Mundo, así como frenar los abusos de los conquis - tadores y de los funcionarios Españoles. Pero en la práctica la ma - yor parte de la propiedad agraria, de las minas y además fuentes de - riqueza pasó rápidamente a manos de una pequeña minoría y del clero.

Desde un principio se estableció la hegemonía de los blancos o - peninsulares, mitigada un tanto por la constante unión familiar entre - las razas, pese a los prejuicios existentes.

El establecimiento de la servidumbre y aún de la esclavitud, - en varios matices, cristalizó paulatinamente en clases sociales, basadas al principio en la división por razas (españoles, indios, negros, chinos o sea filipinos) y castas, resultantes de la mezcla racial, cada una de las cuales tenía su nombre y registro oficial. También se estableció la distinción entre una minoría de españoles peninsulares y una mayoría de nativos americanos (criollos).

Las divisiones llegaron a constituir barreras económicas infranqueables. Los negros y mulatos, por ejemplo, no podían ser dueños de (tendajones), ingresar en la mayoría de los gremios artesanales, - poseer armas ni tener indios a su servicio.

El factor más importante para el establecimiento de clases sociales durante la Colonia fue la tenencia de la tierra, que llegó a ser patrimonio casi exclusivo de los peninsulares. Las grandes extensiones de la tierra formaban mayorazgos indivisibles heredados por primogénitos, de modo que a la larga llegaron a concentrarse en pocas manos y, sobre todo en poder de la iglesia.

Las tierras mal divididas desde el principio, se acumularon - en pocas manos, recayeron en los conquistadores y sus descendientes, y en los empleados y comerciantes. La indivisibilidad de las haciendas, dificultó su manejo y falta de propiedad en el pueblo, produjeron - efectos muy funestos a la agricultura misma, a la población y al estado en general, como resultado de este sistema de cosas el pueblo dividido en dos clases, de indios y castas; la primera aislada por un - privilegio de protección que, si fueron útiles en los momentos de opresión, comenzaron a serle nocivos desde el instante mismo que cesó a estar imposibilitada en tratar y contratar, y mejorar su fortuna, por consiguiente envilecida y en la miseria, y la otra que, descendiente de esclavos, lleva consigo la marca de la esclavitud y de la infamia que - hace perfecta la sujeción y el tributo.

Un pueblo semejante, y que por otra parte se hallaba generalmente disperso en montes y barrancas, es claro que no podía tener actividad, energía costumbres ni instrucciones.

III. - LA INDEPENDENCIA.

Los grandes propietarios y la aristocracia del país igual que el clero, no eran partidarios de reformas que habrían de menguar sus bienes y sus privilegios. Solamente al ver su posición amenazada por el liberalismo español, decidieron apoyar la Independencia del país y apoderarse de las riendas del gobierno. Incluso se estableció por breve tiempo una monarquía, la de Iturbide, que pretendía continuar y rea-

firmar la estructura social del país. El período de constantes revueltas y guerras civiles tampoco enarbó la bandera de una reforma social.

Empero, las clases oprimidas habían emprendido la lucha al llamado del cura Miguel Hidalgo y Costilla. Los que apoyaron a Hidalgo, Morelos y otros grandes jefes de las guerras de Independencia fueron peones, rancheros, indios y mestizos, cuyo máximo anhelo era mejorar su suerte y deshacerse del yugo que los oprimía. Hidalgo proclamó de inmediato la Abolición de la esclavitud y de las gabelas opresivas, y exigió la devolución de las tierras a los pueblos indígenas.

Morelos hizo otro esfuerzo notable por abolir los privilegios y aumentar los jornales, de tal suerte que el pobre mejorase sus costumbres, alejese la ignorancia, la rapina y el hurto. Sin embargo los diputados que redactaron la constitución de Apatzingán en 1814, aún no estaban suficientemente adelantados en su pensamiento social para incorporar a ella las ideas de Morelos.

Al triunfar en 1820, los españoles partidarios de la Constitución Liberal de Cádiz, la aristocracia liberal se convirtió de repente en partidaria decidida del movimiento de Independencia. Por medio de Iturbide y el Plan de Iguala, quedaron garantizados sus privilegios esenciales, con lo cual la lucha forzosamente tenía que continuar.

Se formaron dos partidos; el conservador que representaba a la clase dominante (terratenientes y el alto clero), y el liberal, dividido en moderados y puros, que reclutaba sus adeptos entre los profesionistas, el bajo clero, los comerciantes en menor escala y los pequeños propietarios, o sea, la "clase media".

La primera época de la Independencia del país, con sus guerras civiles, sobresaltos e inseguridad, permitió cambios en la estructura social, por cuanto a los elementos de la clase media e inferior tenían algunas oportunidades de avance con cada cambio de la administración pública.

Sin embargo, no pudo iniciarse la transformación radical de la estructura heredada de la colonia sino hasta la victoria de los liberales y la aplicación de las leyes de reforma, proclamada por Benito Juárez en Veracruz, aún en plena lucha, e incorporadas a la Constitución en 1872.

Con la reforma, triunfa la causa de la democracia y se constituye en México las tres clases tradicionales: la alta, compuesta por la

aristocracia feudal y la burguesía; la media, de los comerciantes, -- empleados públicos, artesanos, etc., y la baja de los obreros, campesinos, peones, etc.

Surgen los primeros conflictos obrero-patronales, y la clase baja adquiere ciertas armas, como la huelga, las cooperativas y sociedades mutualistas. La clase media se organiza con ayuda de las logias masónicas. Al mismo tiempo, la clase alta se ve reforzada -- con la entrada de grandes capitales extranjeros que inician el desarrollo económico del país y al mismo tiempo preparan el terreno para -- las influencias imperialistas.

La subida de Porfirio Díaz, al poder trajo una era de reconstrucción económica, durante la cual los grupos conservadores vuelven a adquirir la hegemonía económica y social. La antigua aristocracia peninsular había sido eliminada, pero quedó en su lugar la criolla, no más favorable para las clases populares.

Las grandes propiedades de tierra seguían concentradas en pocas manos y también la iglesia recuperó considerables extensiones. -- Compañías extranjeras se adueñaron de vastos latifundios.

No es el hacendado el sencillo poseedor de bienes raíces durante el porfirismo; es el único hombre que en México gobierna con tres autoridades: La política, la Económica y la Religiosa. Lo hace ciertamente, dentro de su posesión, pero con absoluto dominio y teniendo como representantes: en el orden político, al administrador; en lo -- económico al tendero; en lo religioso al señor cura.

No es el peón el trabajador, que después de cumplir su faena goza de la libertad, sino que es el sirviente familiarizado. No ha de salir del territorio de la hacienda ni él, ni su mujer ni sus hijos, -- sin permiso del hacendado; y cuidar los caseros en que vive, las yuntas con que trabajan, los aperos, herramientas ganado y todo cuanto -- maneja.

Pese al estallido del conflicto obrero de Cananea (1906), y de las huelgas obreras en Puebla y Río Blanco, hacia fines del mismo -- año, la Revolución Mexicana, habría de ser sobre todo una lucha de los campesinos que seguían viviendo en condiciones de semi-esclavos, se les unieron en primer lugar los obreros, y luego la clase media rural, con objeto de romper la armazón cada vez más pesada de privilegios e intereses creados.

La caída de Porfirio Díaz, no produjo los resultados anhelados por la gran mayoría del pueblo, aunque el régimen de Francisco I. -

Madero, preparó el terreno en el aspecto político. Los jefes revolucionarios carecían de un programa claro. Estaban de acuerdo en -- mejorar la suerte de las muchedumbres, pero sin esbozar un plan -- de acción detallado y se estrellaban en estériles luchas personales.

Esta revolución, que es eminentemente social, fue formada -- por la leva, dolorida y hambrienta y no habría cumplido su obra hasta que hayan desaparecido los salarios de hambre, así como los por -- dioseros que pueden trabajar y que piden limosna porque no encuen -- tran trabajo.

Por regla general, los gobiernos emanados de un movimiento revolucionario viran hacia la derecha tras llegar al poder. Sin embargo, la conciencia de los trabajadores mexicanos se había ya despertado, cristalizando en instituciones como la casa del obrero municipal y en programas políticos de partido, por otra parte, la masa -- del campesino veía en Emiliano Zapata, Francisco Villa y otros jefes, a los adalides del movimiento agrario. Carranza procuró tomar un camino moderado en la reforma de la Constitución del 17, -- pero las exigencias populares se impusieron a través de los Artículos 27 y 123 de la Nueva Carta Magna.

La causa popular encuentra apoyo decidido en Lázaro Cárdenas, sin embargo, múltiples factores producen una situación económica que fomenta la expansión de las clases media y alta, de modo que junto con la satisfacción de la clase trabajadora en medida cada vez mayor, aún cuando no suficiente, la burguesía nacional prospera a pasos agigantados.

Merece subrayarse que la raza dejó de ser factor importante en la división de clases, al perderse casi por completo la pureza -- étnica. La diferencia fundamental la establece el grado de riqueza. En la provincia se conservan ciertas tradiciones de abolengo y se -- habla de hijos de cacique, suplantados en tiempos recientes por los revolucionarios enriquecidos. También se establecen cierta división de los "cultos", individuos educados o que poseen títulos, y los que no lo son. (3)

(3) Arturo González Cosío: Clases y Estratos Sociales en México, (1961).

C A P I T U L O II .

- A) ORIGEN DE LA BUROCRACIA Y SU EVOLUCION.
- B) MORFOLOGIA DE LA BUROCRACIA.
- C) ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LA BUROCRACIA.
- D) DESARROLLO PATOLOGICO DE LA BUROCRACIA.

A) ORIGEN DE LA BUROCRACIA Y SU EVOLUCION.

La palabra burocracia proviene del francés bureaucratie, término que indica la excesiva importancia que se atribuyen los empleados del gobierno y también el poder que a veces indebidamente se concentra en sus manos. En México han sido una de las lacras de la administración pública, lejos de actuar como servidor y empleado de la comunidad, el funcionario de gobierno se cree en muchos casos amo y señor de su departamento y actúa como si la realización de las tareas para el público fuese un favor de su parte. Ocasionalmente tal actitud se debe a la incompetencia del personal, incluso con títulos de Licenciados, Ingenieros, Profesores, etc., a veces a que desempeñan funciones individuos que creen poder cometer abusos por ser los protegidos de influyentes, pero más frecuentemente se debe a la organización deficiente del aparato estatal.

El origen de la burocracia se remonta a la época en que las tribus y las confederaciones de tribus, se asientan definitivamente en un territorio bajo el dominio de un poder central soberano, pues desde entonces resulta indispensable la existencia de un cuerpo permanente de servidores públicos para la atención de las necesidades colectivas internas de la nueva unidad política y en sus relaciones con otras unidades semejantes.

Por supuesto que en un principio, la burocracia no surge como la conocemos actualmente, sino de manera imprecisa e irregular sometida a la voluntad de un hombre investido de autoridad suprema que a menudo se hace descender de un origen o de un designio divino. En estas circunstancias es el Rey o el Emperador quien escoge a las personas que deben llenar ciertos cometidos de interés general ya sea de manera permanente o bien otorgándose comisiones temporales pero que, de todos modos constituyen, en conjunto una organización dotada de autoridad y de medios coactivos para hacerla valer.

En el reino azteca, por ejemplo, había una magistratura jerarquizada con jurisdicciones bien establecidas, para impartir justicia; un cuerpo de recaudadores de tributos que dependían de un organismo central; instituciones religiosas, instituciones educativas y comisionados para llevar como embajadores, la representación real fuera del reino o para la atención de los múltiples menesteres del Palacio y de la Corte.

La retribución a los servidores públicos se hacía con frecuencia, otorgándoles la posesión de ciertas extensiones de tierra, a fin de que obtuvieran de los productos agrícolas, lo necesario para su

existencia y para que desempeñaran su cargo con dignidad y lucimiento.

Situaciones semejantes se observan en todos los pueblos civilizados de la antigüedad en el mundo; pero con el transcurso del tiempo van operándose en ellos, cambios fundamentales que intensifican el proceso de la burocratización del poder bajo la influencia de circunstancias geográficas religiosas, demográficas, políticas y económicas. (4).

Actualmente los empleados públicos ya no son servidores dependientes de la voluntad de un soberano, sino del Estado. Este cambio transforma radicalmente a la burocracia que aumenta su volumen a la par de las funciones gubernamentales que abarcan cada día mayor número de aspectos de la vida colectiva y han nacido en ella el espíritu de cuerpo y la conciencia de grupo.

Así llega la burocracia, después de una larga evolución a adquirir sus características actuales que la configuran jurídica y socialmente; de manera definitiva, hasta el punto de poder enfrentarse en un momento dado con el propio Estado del que depende, en demanda del reconocimiento de su personalidad y de sus derechos.

B) MORFOLOGIA DE LA BUROCRACIA.

La función de la burocracia aparece con múltiples direcciones y propósitos inmediatos que se orientan hacia la realización de los fines del Estado, en consecuencia, ofrece bajo esa denominación una estructura compleja que sin embargo, se le clasifica de la siguiente manera:

- I.- Alta Burocracia.
- II.- Burocracia Directiva o de Confianza.
- III.- Burocracia de Escalafón.

I.- ALTA BUROCRACIA.

Está constituida por los funcionarios públicos más importantes: Secretarios de Estado y otros de diversas denominaciones según los países y los regímenes políticos de gobierno pero en general lo que los distingue del resto de la burocracia es que aún cuando están bajo la autoridad del jefe del Estado y sus funciones se hallan especificadas en leyes y reglamentos tienen amplio margen para decisiones personales y son los que señalan al resto de la burocracia que está bajo sus órdenes las orientaciones políticas del régimen.

La Alta Burocracia se distingue del resto de los empleados públicos, por su carácter político y por su inestabilidad. En efecto, quienes ocupan los puestos más importantes de la administración pública, tienen que ser de extracción política puesto que están encargados de poner en práctica las ideas y de defender los intereses del partido al que pertenecen y porque la alta burocracia es política, su permanencia en el poder está supeditada a la vida y a los azares de la organización o del grupo que detenta el poder o que participa en él.

En casi todos los países de América Latina predomina el régimen Presidencialista que otorga de hecho, enorme poder al Presidente de la República, quien mientras dura su período, se rodea de personas de su confianza que en el acto adquieren dentro del régimen una gran fuerza política pero sólo dentro del régimen porque la falta de partidos poderosos e independientes cuando menos de fuertes sectores sociales organizados, es causa de que los llamados políticos carezcan de propio valimiento, de ahí que cuando termine el gobierno dentro del que figuran, caen inmediatamente en el anonimato.

II. - BUROCRACIA DIRECTIVA O DE CONFIANZA.

Está formada por aquellos empleados que sin ser precisamente altos funcionarios, desempeñan puestos directivos que no están considerados dentro del sistema escalafonario pueden ser nombrados y removidos libremente por los más altos jerarcas de la administración pública, pues son sus inmediatos colaboradores encargados de poner en práctica sus decisiones.

La burocracia directiva, en cierto modo es de extracción política porque quienes la integran obtienen sus cargos como recompensa por las actividades partidistas que desarrollaron durante las campañas electorales, en todo caso deben su puesto a algún político encumbrado del que son parientes o amigos. La mayoría de las veces, el político que sin poseer los conocimientos y la experiencia y en ocasiones la necesarias, se ve de la noche a la mañana al frente de una Secretaría de Estado o de una Dependencia Administrativa de gran importancia, lo que hace es buscar para los puestos directivos a personas singularmente capacitadas que le aseguran el éxito de su gestión.

La burocracia directiva se caracteriza porque casi siempre posee ciertas cualidades profesionales o técnicas o capacidades burocráticas de otra índole; se caracteriza también por su inestabilidad, pues su destino está ligado al de los políticos a quienes sirve.

III. - BUROCRACIA DE ESCALAFON.

Esta ofrece diversos aspectos que pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Burocracia de acción y trámites, sin contacto directo con el público.
- b) Burocracia de acción y trámites exteriores, en relación directa e inmediata con el público.
- c) Burocracia de servicios públicos.
- d) Burocracia profesional.
- e) Burocracia científica.
- f) Burocracia técnica.
- g) Burocracia militar.
- h) Burocracia femenina.
- i) Burocracia obrera.
- j) Burocracia mixta.
- k) Burocracia adventicia o parasitaria.

Es importante el estudio de estos grupos burócraticos porque presentan características peculiares, puede decirse que cada uno tiene su psicología y diferentes influencias en la vida social.

a) Burocracia de acción y trámites interiores, sin contacto con el público. Dentro de esta denominación consideramos a todos aquellos empleados que desarrollan sus actividades dentro de las oficinas correspondientes y que, en ningún caso, tratan los asuntos de su incumbencia directamente con los interesados, sino que se concretan a realizar trámites o trabajos especificados con leyes o reglamentos generales o en reglamentos interiores, o bien simplemente de acuerdo con las órdenes que reciben.

Estos burócratas no tienen interés en los asuntos que pasan por sus manos. Los despachan casi mecánicamente, siguiendo la línea del menor esfuerzo, la mayoría de las veces dentro de un ritmo mediano de trabajo.

Hay empleados que aún cuando no están en contacto directo con el público si lo están con alguno de los que se encuentran en tales circunstancias o bien con gestores particulares y que reciben de uno o de otros ciertas gratificaciones por dar preferencia a determinados asuntos, despacharlos rápidamente y en sentido favorable a los peticionarios. El ritmo de trabajo de estos burócratas interesados, así personalmente, es notablemente intenso y las tramitaciones o resoluciones que les están encomendadas, son objeto por parte de ellos de muy especial atención.

En general, el empleado que no trata directamente con el público lo hace, con el esfuerzo de los años que tenga una segunda naturaleza cobarde ante la vida de acción y de lucha independiente.

No concibe su conformismo, su apatía. A veces su servilismo ante quien puede privarlo del puesto o a una situación mejor.

b) Burocracia de acción y trámites exteriores, en relaciones directa e inmediata con el público.

No es preciso definir a este grupo en el que están comprendidos desde el empleado que despacha en una nueva ventanilla, hasta el funcionario judicial, el inspector, el ejecutor fiscal, etc., que va directamente al domicilio de los particulares a realizar los actos de su ministerio.

Cuando el empleado que atiende al público en una ventanilla o atrás de un escritorio no tiene interés personal en los asuntos que tramita, su ritmo de trabajo es, generalmente lento; pero la constante relación con el público que, a veces forma largas e interminables "colas"; la variedad de ese público en el que hay personas exigentes, incomprensivas o incultas que requieren explicaciones prolijas, la monotonía de una labor repetida cotidianamente, sin descanso, tal vez el contraste de la vida libre del público y de la cadena del empleado para quien las rejas de la ventanilla o los muros del despacho aparecen como un símbolo de rejección, todo esto obrando en su subconciencia, le crean la mayoría de las veces, un carácter nervioso, autoritario e irritable.

El empleado que actúa fuera de la oficina, constituyéndose en autoridad de actos concluyentes, cuando menos en el instante en que los realiza, lleva generalmente, un ritmo acelerado de trabajo porque tiene en este interés personal es, salvo raras excepciones, esencialmente inmoral, o lo vuelve inmoral al mismo público que trata con él.

Estos empleados pueden clasificarse en dos clases:

- a).- Los que llevan a cabo determinados actos indicados en las leyes, a petición de gestores y
- b).- Los que ejecutan esos actos, de oficio.

Entre los primeros y las personas interesadas o afectadas, hay un intermediario, el representante de éstos, el que gestiona y que, a menudo, soborna al empleado.

Entre los segundos y el afectado, no hay intermediarios pero es el mismo interesado quien trata casi siempre de comprarse la voluntad del servidor público.

En los dos casos señalados, se advierte la acción del público obrando como agente inmoralizador.

La corrupción de estos empleados es más o menos generalizada o grave, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada país. En la mayoría el público se ve obligado a sobornar a los inspectores, ejecutores, agentes fiscales y de otras clases como defensa que pudiera llamarse natural, lógica frente a una administración defectuosa e injusta en la que abundan los impuestos excesivos, gabelas y multas desorbitadas.

A menudo, como los jefes inmediatos de los empleados que actúan fuera de sus oficinas en menesteres de notificaciones, inspecciones, ejecuciones, etc., saben que reciben ingresos ilícitos, les exigen una determinada participación, de tal modo que para obtener la cuota fijada por las autoridades superiores y además, utilidades personales, si así pueden llamarse no sólo ceden a las insinuaciones del público interesado, sino que a falta de tales insinuaciones o adelantándose a ellas, se convierten en verdaderos extorsionadores, en azotes de industriales y comerciantes y de los particulares en general que caen en sus garras.

c) Burocracia de asistencia social o servicio público, comprende ramos que forma parte de esta burocracia los empleados que prestan directamente atención individual, personal, a las clases sociales desamparadas. Todos los servicios de hospitales, dispensarios, asilos, internados y oficinas en general de asistencia social que se encuentran comprendidos en este grupo.

La característica esencial de esta burocracia en su frialdad, su cierta indiferencia, su falta de sensibilidad y de humanitarismo en el desempeño de sus tareas. Este rasgo distintivo es más o menos evidente de acuerdo con la moral media de cada sociedad; pero existe en todas.

En los países de América Latina, es frecuente que los administradores de los establecimientos de asistencia social se entreguen al lucro despiadado. La alimentación, el vestuario las medicinas, cuanto se adquiere para tales establecimientos resulta de mala calidad, o a precios a veces fantásticos.

La falta de suministros oportunos, es también un aspecto de la burocracia de Asistencia Social. Los hospitales de la ciudad de México y en general los de la República, son un ejemplo vivo, doloroso y constante.

En cuanto al personal medio e inferior que presta servicios y atenciones directas a los necesitados es de un egoísmo y de una insensibilidad apenas creíble. Este personal se compone de médicos, practicantes, enfermeras y enfermeros y es notable el hecho de que los mismos individuos, en sanatorios particulares y los médicos en éstos y en sus consultorios, desarrollan otra calidad de trabajo y varían radicalmente sus normas de trabajo y de atención para el público.

Es claro que cuando quienes dirigen los establecimientos de asistencia social, tienen elevados sentimientos morales y son de reconocida competencia profesional, se logra una mejoría en los servicios asistenciales durante el tiempo que la vigorosa personalidad del dirigente logra mantenerse en el puesto, pero la característica general de la burocracia de asistencia social es a través de todos los tiempos y en todos los pueblos de cultura occidental, con las variantes y las diferencias de intensidad que se quiera, la que acabamos de indicar.

d) Burocracia Profesional, según Max Weber, la burocracia es una profesión; pero nosotros consideramos aquí, a los profesionistas de las llamadas carreras liberales: Médicos, abogados, etc., que prestan sus servicios, como tales, en la Administración Pública.

En la América Latina y aún en los países Europeos, se piensa que solamente los profesionistas incapaces buscan en la burocracia el refugio de su ineptitud. Hay indudablemente, algo de cierto en este juicio; pero por ser demasiado general resulta injusto.

Los profesionistas burócratas pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- a).- Profesionistas Ineptos por falta de preparación y de cualidades intelectuales.
- b).- Profesionistas inteligentes y bien preparados; pero faltos de carácter para la vida profesional.
- c).- Profesionistas inteligentes, y bien preparados; pero faltos de vocación profesional.
- d).- Profesionistas inteligentes, bien preparados, a veces admirablemente preparados, con vocación profesional y carácter; pero carentes de relaciones y de recursos para afrontar el noviciado profesional.

Es evidente que excepción hecha de los considerados en el grupo a), todos los demás, como profesionistas dentro de la burocracia son muy superiores a los mediocres e inmorales que muchas veces triunfan en sus profesiones, su triunfo esconde una miseria real, en tanto que el aparente fracaso de los profesionistas burócratas, como profesionistas, ocultan nobles valores.

Esto no significa, sin embargo, que existen burócratas profesionistas que sean excelentes. Responde, también salvo a excepciones, a las circunstancias dentro de las que se encuentran colocados según que estén en relación directa con el público o realicen una labor interna, de estudio de dictámenes, de dirección de aplicación de sus conocimientos profesionales, y su trabajo y su conducta, y serán buenos o malos, según el grupo al que correspondan de acuerdo con nuestra clasificación de la burocracia, y claro está según la rectitud y la reciedumbre de su carácter y de sus convicciones morales.

En general, la falta de interés personal en el trabajo del profesionista burócrata de escalafón, la falsa apreciación que se hace de su suerte, lo transforma en un amargado, porque todo profesionista cree que hizo una carrera para trabajar libremente en el ejercicio de su profesión y considera como un demérito, como un fracaso, el no poderse dedicar a ese ejercicio, el verse obligado a ganarse la vida en una oficina pública. Todo esto da un tono especial a la psicología de esta clase de empleados y un sello característico a su trabajo que es siempre lento y menos eficiente de lo que podría ser.

e) Burocracia Científica, este grupo de burócratas, más importantes por su número y su significación de lo que se supone, está constituido por los empleados, profesionistas o no; pero generalmente profesionistas, que se dedican a estudios, especulaciones e investigaciones de carácter científico.

El Estado, en los países del mundo civilizado, sostiene institutos, museos, bibliotecas, archivos, escuelas, universidades y otras instituciones culturales directamente dependientes de él, o como órganos descentralizados del mismo, el objeto de estos establecimientos es el mantenimiento y el progreso de la ciencia, del arte, de la cultura en general.

La burocracia científica en la casi totalidad de los casos, no es inmoral, pues la índole de sus actividades, la selección forzada de sus componentes (ni las recomendaciones, ni las influencias ni la política hacen sabios ni hombres de cultura y de talento), el hecho de que, generalmente, no está en las relaciones de intereses con el público, son otras tantas circunstancias que la ponen al margen de la sospecha.

Se caracteriza también el burócrata científico, porque siempre tiene interés personal en su trabajo, al grado de que mientras para el burócrata no científico, sea o no profesionistas, el trabajo termina exactamente al concluir las horas de la oficina y no vuelve a acordarse de él, sino al reanudar sus labores al día siguiente, para el burócrata dedicado a la ciencia, no hay horas ni días que limiten su trabajo. Los problemas, los estudios, las investigaciones que aborda le preocupan constantemente, es un esclavo de su cerebro y de su vocación lleva su destino como una cadena; pero siempre con alegría y orgullo.

Esta burocracia, cuando menos en los países de la América Latina, está siempre mal retribuida y si bien, como se ha dicho, que el Estado se ocupa de su sostenimiento, en realidad no es comprendida por los gobiernos ni se aprovechan de manera efectiva sus servicios.

Esto se debe a la falta de visión de los mandatarios y a que la burocracia científica no ha sabido coordinar sus trabajos con las necesidades de la administración pública y al advertir el desdén o la desatención de los dirigentes del Estado, para sus labores se refugia en especulaciones, estudios e investigaciones de carácter puramente académico que la hacen aparecer como un lujo inútil, mientras menos costoso mejor.

A menudo en los países de la América Latina la burocracia científica no tiene los elementos necesarios para desarrollar sus trabajos y a esto se debe a la mediocre calidad de muchos de ellos y la poca estimación que, en general, se tiene sobre la llamada "ciencia oficial".

Sin embargo, un justo balance pondría de relieve numerosos trabajos, en México, por ejemplo, obras de gran valor realizadas por la burocracia científica de ayer y de hoy.

En la burocracia científica y en todas partes del mundo civilizado, son frecuentes las canonjías; las simulaciones, el tipo de burócrata que vegeta a la sombra de la ciencia.

f) Burocracia Técnica, este grupo debería estar comprendido dentro de la burocracia científicas; pero en realidad y sobre todo en estos tiempos modernos, se destaca con propios perfiles y adquiere singular importancia. Se trata de profesionistas, científicos y técnicos en general que ejecutan por sí mismos o dirigen la ejecución de labores o trabajos de toda índole que requieren conocimientos y habilidades

especiales. A menudo están ligados a la producción de objetos o cosas en gran escala necesarios para la vida de la sociedad o a servicios vitales para la misma o al descubrimiento de nuevos elementos de carácter económico o de defensa. La energía nuclear, es acaso, el mejor ejemplo que puede ponerse como objetivo de la burocracia técnica.

La burocracia técnica, en ocasiones, se recluta entre las personas más capacitadas, cualquiera que sea su nacionalidad, lo que no acontece en los otros sectores de este grupo social en que el ser originario del país en donde se prestan los servicios es casi una condición esencial del burócrata.

Como el técnico está en conexión directa con el funcionamiento de aparatos y máquinas de gran precisión y con servicios que no pueden interrumpirse so pena de causar grandes trastornos o pérdidas o de producir daños incalculables es, casi siempre, eficiente y trabaja con dinamismo y sentido de responsabilidad.

g) Burocracia Militar, el ejército, en los estados modernos del mundo civilizado, no puede existir ni estar siempre a la altura de los progresos bélicos si no descansa en una organización administrativa que provea de todas sus necesidades, y que mantenga la integridad de su estructura interna. Los empleados de aquella organización forman la burocracia militar que se distingue del resto de la burocracia porque, generalmente, los civiles que la integran en gran parte, están asimilados al ejército, tienen grados militares y se hallan sometidos a una disciplina y confrontan responsabilidades que les son exclusivas. Estas circunstancias influyen en el trabajo de la burocracia militar haciéndolo más eficiente y reducen, si no del todo en gran parte, el margen de inmoralidad siempre posible en todo organismo administrativo que, como el conectado con el ejército maneja intereses cuantiosos.

h) Burocracia femenina, todavía a principios de este siglo, en los países Europeos y en los de América Latina, era mal visto por todas las clases sociales, el que las mujeres trabajasen en las Oficinas Públicas. Ese prejuicio desapareció bien pronto bajo la influencia de la industrialización y de la expansión demográfica y de los negocios, de los medios de comunicación y de la cultura. Ahora puede decirse que en el mundo occidental, la mujer oficinista es cada día más numerosa en la administración pública.

Esta invasión femenina en la burocracia, ha llegado a alarmar a los hombres, en algunos países se han presentado en los cuerpos legislativos, proyectos de ley para reducir, a cierto límite, el número de mujeres burócratas.

Desde el punto de vista de la eficiencia en el trabajo, debe decirse que la mujer es, generalmente, muy hábil, más disciplinada que el hombre y en algunas labores ha llegado a sobresalir hasta casi modernizarse como su cede en la mecanografía y en la taquígrafía.

La competencia entre la mujer y el hombre en lo que pudiera llamarse la burocracia media y la baja burocracia, atendiendo exclusivamente a las jerarquías, a los niveles burocráticos y a la clase de labores, es muy grande e indudablemente lesiva para el hombre, pues muchas mujeres no tienen necesidad imperiosa de trabajar y si lo hacen es para sostener cierto lujo personal en el vestir, por conquistar cierta independencia que las libre un poco de la sujeción familiar, en tanto que el hombre siempre es o puede ser, jefe de familia con mayores necesidades y responsabilidades.

La mujer que está conquistando, en todo el mundo civilizado, posiciones políticas, ya no compete solamente en la burocracia media y baja con el hombre, sino que cada día asciende en mayor número a puestos directivos.

i) Burocracia Obrera, parece un contra sentido hablar de burocracia obrera, puesto que burócrata es sinónimo de trabajo de oficina, de escritorio; pero es evidente que hay gran número de servidores del Estado adscritos a oficinas públicas que realizan trabajos humildes, puramente manuales y quienes, por estar al servicio inmediato de la burocracia, forman parte de ellas, no obstante de que por la índole de sus labores debería clasificárseles entre los obreros.

Como ejemplo de esta clase de burócratas puede citarse a los mozos, conserjes, utilleros, elevadoristas, choferes, electricistas, mecánicos, etc., etc.

La importancia de este grupo de burócratas estriba en que constituyen en punto de unión de la burocracia con las clases populares y en que no pocos de ellos logran ingresar a la burocracia propiamente dicha y hasta alcanzar en ella puestos de importancia.

j) Burocracia Mixta, no contamos con otras palabras más apropiadas para referirnos a aquellos empleados que además de serlo, tienen tiempo y están facultados para desarrollar actividades particulares, ejemplo de esta clase de burócratas en el profesionista que presta servicios durante corto número de horas fijas en alguna oficina de la Administración Pública y el resto de la jornada puede ocuparlo en el libre ejercicio de su profesión.

Es necesario distinguir, en este grupo, a quienes llegan ocasionalmente al desempeño de funciones burocráticas llamados por el gobierno, en atención a su prestigio profesional y los que buscan afanosamente esta clase solicitadísima de empleos, como punto de apoyo mientras logran su total independencia.

En general puede afirmarse que no es posible atender con eficacia a la administración pública y a la profesión o actividad particular, los burócratas de la primera clase, para hacer honor a su prestigio, sacrifican sus intereses particulares y los del segundo, por el contrario, ponen siempre salvo casos excepcionales, muy poca atención en sus obligaciones burocráticas y todo su empeño en las particulares.

La nota dominante en esta burocracia es el carácter transitorio, cambiante de su personal, constantemente renovado, por que el profesionista prestigioso que en parte abandona por compromisos políticos su ejercicio profesional en cuanto satisface esos compromisos, vuelve al desempeño de su profesión y el profesionista que atiende en horas limitadas, algún trabajo burocrático para completar su presupuesto, en cuanto logra cimentarse en la vida profesional, deja inmediatamente el empleo.

k) Burocracia Adventicia o Parasitaria, el burócrata es, de dos modos, un trabajador y parece por ello contradictorio el considerar dentro de la burocracia a empleados que lo son normalmente; pero que no trabajan dentro de las oficinas ni en asuntos relacionados con ellas.

La contradicción es solo aparente, una morfología de la burocracia no sería completa, exhaustiva, si no se considerase a esta plaga de la Administración Pública que son todos los que viven, sin trabajar de la bienhechora influencia de ciertas figuras políticas del momento. En los países de la América Latina son ejemplos de esta clase de burócratas los politicastros segundones los guardaespaldas, amigos comparsas, parientes, pobres, amantes, etc. En México, el ingenio popular denomina a éstos seudo empleados públicos con el mote de "aviadores", figuran en las nóminas del presupuesto de las Secretarías y Departamentos de Estado, con determinados empleos; pero solamente se presentan a las oficinas los días de pago a cobrar el sueldo correspondiente, para cubrir las apariencias se les considera con la vaga designación "comisionados" o se les adscribe "servicios especiales".

La burocracia adventicia o parasitaria, es universal pero el número de los empleados que cobran sueldo sin trabajar, es mayor o menor según la moral media de cada país, el momento histórico, el valor ético de las figuras políticas directivas.

Muchos de los empleados parasitarios, sólo disfrutan de parte del sueldo pues están obligados a dar la otra parte del mismo a -- quien les proporcionó el nombramiento.

En los países de la América Latina, en México por ejemplo, - no todos los que disfrutan del sueldo asignado a un empleo sin desempeñar realmente, sólo cobran y no trabajan, pues algunos desempeñan ciertas comisiones confidenciales o hacen trabajos de propaganda política para quien los protege, o negocios particulares de éste y en la vida pintoresca de ciertos personajes llegaron a realizar hasta menesteres inconfesables. (5).

C) ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y CARACTERISTICAS -- ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA.

I. - ORGANIZACION.

La organización de la burocracia se deriva de dos factores: -- Las necesidades económicas-sociales de la población del estado y la Ley.

Estos dos factores no obran aisladamente, sino que existen entre ellos una indudable interdependencia, para responder al primero, el gobierno crea, por medio de leyes los organismos administrativos necesarios y a su vez las leyes y organismos creados reobran sobre la sociedad influyéndola en diversas formas y suscitando, a veces nuevas necesidades.

En todos los países de cultura occidental, hay una constitución política o bien leyes constitucionales, que establecen los lineamientos básicos de la administración pública en relación con los fines del estado y leyes reglamentarias de la constitución o de las leyes constitucionales, y reglamentos administrativos de aquellas que crean las oficinas públicas necesarias para el cumplimiento de los fines estatales e indican, en detalle las facultades que a cada uno corresponden y los procedimientos para ejecutarlas.

La organización de las dependencias administrativas está en función de los objetivos que les señalan los ordenamientos legales y como aquellos son diferentes, también difiere la estructura interna de cada dependencia, pues salta a la vista que no puede ser igual la de una -- función del Fisco que la de un órgano educativo o cultural.

(5) Lucio Mendieta y Núñez: SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA: Editorial Cultura (México - 1961).

II. - FUNCIONAMIENTO.

El funcionamiento de la burocracia se realiza mediante la articulación de la alta burocracia que manda y orienta, la burocracia directiva que organiza la puesta en práctica de lo ordenado en la forma que se le indica al respecto y la burocracia de escalafón que ejecuta las órdenes siguiendo las instrucciones de los jefes inmediatos, constituyendo así la burocracia en un gigantesco mecanismo social.

El burócrata, teóricamente no hace otra cosa que poner en --marcha los ordenamientos legales; es decir, ajusta sus actividades --dentro de la oficina en que presta sus servicios a la parte que le corresponde ejecutar, de leyes y reglamentos que norman las funciones de aquella; es en principio, como el engrane o la pieza de una máquina que se mueve obedeciendo el impulso o la acción de otra pieza de la misma y así su acción aparece como puramente mecánica, impersonal, lo que constituye una de las cualidades de la burocracia o de sus más grandes defectos.

Los mecanismos de la burocracia funcionan de acuerdo con dos principios:

a) Inercia de la Burocracia.

Toda organización burocrática, una vez que alcanza cierta estabilidad, tiende indefectiblemente a la inercia, este fenómeno se debe a causas concurrentes entre las cuales son de señalarse el hábito, la tendencia a seguir la línea del menor esfuerzo y los intereses personales de los burócratas.

En una oficina pública se establece un trámite de acuerdo con leyes, reglamentos o circulares, para satisfacer determinadas necesidades; ese trámite exige la creación de una serie de formas impresas, cuadros, papeletas, nóminas, etc., cierta jerarquización de empleados y agrupamientos de los mismos para desahogar el trámite usando las "formas" creadas, los cuadros, las papeletas, etc.

Llenar esas formas, ponerles sellos, firmarlas, constituyen después de cierto tiempo una rutina que por complicada e inútil que parezca a personas de más capacidad, es fácil para los empleados que llegan a realizarla casi inconscientemente. Por otra parte, como hay íntima conexión entre el trámite y los servidores públicos, todo cambio de trámite que amenaza supresión de puestos es visto con justificada aversión por la burocracia.

Los trámites burocráticos están ligados, eslabonados, estructurados unos tras otros, a veces desde tiempos seculares, de tal modo que cambiar uno significa renovar; en algunos casos radicalmente, todo un organismo que, mal que bien, cumple determinada exigencia administrativa.

b) Dinámica de la Burocracia.

Las renovaciones en la organización de la burocracia y la modificación en los trámites y procedimientos, provienen, principalmente de la burocracia directiva; ella es la que de vez en vez suele introducir cambios en las oficinas públicas venciendo las resistencias de la burocracia de escalafón.

Sin embargo algunas transformaciones en la organización y en los procedimientos, se deben a veces, a altos burócratas y con frecuencia a iniciativas y sugerencias de empleados inferiores singularmente capacitados.

El dinamismo burocrático atendido así, en el sentido de renovación, de cambio, no se desarrolla sistemáticamente; depende siempre, de las cualidades de la alta burocracia y de la burocracia directiva, de los acontecimientos políticos, de las necesidades sociales, de las posibilidades del presupuesto cuando implican aumento de personal o compra de equipos para trabajo de oficina, etc.

Ese dinamismo sólo es benéfico y únicamente se traduce en efectivos progresos, en claros perfeccionamientos, cuando lo desarrollan mentalidades creadoras debidamente preparadas. En México, es frecuente decir que no hay nada mejor que un tonto con iniciativa en los puestos de la alta burocracia.

El funcionamiento de la burocracia se efectúa en consecuencia, entre una fuerza dinámica renovadora que viene de la alta burocracia y de la burocracia directiva, con lentitud en forma irregular, inconstante, derivada de las vicisitudes políticas y la fuerza conservadora, rutinaria, constante de la burocracia de escalafón.

III.- CARACTERISTICAS ESENCIALES.

a) Desde el punto de vista de la estructura social de México, la burocracia pertenece a la clase media. Tiene las cualidades y los defectos de esa clase. Entre las primeras tenemos la cultura y la sensibilidad artística la burocracia es sin duda, el sector más culto de la clase media, lo cual se explica porque los otros grupos integrantes de ella; comerciantes, industriales, profesionistas libres, como tienen gran interés en sus propias actividades, dedican todo el

tiempo a ellas y no les queda margen para ampliar sus horizontes espirituales. El medio inmediato de trabajo en el que se mueven, las preocupaciones de ese trabajo que subsisten aún después de las horas reglamentarias, son obstáculos muy serios en el desarrollo cultural del individuo.

En cambio, la burocracia tiene desde luego, gran número de profesionistas dotados de cultura universitaria que disponen en las horas de oficina, por razón de su mismo trabajo y fuera de esas horas, de tiempo suficiente para cultivar la ciencia y su cultura. También cuenta la burocracia con importantes exponentes científicos, cuya tarea es precisamente la de prepararse y hacerse cada vez más aptos en la investigación, en el estudio de la materia o materias a las cuales se dedican.

Científicos y profesionistas, son desde el punto de vista cultural, la élite de la burocracia; pero el grueso de ella la gran masa oficinista cuenta con cierta preparación, porque está formada casi siempre por gentes que han truncado sus estudios y desde la taquigrafía que disimula en su mesa la novela que lee en sus ratos de ocio, hasta el oficial y el jefe de sección, disponen de tiempo suficiente, al terminar sus tareas para aumentar su cultura. Tienen el estado de ánimo y los medios económicos para ello, pues como dijimos anteriormente, el burócrata cesa automáticamente de pensar en su trabajo oficinesco en cuanto concluyen las horas de sus labores y casi siempre tiene posibilidad de afrontar los gastos que exige la compra de libros, revistas, la asistencia a representaciones teatrales a conciertos, a exposiciones, etc.

La dedicación cultural del burócrata es, sin embargo, desarticulada, así sistemáticamente ha perseguido hasta ahora, fines de pura distracción.

b) La burocracia tiene exageradas las tareas de la clase media, sobre todo ciertos prejuicios que la nulifican para la lucha independiente: Aversión al comercio y a los trabajos materiales de industrias y oficios, temor ante lo incierto, deseo de conservar apariencia de honorabilidad y decencia.

El burócrata sólo concibe la existencia a sueldo fijo, cubierto en día y hora precisas. Acomoda sus condiciones al sueldo que percibe, tendiendo siempre a realizar un ideal de vida muy cercano o parecido al de las clases acomodadas, y sacrifica en aras de ese ideal, a veces, cosas que son indispensables.

Así vemos que los empleados conservan, en la casi totalidad de los casos, digna presentación personal, no obstante de que muchos disfrutan sueldos modestos y tienen promedio de tres miembros de familia a su cargo. Esto parece inconcebible si se toma en cuenta el alto costo de la vida en la actualidad.

Los empleados de mayor sueldo no solamente andan correctamente vestidos, si no que tienden a rodearse de toda clase de comodidades y hasta cierto lujo en sus moradas.

Esto explica porque el empleado público es el mejor cliente de los vendedores en abonos, y la víctima predilecta de los agiotistas. Su crédito le permite gozar de un presente aceptable, empeñando su porvenir. De aquí depende su imposibilidad de ahorrar, su imprevisión, su tragedia ante una suspensión temporal de pagos o ante el cese definitivo.

c) El desprecio absoluto por el tiempo del público, es otro rasgo distintivo de la burocracia, que se deriva de la falta de interés personal en el trabajo. En casi toda tramitación administrativa se halla un interés privado, en constante gestión o en vigilante espera frente a los empleados que tienen a su cargo la tramitación; el contraste que ofrecen el burócrata y el particular interesado en tales tramitaciones, es notable. Este último, justamente impaciente, desea que su asunto se resuelva con rapidez y en términos de justicia; el empleado, en cambio que trabaja a sueldo fijo, que detenta siempre cierta autoridad en cuyo ejercicio se complace, no tiene prisa, su tiempo está debidamente retribuido, no piensa en el tiempo que pierde el público o ve ese detalle con absoluto desdén.

d) La inmoralidad de la burocracia que está en contacto directo con el público o que ejerce actos de aquellos que en alguna forma afectan los intereses particulares, es algo definitivamente indudable. Nos parece ocioso insistir en ello, pero claro está que este juicio que es público, admite excepciones.

No es menos evidente la inmoralidad de quienes manejan intereses materiales del Estado.

En ese punto, los valores morales han sufrido en México, desde la época colonial, una curiosa transformación, el mismo público que condena al raterillo hambriento que arrebató la bolsa de mano a cualquier señora burguesa por las calles de la ciudad, sonríe malicioso; pero en el renglón administrativo, cuando se habla de tal o cual funcionario público o empleado de categoría pobre ayer y poderoso hoy, gracias a sus habilidades burocráticas. Ese mismo público juzga con infinito desdén, considerándolo como un imbécil, a quien después de ocupar relevantes posiciones administrativas, sale de ellas

con decoro, pero sin fortuna.

La llamada sociedad se abre acogedora ante cualquier ladrón - con éxito. Lo único que no perdona la sociedad mexicana es el fracaso y la pobreza, para el ladrón que fracasa la cárcel y la ignominia. Esa es la Ley social de nuestro país, cuando menos por ahora. En consecuencia, no podemos condenar completamente la inmoralidad de la burocracia, puesto que, en última instancia, sólo es el reflejo de la inmoralidad ambiente.

e) La burocracia está organizada jurídicamente, es decir, responde a leyes y reglamentos especialmente dictados, en los que se establecen oficinas, competencias, jerarquías, facultades, etc., así como obligaciones, deberes y derechos de los empleados. Es ésta una de las distinciones fundamentales entre la burocracia de oficinas privadas y también la diferencia esencial, indestructible, entre el burócrata propiamente dicho y los obreros y trabajadores en general.

El empleado público siempre está investido, por humilde que sea su puesto, del poder de la autoridad del Estado. Colabora cuando menos en la expresión, en la realización del tal poder y autoridad.

El empleado público está protegido como tal, mediante prescripciones y sanciones legales. En México, el Código Penal Vigente, para el Distrito Federal, en los artículos 189 y 190, se ocupa de los delitos cometidos contra funcionarios públicos, en el desempeño de sus funciones y en los actos que realiza con motivo de ellas. En este punto, el Código es Federal, es decir, de aplicación en todo el país.

Como se vé este aspecto de organización jurídica de la burocracia y su carácter de poseedora y realizadora del poder y de la autoridad del Estado, no es característico de la burocracia mexicana, si no distintivo de la burocracia, como clase social, en todos los Estados modernos.

f) La indisciplina, característica del pueblo mexicano, también se manifiesta en la burocracia. Podría pensarse que no es posible -- hablar de indisciplina en las oficinas públicas, porque en ellas la hora de entrada, y de salida de los empleados están rigurosamente controladas, hasta mecánicamente por medio de relojes automáticos que excluyen todo idea de favoritismo; pero en el desarrollo del trabajo oficial, es general, es notoria la falta de disciplina.

El compañerismo entre jefes y empleados inferiores, el carácter del mexicano, la ausencia de interés personal privado en la dirección de las oficinas públicas; pero sobre todo la falta de sistematiza--

ción del trabajo, son otras tantas causas que, obrando en conjunto, de terminan la indisciplina de la burocracia.

Es fácil criticar al empleado que no está en la ventanilla cuando el público lo busca, o que desaparece misteriosamente, durante algunos minutos del escritorio que le está asignado; pero esa crítica resulta un poco injusta si se tiene en cuenta la imposibilidad material de dedicarse ininterrumpidamente a las tareas burocráticas que, cual-
menos todas demandan esfuerzo mental y atención concentrada.

g) La burocracia mexicana se caracteriza, en la actualidad por la injusta selección de las personas en relación a los puestos que ocupan. Son pocos los que se hallan en el lugar que les corresponde según sus merecimientos y sus aptitudes.

Esta viciosa selección se debe a que, antes del estatuto, la influencia política, el favoritismo basado en amistades o intereses personales y hasta el parentesco, eran los motivos determinantes de todo nombramiento.

El estatuto no puede modificar, por ahora, esta situación porque para ello sería necesario llevar a cabo la redistribución burocrática mediante exámenes rigurosos, que suscitarían una verdadera revolución en las dependencias oficiales, pues se vería que muchos jefes de sección o de departamento, apenas y son capaces de ocupar los lugares de sus humildes subordinados; sin embargo, algunos llevan años de ocupar esos puestos, han logrado derechos de antigüedad que no sería posible desconocer.

En consecuencia, esta situación desfavorable de la burocracia, que redundaría como es de suponerse, en demérito del servicio público, sólo será modificada, merced a la rigurosa selección de los burócratas de nuevo ingreso y a la no menos rigurosa selección escalafonaria fundada principalmente, en la aptitud.

h) La burocracia mexicana se distingue también por el hecho curioso, de que se juzga, a sí misma, infalible. La burocracia infalible es el azote del público, el obstáculo más grande en la administración pública.

Cuando el burocrata dicta una decisión oficial no hay poder humano que la modifique muy a pesar de alguna reclamación por parte del interesado, y si éste se queda únicamente en el plano del razonamiento lógico, nada consigue. A eso se debe el exceso de reclamaciones judiciales en contra de las autoridades administrativas.

Esto es por lo que se refiere al mero trámite de los negocios administrativos; pero en la más alta consideración de la política administrativa, de su orientación, de su sentido, la alta burocracia, vé con infinito desdén las opiniones de los particulares, y sobre todo los trabajos científicos de éstos.

Tal cosa se debe, en nuestro concepto, a la autosugestión que sufre el mexicano en cuanto se ve dotado de cierta investidura oficial. Tal vez, el día anterior era un ciudadano oscuro, un profesionista mediocre; pero he aquí que un amigo suyo o pariente, por uno de esos milagros de la política mexicana, lo encumbra a un alto puesto, en cuanto se ve en él se olvida del humilde origen de su encumbramiento, y en el acto se posesiona de su nuevo papel, atribuyéndose a sí mismo, la ciencia, la cultura las facultades creadoras que supone el puesto que le deparó la suerte.

i) Es peculiar de la burocracia el carácter improductivo de su trabajo. El burócrata no agrega nada a la producción económica, y de ahí el cierto desdén con que lo miran los hombres de acción, industriales, comerciantes, obreros, artesanos, que tienen la conciencia de producir alguna riqueza o de contribuir a su distribución, avalorándola con cualquier forma mediante el trabajo material.

Pero si bien es cierto que el trabajo burocrático nada produce en sí mismo, no es menos cierto que sólo mediante su acción es posible toda labor social productiva. No se puede imaginar siquiera las actividades de las fábricas, de los comercios, de los artesanos, de los agricultores, sin garantías, sin tribunales, sin servicios públicos.

El desdén que recae sobre la burocracia por razón de la improductividad de su trabajo, sólo obedece a la ignorancia e incomprensión.

j) La burocracia mexicana es muy dada a las simulaciones, a cubrir las apariencias en forma ostentosa. Esta tendencia se nota desde el burócrata más humilde hasta el más encumbrado. Exagerar el valor de la actuación personal es la preocupación de empleados y funcionarios públicos, a veces, solamente para satisfacer la vanidad, juego inofensivo, o para asegurar determinada posición o conseguir otra, ambición muy humana, pero en la mayoría de los casos, la simulación encubre deplorables miserias.

Las oficinas públicas gastan los fondos del erario en planas enteras de los grandes diarios para anunciar al público las obras realizadas, para darles informes extensos de la actuación de tal gobernador o de tal autoridad. Si nos atuviésemos a esas publicaciones, México y sus gobernantes serían modelos casi divinos, pero en el fondo, muchas veces, no hay nada efectivo.

Alguna administración puso de moda colocar letreros en las calles en donde se lleva a cabo determinados trabajos públicos, para anunciar que son realizados por el departamento tal o por tal Secretaría de Estado.

Pero lo que debía anunciarse es quién es el concesionario de la obra, cuánto cuesta y con qué fondo se paga. A menudo los trabajos corren a cargo de un pariente o amigo del funcionario de una empresa en la que éste es accionista; el precio, en relación con la calidad, es muy alto y no se paga con los impuestos normales, si no con fondos de los propietarios de las casas contiguas a la vía pública en donde tales trabajos se realizan. Así el alarde oficial que significa el anuncio, sale sobrando, porque cualquier vecino podría hacer la obra con más honradez y a menos precio.

Lo mismo puede decirse de los anuncios o grandes planas periodísticas sobre las obras administrativas. Lo que importa es no solamente saber lo que se hizo, si no de qué calidad es y a que precio lo obtiene el país.

D) DESARROLLO PATOLOGICO DE LA BUROCRACIA.

La burocracia tiende a crecer constantemente. Basta comparar los presupuestos de egresos de México, para advertir su ascensión vertiginosa. Es claro que el crecimiento de la burocracia está motivado por el aumento de la población y de las necesidades públicas; pero también es necesario hacer notar que no sólo a eso obedece, si no al fenómeno, moderno actual, de la expansión casi ilimitada de la esfera de actividades del Estado. El Estado lo absorbe todo, se extiende a todos los órdenes de la vida social.

Y si el crecimiento de la burocracia correspondiera al perfeccionamiento de la organización administrativa y de sus funciones, nada habría que decir, nos encontramos ante un hecho normal.

La realidad, sin embargo, es otra. El símil biológico, siempre que no se llegue a indentificarlo con el fenómeno social mismo, nos ofrece el caso de un organismo humano que se desarrolla en lo físico mientras permanece mentalmente estacionario: hombres, de treinta años con cerebro de niño. Así la burocracia se antoja un gigante cada vez más grande y potente; pero peor desde el punto de vista moral, científico, técnico y práctico, a medida que crece. Su desarrollo, como el del hombre niño de nuestro ejemplo, es patológico.

La burocracia es una creación social, nació de ineludibles necesidades colectivas; pero se desarrolla en forma tal, que amenaza a devorar a quien le dió el ser.

La reacción de las gentes en México, frente a la burocracia no puede ser más significativa. En los pequeños pueblos rurales, -- apenas llega un individuo que por su indumentaria parece empleado público, siembra a su paso la desconfianza; los que han realizado investigaciones científicas en estos medios, encuentran indefectiblemente la prevención de los campesinos que ven en el burócrata a una especie de explotador o de verdugo. Es que estas gentes sólo conocen a los representantes de la administración pública en sus actos fiscales de imposición de impuestos, de ejecución de embargos, de maldad y de rapia.

Y si de los pequeños pueblos pasamos a las grandes ciudades, la situación se disimula un poco; pero no cambia en esencia. Ni --- cuando la administración pública obra en el humano ministerio del ser vicio de asistencia social, logra mejor acogida, dicen que en otros --- países, en Estados Unidos, por ejemplo, las gentes prefieren atender sus enfermedades en los hospitales públicos, pueden ser; pero todos -- los habitantes de la Ciudad de México sabemos que los pobres tiem--- blan ante la sola idea de tener que ir al hospital. Cuando se registra un accidente en las calles, los heridos optan a valerse por sí mis--- mos, se esfuman del lugar como por arte de magia antes de dejarse -- atender por los servicios oficiales de emergencia.

La burocracia, ¿quién lo diría? no crece como un bien social, -- si no como amenaza, su nombre mismo se inventó para designar el -- excesivo poder de esta clase social sobre las otras.

Sin embargo, la burocracia resulta indispensable para la organi zación y el desarrollo de la producción siempre que el número de sus integrantes se mantenga dentro de los límites razonables; pero si crece exageradamente, empieza a pesar sobre el resto de la población, -- pues trae consigo el alza de los impuestos y por lo consiguiente el cos to de la vida, despierta crítica y alimenta las tensiones sociales.

La insuficiencia de organismos y de servidores públicos o el nú mero excesivo de ellos; la corrupción de muchos funcionarios y emplea dos; la proliferación de puestos que nadie desempeña; pero cuyos suel dos cobran los favoritos de la alta burocracia o algunos miembros de ésta por interpósitas personas; la multiplicación de trámites inútiles; el rigor excesivo de los que mandan; el automatismo de sus funciones que no les permite tomar en cuenta razones de equidad y de justicia, for-- man la patología de la burocracia.

C A P I T U L O I I I .

EL ESTADO BUROCRATICO.

- A) IMPORTANCIA DE LA BUROCRACIA PARA LA REALIZACION DE LOS FINES DEL ESTADO.**
- B) SURGIMIENTO DEL GRUPO BUROCRATICO EN LA ENTIDAD NACIONAL.**
- C) LA LUCHA DE LA BUROCRACIA HASTA LA CONSECUION DE SUS ESTATUTOS DE 1938 Y 1941.**
- D) LOS EXITOS SOCIALES DE 1972 Y 1974.**

A) **IMPORTANCIA DE LA BUROCRACIA PARA LA REALIZACION DE LOS FINES DEL ESTADO.**

Las sociedades civilizadas sólo pueden vivir dentro del Estado a su vez éste solo tiene realidad tangible, mediante la burocracia, -- pues para que el Estado pueda realizar sus fines, tiene que organizarse forzosamente en la burocracia, sólo ella hace posibles los vitales -- servicios de defensa, de garantía, de asistencia, de cultura, que justifican al Estado moderno.

Esto no quiere decir, en manera alguna, que identifiquemos burocracia y Estado. Sólo afirmamos que la existencia del Estado es -- imposible sin la burocracia.

Las organizaciones políticas estatales pueden cambiar de acuerdo con ciertas ideas dominantes pero ningún cambio afecta a la burocracia, es más, las nuevas corrientes ideológicas llevan, en cualquiera de sus sentidos, al triunfo aplastante de la burocracia. Las democracias extienden cada día más, la esfera de acción burocrática. Los Estados Unidos de Norteamérica, nación que suele presentársenos como paradigma de la democracia, es ejemplo de ello. Y el totalitarismo, igual en su forma nazi fascista que en la comunista, tiende a la hegemonía de la burocracia.

El comunismo podrá destruir la propiedad privada, adueñarse de los instrumentos de producción y acabará con las diferencias de -- clases, menos una: la que habrá de separar ineludiblemente, después de la victoria final, a los que manda y a los que obedecen, a la burocracia y al pueblo.

Por lo tanto, la burocracia se presenta como el grupo de más alto valor social, puesto que ella realiza los fines del Estado y puesto que es posible, cuando menos teóricamente, prescindir de otros grupos y clases sociales, de ciertas formas ahora fundamentales de organización estatal, pero no sólo no se puede prescindir de la burocracia, si no que toda transformación política del Estado exige su aumento y preponderancia.

Podría estimarse exagerada esta afirmación porque en la vida social el comercio, la industria, las manifestaciones privadas de la alta costura y otros aspectos importantes de la vida colectiva no provienen de la burocracia; pero suponen un orden social que está en -- manos de la burocracia, sólo dentro de él es posible la existencia y desarrollo de aquellas manifestaciones. Los intereses sociales, artísticos, religiosos, personales, políticos que constituyen la substan--

cia de la civilización, no se pueden reducir a una sola categoría. -- La voluntad del Estado, es una voluntad del todo, pero es un instrumento imprescindible y necesario, de la misma manera que lo es el esqueleto en relación con la vida del cuerpo.

Se dirá que en el Estado comunista, el burócrata es un trabajador como otro cualquiera; pero la verdad es que los empleados públicos no pueden equipararse a los trabajadores manuales de una fábrica o a los campesinos, porque siempre habrá entre aquellos y éstos la diferencia fundamental que significa el hecho de que el burócrata representa y ejerce, así sea en parte mínima, la autoridad del Estado.

Si el Estado moderno es esencialmente burocrático, su vida está estrechamente ligada a la condición de sus funcionarios públicos. La administración descansa en sus manos y es imprescindible que quienes tienen la misión de aplicar el derecho, deben poseer las virtudes necesarias para cumplir esa tarea.

Sin embargo, no debe esperarse el éxito absoluto de esa tarea, por que es evidente que mientras no se llegue a la modificación radical de las injusticias sociales que entrafían la organización del México actual, no será posible llevar a la burocracia a planos de pureza y de eficiencia.

Seguramente que mientras muchos industriales, comerciantes y capitalistas se dediquen a la competencia desleal, a la mistificación de sus artículos y productos, al grado de que en ocasiones ponen en peligro la salud pública, a la explotación despiadada de las clases populares y de la clase media, al negocio leonino, ventajoso, mientras no se detenga ante ninguna consideración moral ó patriótica para obtener el lucro y las ganancias excesivas, nadie tiene derecho a tirar la primera piedra a la burocracia. La podredumbre que afecta a ésta, no es si no una muestra de una total podredumbre.

B) SURGIMIENTO DEL GRUPO BUROCRÁTICO EN LA ENTIDAD NACIONAL.

Cuando hablamos de grupo burocrático, nos estamos refiriendo a un descubrimiento social, a una forma de ser, de vivir, de coexistir, de trabajar, es decir, a un conglomerado de trabajadores que sirven y sostienen al Estado. Razón primera y última de la existencia toda, en el caso concreto de nuestra entidad nacional. Pues si bien es cierto que el grupo burocrático no es toda la clase trabajado-

ra, igualmente es cierto que por formar parte de esta clase, la misma no tendría razón de ser sin la convivencia del grupo social que nos ocupa, es decir los asalariados y los burócratas, unidos o sin unir representan la clase trabajadora.

Es tanta la importancia que tiene la burocracia en la vida pública y privada que no se le concibe en forma disgregada, y para su mejor manipulación los directivos del Estado a nivel nacional han fomentado y siguen fomentando su sindicalización, para que alcance el pleno ejercicio y cumplimiento de sus objetivos.

Esto lo vemos a través de la organización más charra de Latinoamérica, nos referimos a la F.S.T.S.E. (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), la cual cuenta con más de un millón de afiliados.

Nuestro baluarte jurídico laboral, Maestro Alberto Trueba Urbina, considera por otra parte, a la revolución mexicana inconclusa, como tantas otras de América Latina y esto porque hasta Cárdenas se pudo hablar de regímenes revolucionarios, ya que después de este presidente mexicano todo ha sido un marasmo social.

Cada vez que se habla de revolución, se le relaciona a ésta, con los campesinos y los obreros que son el capital máspreciado que tienen las naciones; como lo ha dicho el tratadista Arnold J. Toynbee: "El único capital que en último término tiene en su haber la humanidad es la capacidad humana, física, intelectual y espiritual"; y refiriéndose a la Revolución Mexicana dice: "La revolución mexicana de 1910, fue una reacción contra una situación parecida a la actual en el propio México". (6).

Comprenderemos muy bien que estamos cerca de vivir un movimiento social violento que puede llevarnos a una nueva vivencia. Y esto se desprende de la actitud mental que pueblo y gobierno vienen demostrando.

Ahora bien, el grupo burocrático siempre ha existido; antes tácitamente, ahora en forma expresa, real y legal. Afirmamos esto porque en todo tiempo ha habido gobernantes y gobernados; y junto a los primeros y a su servicio debe haber empleados, ayudantes, siervos o como se les quiera llamar, que están actuando como servidores de quienes detentan el poder y por ende, identificados con lo que hoy en día se conoce como burocracia.

(6) Toynbee J. Arnold: La economía del Hemisferio Occidental, Primera edición. Edic. La Torre, Universidad de Puerto Rico, 1963.

En el ámbito nacional el grupo burocrático surge con la independencia de la República, aún cuando no se legisla su existencia hasta la magistral Constitución Política de 1917.

Y sobre esto, el Doctor Universitario Alberto Trueba Urbina - nos dice lo siguiente: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y por las leyes de servicio civil a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el Artículo 123 de la misma creó derechos en favor de los empleados tanto privados como al servicio del Estado".

Años después por iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión, expide el Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, de 27 de Septiembre de 1938, estableciéndose por primera vez un nuevo derecho de carácter laboral en favor de los empleados públicos, creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un Tribunal de Arbitraje encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores.

Pero fácil es deducir que el empleado público, es un David contra Goliath en caso de conflictos laborales.

Recordemos por ejemplo en 1971, el cese de Alfonso Martínez Domínguez, Ex-Regente de la Ciudad; lo mismo el caso del Licenciado Emilio O. Rabasa, Secretario de Relaciones Exteriores, cesado relativamente por el Ex-Presidente Luis Echeverría; y más recientemente el cese humillante en la persona de Gustavo Díaz Ordaz, Ex-Embajador plenipotenciario de México en España.

Pues bien, si esto se puede hacer con funcionarios encumbrados al servicio del Estado, ¿Qué no se podrá hacer con aquellos infelices que solamente son empleados?

De ahí nuestra apasionada lucha por demostrar que: "el cese de un empleado burocrático sin causa justificada, es violatorio de garantías constitucionales".

C) LA LUCHA DE LA BUROCRACIA HASTA LA CONSECUENCIA DE SUS ESTATUTOS DE 1938 Y 1941.

Cada vez que se habla de los trabajadores, sean asalariados o burocratas, se tiene que decir y reconocer que su existencia desde su origen hasta nuestros días ha sido azarosa; y esto es, porque para que esta clase viva, que se compone de los más débiles, ha tenido que dar

le la pelea a sus explotadores desde su origen mismo. De tal modo, que aunque no querramos, tenemos que reconocer las luchas fratricidas que en contra de estos explotados han declarado sus opositores, - los primeros en reconocer tal situación son los historiadores, que en México vienen observando la interminable lucha de clases, manifiesta también a través de los partidos, sindicatos, agrupaciones, etc.

La historia de la nación y Estado mexicano no ha sido otra cosa que una lucha lenta, callada, interminable entre:

Centralistas	Vs.	Federalistas
Conservadores	Vs.	Liberales
Latifundistas	Vs.	Campeños
Empresarios	Vs.	Obreros
Funcionarios	Vs.	Burócratas
Funcionarios	Vs.	Sindicatos
Sindicatos	Vs.	Esquirolas;

Lucha sempiterna que no tiene principio ni fin, porque se inicia en la oscuridad de nuestra existencia para concluir algún día con la extinción del hombre por el hombre.

Por otra parte, en nuestro país la lucha de la clase trabajadora ha sido con denuedo, al extremo que seguida a ésta han surgido -- los movimientos armados con los consiguientes cambios.

Los trabajadores luchan por la dignificación toda de su actuación por la reivindicación de los derechos de todos los que vivimos - de nuestra fuerza de trabajo. Aún más, porque si no lucharan no tendrían razón de ser. Pues que caso tiene ser, sin la manera digna de ser.

Bien, ese anhelo de vivir mejor, es lo que ha llevado a la clase trabajadora y hace estallar los tres movimientos armados que registra nuestra historia.

La independencia de 1810.

La reforma de 1854, que aunque no tan sangrienta como la anterior, también puede ser considerada como una revolución.

La revolución de 1910.

Y los tres movimientos han acaecido por las mismas causas:

Pésima distribución de la riqueza;

Miseria en el campo;

Raquitismo en la ciudad;

Alimentación deficiente y cara;

Falta de Medicinas;

Falta de viviendas;
Falta de ropa y calzado;
Educación elitista;
Existencia de un mal gobierno;
Injusticias sociales;
Verborrea y demagogia;
Asesinatos colectivos como hasta en nuestros días los venimos observando: 1968 y 1971;
Vejaciones;
Violación de garantías individuales y colectivas;
Lucha de credos;
Intromisión de los religiosos en la vida política de México;
Latrocinio oficializado, etc.

Pues todo ésto y mucho más, es lo que ha llevado a los trabajadores a ofrendar sus vidas en aras de una existencia decorosa para toda la comunidad nacional.

Ahora bien, con respecto a los empleados públicos, como ya lo mencionamos anteriormente, el Presidente Lázaro Cárdenas, en un gesto de bondad otorga a los trabajadores al servicio del Estado, su estatuto de 1938.

Sin embargo, no debemos olvidar que conforme a la declaración de Derechos del originario Artículo 123 de la Constitución de 1917, se refirió a sujetos del derecho del trabajo, denominados empleados, comprendiendo en éstos tanto a los del sector privado como a los del servicio público y los conflictos que surgieran entre éstos últimos y el Estado, quedarían sometidos a la jurisdicción de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

De 1917 a 1928, fueron las leyes locales del trabajo las que se encargaron de reglamentar las relaciones sociales del trabajo entre el Estado y sus servidores.

Con la Reforma Constitucional de 1929, se faculta al congreso de la Unión para expedir las Leyes Reglamentarias del Artículo 123 Constitucional, y consiguientemente por disposición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2º disponía que las relaciones de la burocracia y el Estado, serían regidas por las leyes del servicio civil las cuales nunca se expidieron.

Por tanto, la situación de la burocracia de 1931 a 1938, era verdaderamente lamentable, prácticamente se encontraba desamparada, a pesar de que el Artículo 123 en plena vigencia en aquella época, le reconocía derechos, hasta que el 27 de Septiembre de 1938, el Presidente re

volucionario Lázaro Cárdenas, promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual contenía nueva declaración de derechos sociales de la burocracia, siendo este Estatuto jurídico, el que por primera vez reglamentó la declaración social del Artículo 123 en cuanto a los trabajadores al Servicio del Estado, y estableció una nueva jurisdicción laboral burocrática a cargo del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores públicos.

El Tribunal en referencia, sería integrado: por un representante del gobierno federal, designado de común acuerdo por los tres poderes de la Unión; un representante de los trabajadores al Servicio del Estado; y un tercer árbitro que sería nombrado entre los dos representantes antes citados.

Tres años más tarde, las principales disposiciones procesales del Estatuto de 1938, pasaron a formar parte del Estatuto burocrático de 1941.

Fue de tanta trascendencia el Estatuto Cardenista, que influye en los legisladores, por lo que al hacer la reforma el Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre de 1960, dividen éste precepto en dos apartados: A, que rige a obreros, jornaleros, artesanos, empleados domésticos y en general todo contrato de trabajo; y B, para los trabajadores públicos al servicio de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal, estableciéndose en este apartado de manera expresa la jurisdicción federal del trabajo burocrático y sus derechos sociales tales como:

Jornada diurna y nocturna de trabajo de ocho y siete horas respectivamente.

Por cada seis días de trabajo uno de descanso cuando menos.

Los trabajadores gozaran de un mínimo de veinte días de vacaciones al año.

Los salarios no podrán ser disminuídos por cambio de presupuesto.

A trabajo igual, salario igual, sin distinción de sexo.

El salario sólo podrá ser intervenido, únicamente en los casos que señala la ley.

Los trabajadores gozarán de derechos escalafonarios.

Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley; en caso de separación injustificada, el trabajador puede optar por la reinstalación o la indemnización correspondiente.

..... Tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

..... Hacer uso del derecho de huelga.... cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste precepto constitucional consagra.

Los conflictos laborales se someterán a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes.

La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Culminando de esta forma la lucha de la burocracia a través de sus organismos sindicales, y de su identificación con el gobierno de la República.

D) LOS TEXTOS SOCIALES DE 1972 Y 1974.

Con lo hasta aquí expuesto, podemos deducir que:

El burócrata es un empleado público.

El burócrata puede coaligarse, asociarse profesionalmente y ejercer el derecho de huelga cuando se violen sus derechos.

El burócrata como trabajador está regulado por una Ley Federal específica.

El burócrata puede sindicalizarse, para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

No puede ni debe ser cesado en sus funciones sin causa justificada. Aunque en México es común leer en los periódicos noticias amar-

llistas donde se hace saber a la comunidad que cesaron a un policia uniformado por declarar que la corrupción no se acabará porque ésta viene de las altos mandas "donde cesaron a una enfermera por declarar a la Prensa que muchos médicos son pasantes sin práctica ni ética alguna", etc. En fin, siempre estamos leyendo la noticia, si no la mentalidad apócrifa de los funcionarios públicos, que mediocres y petulantes, no hacen otra cosa que rendir culto a su personalidad y de llamar la atención de sus superiores e impresionarse así mismos, porque al pueblo no lo sorprenden con cesar a alguien que no está recomendado por nadie.

Así actúan nuestros funcionarios mexicanos en casi todas las dependencias gubernamentales. Y todavía hay algunos trasnochados -- que afirman que no vivimos en un régimen de dictadura, porque de democracia no tiene ni el aroma; y eso que estamos al lado de la única democracia que ha conocido el hombre.

Ahora volvamos nuestra atención al catedrático Trueba Urbina, de quien ahora captamos lo siguiente:

"Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del Estado, porque independientemente de la función que ejercen, constituyen además, un grupo humano muy importante para fines de política electoral; es verdad también que la libertad sindical y política del burócrata es relativa, puesto que no puede apartarse de las normas que señala su jefe, sin embargo, los líderes luchan por sus compañeros y la masa goza de tutela asistencial y médica, así como de pensiones, descansos y otros beneficios de sus labores y de cierta estabilidad en sus empleos, todo lo cual está incluido en el ordenamiento jurídico, en vía de superación práctica y que sea para bien de los empleados y funcionarios públicos. (7).

En el aspecto económico el burócrata está muy mal pagado, al extremo que en muchos casos cobra menos sueldo que un obrero no clasificado. Y en el caso de los profesionistas burocratizados, éstos tienen sueldos iguales y en ocasiones por debajo de un chofer de taxi o autobús, por ridículo que ésto parezca, es cierto!

Agrega el maestro Trueba Urbina: que tanto la burocracia como los asalariados no constituyen ningún peligro, porque son dos rebaños -obedientes.

(7) Trueba Urbina A. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ed. Porrúa, 1978.

Por otra parte, el Ex-Presidente Luis Echeverría, dentro de su -- gobierno lleno de espectacularidad trató de aparecer al paso del tiempo -- como un hombre preocupado por los campesinos y obreros, sin lograrlo -- por la gente tan corrupta de que se rodeó y sobre todo porque desde un -- principio chocó con la iniciativa privada, cavando su tumba económica al -- provocar la fuga de capitales, ausentismo, desempleo y desprestigio en -- el exterior, hasta la devaluación de nuestra moneda, con lo que hicieron -- sentir al pueblo que lo reelegían, o el país sufriría un golpe de Estado.

Sin embargo, este Ex-Presidente tuvo sus detalles positivos. Por ejemplo, en 1972 reforma el artículo 123 constitucional en sus apartados A y B, en este último la fracción XI, inciso (f), la cual ha quedado así: -- "se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos -- trabajadores y establecerá un sistema de financiamiento que permita -- otorgar a éstos, crédito barato y suficiente, para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien, para reconstruirlas, -- mejorarlas ó pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

Fracción XII, los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de seguridad pública y personal de servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes. El Estado -- proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y -- armada, las prestaciones a que se refiere el inciso (f) de la fracción XI de este apartado, en los términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Con fecha 28 de Diciembre del mismo año, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la modificación del Artículo 27 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el que se consigna -- en beneficio de los burócratas, que por cada cinco días de trabajo, disfrutarán de dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario.

En 1974, reforma la fracción VIII del apartado B, del mismo Artículo 123 constitucional, en los siguientes términos: "los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen conforme a los conocimientos, aptitudes, y antigüedad en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingreso en su familia".

Fracción XI, inciso C, que dispone que: "las mujeres durante el embarazo no realicen trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada, aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo. En el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, además, disfrutará de asistencia y obstetricia, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderfas infantiles.

Sin lugar a dudas, esto constituye una conquista de los trabajadores al Servicio del Estado, que redundará en beneficio de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, permitiendo una mayor convivencia familiar, al disponer de más tiempo libre para dedicarse a diversas actividades de superación.

C A P I T U L O I V .

EL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO, COMO UNA PARTE DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.

- A) ANALISIS DEL APARTADO B, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
- B) NATURALEZA DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
- C) PROCEDIMIENTO SOCIAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.
- D) RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

A) ANALISIS DEL APARTADO B, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El maestro Trueba Urbina, en su obra "Nuevo Derecho del Trabajo", expone que: en el originario Artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, se consignó la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos en el mundo, pues quedaron comprendidos en la enunciación de sujetos de derechos del trabajo bajo la denominación genérica de empleados, que pueden ser públicos, privados o comerciales.

La declaración constitucional expresa: "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..." (8).

A partir de entonces la teoría del empleo público se sustrajo del Derecho Administrativo, para ingresar en el campo de la legislación social.

Conviene hacer notar que las relaciones entre el Estado y sus servidores, son de carácter social, esto es, de interés para toda la sociedad, por ser conflicto entre los gobernantes y sus colaboradores por ejemplo, en el mes de Diciembre de 1977, la Tesorería del Distrito Federal, entró en acalorada polémica con los directivos del sindicato de este organismo; y se escenificó ¡caso insólito! en este país, un paro de 24 horas con tendencia al estallido de una huelga. Consecuencia: de inmediato el edificio de la Tesorería fué rodeado de granaderos, agentes secretos, judiciales, etc., y todo por ejercer un derecho que la Constitución les señala expresamente a los burócratas.

Diganme ustedes, honorables miembros del jurado. ¿No es esto una manifestación clara de un Estado represivo?

¿No es esto sinónimo de dictadura?

¿No es esto una imprecaución del Estado hacia el Pueblo que gobierna?

Como esa manifestación de violencia física y moral visible, además, de la invisible y secreta ¿Quién se aventura a dirigir una huelga contra el Estado o cualquiera de sus órganos?

(8) Trueba Urbina A. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, 1977.

Hasta este momento nadie.

Quizá en el devenir histórico cuando estalle la huelga burocrática, antes se haya dada el estallido de la Revolución Proletaria que obligadamente tendrá que hacer justicia a los de abajo. Pues sin esta Revolución es utópico hablar de ejercicio de los derechos laborales. Como con claridad lo vimos en el sexenio pasado, cuando en 1971 Luis Echeverría declaró que su Régimen de Gobierno respetaría el derecho de huelga de los trabajadores, todos consiguiendo con su sola declaración que estallarían más de 10,000 huelgas en todo el país, de las cuales sólo prosperaron 100.

Pero ahora volvamos nuestra atención al apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, el cual tiene su origen a través de la Reforma Constitucional, del 5 de Diciembre de 1960 del precepto antes citado, por medio de la cual se dividió a éste en dos apartados el A y B, este último para regir los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Habiéndose logrado la incorporación de sus derechos, del órgano Jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos y el derecho de la seguridad social, en la Constitución, mediante la presión constante del movimiento social de los trabajadores al servicio del Estado.

En la fracción IX, apartado B, del Artículo 123 Constitucional a los trabajadores del Estado se les reconoce el derecho absoluto de optar por la reinstalación en su trabajo, o por la indemnización correspondiente, en caso de despido injustificado; fracción que enseguida reproducimos por considerarlo necesario:

IX, Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados -- por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo al 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 la indemnización de ley.

La fracción X, del mismo apartado les concede a los trabajadores del Estado hacer uso del derecho de huelga, debiendo cumplir previamente los requisitos que señale la ley, limitándose de tal manera que resulta imposible su realización práctica. Así mismo tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

La fracción XI, determina las bases mínimas para la organización de la seguridad social, que entre otras son las siguientes:

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

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

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije el parto y de otros dos después del mismo, además disfrutarán de asistencia médica, obstetrica y de medicinas; de ayuda para la lactancia, de servicios de guarderías infantiles, debiendo percibir su salario íntegro.

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

La fracción XII, constituye la base Constitucional de la jurisdicción especial del trabajo burocrático, la cual reproducimos íntegramente:

"Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos sobre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último la fracción XIV, manifiesta que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Por lo tanto, podemos considerar que en el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se consagran los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, tales como:

Jornada máxima de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, salario mínimo, igualdad de salario a trabajo igual, protección de salario, escalafón, ascensos y antigüedad, inamovilidad en sus empleos, asociación y huelga, seguridad social y jurisdicción especial para dirimir sus conflictos.

Estos derechos se encuentran debidamente reglamentados en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual en seguida analizaremos brevemente.

B) NATURALEZA DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B, DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El primer reglamento que estableció las primeras disposiciones que regirían las relaciones entre el Estado y sus servidores fué el -- Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio -- Civil, el cual fué expedido por el Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, el 12 de Abril de 1934, conteniendo las primeras disposiciones favorables a los empleados públicos.

Posteriormente fué promulgado el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, con fecha del 15 de Noviembre de 1938, por el Presidente Lázaro Cárdenas, éste fué reformado durante el régimen del Presidente Manuel Avila Camacho, el 4 de Abril de 1941.

Las normas del Estatuto Cardenista fueron la base al ser adicionadas al Artículo 123 Constitucional, el 5 de Diciembre de 1960, -- durante el régimen del Presidente Adolfo López Mateos, y finalmente -- en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de Septiembre de 1963, fué publicada la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del Artículo 123 Constitucional, la cual reafirmó los Estatutos que le precedieron con respecto a la relación jurídica entre el Estado y sus servidores como un Derecho Social.

Para los efectos del desarrollo de nuestro tema, procederemos a analizar brevemente los preceptos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a nuestro juicio consideramos importantes por tratar acerca del cese burocrático.

a) Causas de suspensión temporal:

El Artículo 45 de la Ley en referencia, establece que la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

Son causas de suspensión temporal:

I. - Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con él, y

II.- La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o Administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el Titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna - - irregularidad en su gestión mientras se práctica la investigación y se resuelve sobre su cese.

b) Causas que pueden originar el cese justificado de un empleado público.

El Artículo 46 de la misma Ley, establece cuales son las causas por las que se puede cesar justificadamente a un trabajador burocrático, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, -- las cuales son las siguientes:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repentina falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o que cause la suspensión o deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinante de la designación.

III.- Por muerte del trabajador.

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador física o mental que le impida el desempeño de sus labores.

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad, honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos contra -- sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos y otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviera prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; en caso contrario, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), b), e) y h), el titular podrá mandar la conclusión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento, cuando en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelve que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Con respecto al precepto anterior, el maestro Trueba Urbina comenta lo siguiente: "La estabilidad de los trabajadores al servicio -

del Estado e Instituciones descentralizadas que en la terminología Burocrática se designa inamovilidad es más precisa en 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 en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que éste tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causas a que se refiere la fracción V del precepto comentado, y si despidie sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos previstos por el Artículo 48 de la Ley Federal de Trabajo, aplicable supletoriamente.

Es cierto que la ley establece expresamente que si el Tribunal resuelve que el cese fué justificado, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos, siempre que hubiere sido suspendido de su empleo con la conformidad del Sindicato de su dependencia, pues de no ser así tendrá derecho al pago de salarios caídos, ya que si el sindicato no da su conformidad para la suspensión con objeto de que siga devengando salarios, mientras resuelve el Tribunal". (9).

En el Artículo 46, Bis, se establece que, cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del Artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse con ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumentos de base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formarse ésta, se hayan entregado a la misma.

(9) Trueba Urbina A. Legislación Fed. del Trabajo Burocrático. Edición Porrúa, 1978.

c) Prescripciones.

El Artículo 112 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indica que las acciones que nazcan de esta Ley, del nombramiento otorgado en favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijan las condiciones generales de trabajo prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en los siguientes artículos:

Artículo 113, prescribe:

I. - En un mes:

a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento y

b) Las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho - para ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contando el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

II. - En cuatro meses:

a) En caso de despido o suspensión injustificados las acciones - para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la -- Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión.

b) En supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida ó la indemnización de Ley; y

c) La facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

Artículo 114, prescriben en dos años:

I. - Las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad provenientes de riesgos profesionales realizados.

II. - Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los trabajadores muertos con motivo de un riesgo profesional realizado, para reclamar la indemnización correspondiente y

III. - Las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los plazos para deducir las acciones a que se refieren las --
fracciones anteriores correrán respectivamente, desde el momento en
que se determine la naturaleza de la incapacidad o de la enfermedad
contraída, desde la fecha de la muerte del trabajador ó desde que --
sea ejecutable la resolución dictada por el Tribunal.

Las fracciones I y II de este Artículo sólo son aplicables a --
personas excluidas de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios So
ciales de los trabajadores del Estado.

Artículo 115, la prescripción no puede comenzar ni correr.

I. - Contra los incapacitados mentales, si no cuando se haya --
discernido su tutela conforme a la Ley.

II. - Contra los trabajadores incorporados al servicio Militar -
en tiempo de Guerra y que por alguno de los conceptos contenidos en
esta Ley se hayan hecho acreedores a indemnizaciones, y

III. - Durante el tiempo que el trabajador se encuentre privado
de su Libertad, siempre que haya sido absuelto por sentencia ejecu
tada.

Artículo 116, la prescripción se interrumpe:

I. - Por la sola presentación de la demanda respectiva ante el
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y

II. - Si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce
el derecho de aquella contra quien prescribe por escrito o por hechos
indudables.

C) PROCEDIMIENTO SOCIAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

I. - Teórica y jurídicamente el Derecho Procesal del trabajo es
tá constituido por dos ramas:

a) El Derecho Procesal del trabajo para los trabajadores en ge
neral, y

b) El Derecho Procesal del trabajo para los trabajadores al ser
vicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, que
en sus normas procesales corresponden al Apartado A y B, respectiva

mente, la primera reglamentada por la Ley Federal del Trabajo y la segunda, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Por medio de estas Leyes, los trabajadores ejercitan sus derechos en diversas jurisdicciones, que sin ser idénticas están regidas por los mismos principios de la Teoría General del Proceso Social.

El procedimiento Laboral Burocrático es especial frente al común de los asalariados, pero tiene los mismos principios de justicia social, y en caso de que no exista un precepto especial para el Proceso Laboral Burocrático, el Artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de Derecho y la Equidad.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen entre otras funciones, la Suprema Potestad de administrar justicia laboral entre el Estado y sus trabajadores, tutelar la parte débil en el proceso, que este caso es el burócrata, estando facultados para suplir las deficiencias de las quejas laborales, en favor de la parte obrera, asalariados o burócratas y trabajadores en general.

Ahora bien, volviendo una vez más, nuestra atención al maestro Trueba Urbina, quien afirma lo siguiente: "La teoría Social del proceso del trabajo es aplicable al proceso laboral burocrático, que como parte de aquel también integra con sus principios la teoría general del proceso social, porque los burócratas pertenecen a la clase obrera y tiene los mismos derechos de redención frente al Estado, como órgano representativo del poder capitalista en los países democráticos como el nuestro. Tanto la norma sustantiva como la procesal del trabajo burocrático son de esencia sociales, protectores y reivindicatorios. El propio Estado ha reconocido sus obligaciones reivindicatorias frente a sus trabajadores, como consecuencia de la explotación que ejerce sobre ellos, cuyos sueldos no equivalen a una justa compensación al servicio prestado, desde el momento que les otorga prestaciones sociales y jubilaciones con sus correspondientes pensiones en condiciones similares a los demás trabajadores". (10).

(10) Trueba Urbina A. Nuevo Derecho Procesal del trabajo. Ed. Porrúa México, 1978.

Por lo tanto, podemos concluir en virtud de lo anteriormente expuesto, que el proceso laboral burocrático y el de los trabajadores en general, son idénticos principios sociales, y cuyas normas se consignan en el Artículo 123 Constitucional, forman la TEORÍA INTEGRAL DEL DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.

2. - Jurisdicción Burocrática.

Los trabajadores al servicio del Estado, tienen una jurisdicción especial de carácter social, con el fin de dirimir los conflictos que surgen con el Estado-Patrón, a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate del poder al que sirvan, el primero para las diferencias o conflictos que surjan entre los Poderes Legislativos y Ejecutivos y sus trabajadores; y el segundo para las diferencias o conflictos que surjan entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Ambos son órganos de la jurisdicción laboral burocrática en donde se dirimen los conflictos entre el Estado y sus servidores, los cuales se originan por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo existente entre los poderes Públicos, Legislativos, Ejecutivos y Judicial y sus trabajadores.

3. - El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Como ya lo mencionamos anteriormente, es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y sus trabajadores, es un cuerpo colegiado integrado por un magistrado representante del Gobierno Federal, que será designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un magistrado tercer árbitro que nombran los dos representantes citados, este último fungirá como presidente, pero en realidad a este último lo nombrará el Presidente de la República y en razón a nuestro sistema Presidencialista, dicho Tribunal sigue las directivas políticas que ordena el jefe del Ejecutivo.

El Tribunal en referencia será competente para:

I. - Conocer de los conflictos individuales, colectivos, sindicales e intersindicales.

II. - Conocer el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo y

III. - Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

4. - Procedimiento Burocrático Ordinario.

El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se reducirá: a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse escrita o verbalmente por medio de la comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo. (Artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

El Artículo 127 Bis de la misma Ley, establece que el procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma:

I. - La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de los documentos a que se alude el Artículo 46 Bis de la propia Ley, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción;

II. - Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal lo solicite, proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente;

III. - Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días.

5.- Requisitos de la Demanda.

El Artículo 129 de la Ley en referencia indica cuales son los requisitos especiales que debe contener la demanda burocrática, debiéndose acompañar a la misma las pruebas que tenga el actor, siendo los requisitos los siguientes:

- I.- El nombre y domicilio del reclamante;
- II.- El nombre y domicilio del demandado;
- III.- El objeto de la demanda;
- IV.- Una relación de hechos, y
- V.- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiese aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acreditan la personalidad de su representante, si no compare personalmente.

6.- Contestación de la Demanda.

La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer las pruebas en los términos de la fracción V del Artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

El Tribunal, tan luego como reciba la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueran necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

Cuando el demandado no conteste la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestado la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

7.- Las Audiencias.

Como en todo procedimiento laboral, las audiencias son públicas, pero conforme a lo previsto en el artículo 128 de la Ley Federal de los

trabajadores al servicio del Estado, estarán a cargo del Secretario de Audiencias del Tribunal, el Secretario General de acuerdos resolverá todas las cuestiones que en ellas se susciten.

El día y hora de la audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas, admitiendo las que estén pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral, o al derecho o que no tengan relación con la litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en la forma y términos que el tribunal estime oportuno, tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

Sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervivientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra el testigo, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia.

Audiencia de Conciliación, tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación en esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrarse lo convenido se elevará a la categoría de laudo, que los obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada y en caso de que las partes no lleguen a ningún arreglo, deberá admitirse la demanda y correrse traslado de la misma, para que la conteste el demandado conforme a derecho, entregándose por ambas partes las copias respectivas.

8.- Medios de Prueba.

Las partes en el proceso burocrático pueden disponer de todos los medios de prueba a que se refiere la Ley Federal de Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, las cuales son las siguientes:

- I.- Confesional.
- II.- Documentos Públicos.
- III.- Documentos Privados.
- IV.- Dictámenes Periciales.
- V.- Reconocimiento e Inspección Judicial.
- VI.- Testigos.
- VII.- Fotograffas, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos y todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

- VIII.- La fama pública.
- IX.- Presunciones, y
- X.- Demás medios que produzcan convicción en el juzgador.

9.- Desahogo de Pruebas.

El desahogo de las pruebas en el tribunal de Conciliación y Arbitraje se sujeta, en primer término a la disposición específica de la ley burocrática, y en su caso, a las normas supletorias y a la jurisprudencia que las interpreta, el desahogo se lleva a cabo en varios actos, de manera que la audiencia de pruebas concluye cuando se desahoga la última de las ofrecidas por las partes o bien las que para mejor proveer hubieran ofrecido los representantes de los trabajadores y del Estado.

10.- Alegatos.

En el proceso laboral burocrático las partes tienen derecho a alegar al terminar el desahogo de las pruebas en la audiencia respectiva, o bien hacerlo por escrito. Con los alegatos se terminan propiamente el trámite del negocio para la emisión del laudo correspondiente, salvo que los componentes del Tribunal soliciten pruebas para mejor proveer, en cuyo caso dicho Tribunal, acordará la práctica de las diligencias necesarias.

11.- El Laudo.

El laudo, es la resolución que pone fin a los conflictos del trabajo burocrático, el cual deberá ser congruente con la demanda y con testación. El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

El laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es inapelable, no admite ningún recurso y deben ser puntualmente cumplidos por las autoridades correspondientes, una vez pronunciado, el Tribunal lo notificará a las partes, inclusive las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal, para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello.

Sin embargo, las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, son susceptibles de atacarse cuando violan garantías individuales, ya sea de procedimiento o de fondo, pueden impugnarse, por medio del juicio constitucional de amparo directo, ante la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

D) RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

No podemos omitir en el desarrollo de nuestro tema, el aspecto penal de la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, considerando que es importante, toda vez que la violación de derechos y obligaciones con motivo de la función social de trabajo, pasa del campo laboral a lo penal.

De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares de las unidades burocráticas pueden incurrir en delitos, cuando ejecuten actos arbitrarios en contra del trabajador, especialmente cuando falten a sus obligaciones consignadas en el artículo 43 de dicha ley, por violación de las garantías individuales.

También pueden incurrir en responsabilidad penal los trabajadores, cuando falten al cumplimiento de sus obligaciones consignadas en el Artículo 44 de la misma ley, o cuando incurran en las causales de despido que establece expresamente el Artículo 46.

La Ley de Responsabilidad de los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, establece en su Artículo 1º lo siguiente "los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere".

1. - Tipificación.

El Artículo 18 de la misma ley antes referida, tipifica los delitos y faltas oficiales en que pueden incurrir los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, las cuales son las siguientes.

I. - Aceptar un cargo público y tomar posesión de él sin reunir los requisitos que establezcan la Constitución o las leyes respectivas:

II. - Ejercer las funciones de un empleado, cargo o comisión para el que hayan sido electos o nombrados, sin haber tomado posesión legítima de él, o sin llenar todos los requisitos legales para el efecto.

III. - Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha declarado insubsistente su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido legalmente.

IV. - Continuar ejerciendo las funciones de su empleo, cargo o comisión, para el que fué electo o nombrado por tiempo limitado, después de haber expirado el tiempo de su ejercicio.

V. - Abandonar, sin causa justificada, el empleo, cargo o comisión que desempeñen, sin hablar renunciado, o antes de que les sea comunicada la admisión de su renuncia o se presente la persona que debe substituirlos;

VI. - Ejercer funciones inherentes a otro empleo, cargo o comisión distintas de las que legalmente les correspondan en el empleo, cargo o comisión para el que fueron nombrados;

VII. - Coaligarse para tomar medidas contrarias a una Ley, reglamento o cualquiera otra disposición de carácter general o impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir, entorpecer o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas;

VIII. - Solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva, o aceptar una promesa para sí o para cualquier otra persona, por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones;

IX. - Impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, disposición de carácter general de una resolución judicial, solicitando para el efecto el auxilio de la fuerza pública o empleando la que tenga bajo su mando;

X. - Ejercer violencia, sin causa justificada en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo, a cualquier persona que intervenga en alguna diligencia; vejarla, insultarla o emplear en sus resoluciones términos injuriosos u ofensivos contra alguna de las partes, personas o autoridades que intervengan en el asunto de que se trate;

XI. - Retardar o negar indebidamente a los particulares el despacho de sus asuntos, o la protección o servicio que tengan obligación de presentarles, o impedir la presentación de sus promociones, o retardar indebidamente el curso que deban darles;

XII. - Abstenerse de ejercitar la acción penal, cuando sea procedente conforme a la Constitución y las leyes de la materia, en los casos en que la Ley les imponga esa obligación;

XIII. - Abstenerse de hacer ante cualesquiera autoridades, con la debida oportunidad, las promociones que legalmente sean procedentes,

en los casos en que deban hacerlas con arreglo a la ley, siempre que de esa omisión resulte daño o perjuicio, a la Federación, al Distrito o al Distrito Federal, al interés social o a laguna persona.

Si no resultare daño o perjuicio a alguno, la omisión se considerará como falta oficial;

XIV. - Negarse, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la Ley, a tramitar o resolver algún asunto que sea de su competencia;

XV. - Dar a los caudales del erario que tengan a su cargo, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados, o -- hacer un pago indebido;

XVI. - Dar a los caudales del erario que tengan a su cargo, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados, o hacer un pago indebido;

XVII. - Hacer uso de su autoridad para obligar a sus subalternos a que les entreguen fondos, valores o cualquiera otra cosa que se haya confiado a éstos, y se los apropien o dispongan de ellos indebidamente por interés privado, sea en su favor o de cualquiera otra persona;

XVIII. - Obtener, bajo cualquier pretexto, para sí o para cualquier otra persona, parte de los sueldos de un subalterno, dádivas u otro servicio;

XIX. - Recibir en el establecimiento de detención que tengan a su cargo, a alguna persona detenida o presa sin los requisitos legales, o - la mantengan privada de su libertad sin dar parte a la autoridad;

XX. - Abstenerse de hacer la consignación que corresponda, con arreglo a la ley, de alguna persona que se encuentre detenida a su disposición como presunta responsable de algún delito;

XXI. - Favorecer la evasión de un detenido, procesado o sentenciado, o ponerlo en libertad sin tener facultad para ello, o sin que sea procedente, con arreglo a la Ley;

XXII. - No hacer cesar la privación indebida de la libertad de alguna persona, en los casos en que estuviere en sus atribuciones;

XXIII. - No denunciar ante su superior jerárquico, o ante la autoridad que en su caso corresponda, la privación ilegal de la libertad de alguna persona de que tuviere conocimiento;

XXIV.- Exigir por sí, o por medio de otra, a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, dinero, valores o servicios o cualquiera otra cosa, a sabiendas de no ser debidos, o en mayor cantidad que la que señala la ley;

XXV.- Aprovechar el poder o autoridad propios del empleo, cargo o comisión que desempeñen para satisfacer indebidamente algún interés propio o de cualquiera otra persona;

XXVI.- Procurar la impunidad de los delitos o faltas oficiales de que tengan conocimiento haber cometido o estar cometiendo sus respectivos subalternos en el ejercicio de sus funciones, o en el desempeño de sus respectivos cargos, absteniéndose de denunciar los hechos o entorpecer su esclarecimiento;

XXVII.- Distraer de su objeto, para usos propios o ajenos, el dinero, valores, fincas o cualesquiera otras cosas pertenecientes a la Federación, al Distrito Federal o algún territorio, a un Estado, a un municipio o a un particular, si los hubiese recibido por razón de su encargo, en administración, en depósito, o por cualquiera otra causa.

Es aplicable la disposición anterior, a toda persona encargada de un servicio público, aunque en comisión por tiempo limitado y no tenga el carácter de funcionario;

XXVIII.- Tolerar la apertura o funcionamiento de planteles particulares en los que se imparta educación primaria, secundaria o normal, sin satisfacerse previamente los requisitos señalados por el artículo 3º Constitucional, u ordenar, sin causa justificada, la clausura de establecimientos educativos;

XXIX.- Imponer limitaciones generales a la libertad del trabajo, que no estén autorizadas por el artículo 4º constitucional.

XXX.- Prohibir a un individuo a que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, cuando la ley no autorice esa prohibición;

XXXI.- Expedir un título que autorice para ejercer determinada profesión, sin estar satisfechos los requisitos que para ello exija las leyes;

XXXII.- Privar a un individuo del producto de su trabajo, sin que medie resolución judicial. No se considerarán como delictuosas la retención de parte de los salarios y sueldos, para el pago de cuotas sindicales, ni las deducciones a los emolumentos de los servidores públicos que estén destinados a la formación del fondo de pensiones;

XXXIII. - Obligar a un individuo a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, fuera de los casos autorizados por el artículo 5° Constitucional;

XXXIV. - Tolerar el funcionamiento de órdenes monásticas, - cualquiera que sea su denominación u objeto;

XXXV. - Coartar la libertad de imprenta garantizada por el artículo 7° Constitucional, cualquiera que sea el medio o procedimiento a que se recurra para impedir el ejercicio de ese derecho o para obstaculizar la libre circulación o distribución de prensa periódica;

XXXVI. - Volver nugatorio el derecho de petición, no comunicando por escrito al peticionario el resultado de su gestión, dentro de los treinta días siguientes a la presentación de su solicitud;

XXXVII. - Establecer limitaciones al derecho de asociación y reunión garantizado por el artículo 9° Constitucional, sea prohibiendo de terminada asociación o reunión, bien imponiéndola como obligatoria.

XXXVIII. - Ordenar que se prive a una persona de la vida, - sin que medie juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho;

XXXIX. - Dictar sentencia en un proceso criminal, imponiéndose por analogía o por mayoría de razón, alguna pena que no esté decretada en una ley-exactamente aplicable al caso de que se trate;

XL. - Ordenar la aprehensión de un individuo por un delito que no amerite pena corporal;

XLI. - No otorgar inmediatamente que se solicite la libertad caucional, cuando proceda legalmente;

XLII. - Compeler al acusado a declarar en su contra, usando la incomunicación o cualquier otro medio;

XLIII. - No tomar al acusado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, u ocultarle el nombre de su acusador, la naturaleza o causa de la acusación o el delito que se le atribuye;

XLIV. - No dictar auto de formal prisión o liberación de un detenido como presunto responsable de un delito, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su consignación;

XLV.- Dictar cualquier auto, providencia o resolución manifiestamente injusta en un proceso penal;

XLVI.- Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del -- que como máximo fija la ley al delito que motiva el proceso;

XLVII.- Prolongar la prisión o detención de un individuo por falta de pago de honorarios a defensores, por cualquier presentación de dinero, por causa de responsabilidad civil, de reparación de daño o algún otro motivo análogo;

XLVIII.- Imponer al infractor de los reglamentos gubernativos o de policía, un arresto por más de treinta y seis horas, o permu-- tar la falta de pago de la multa que se le hubiere impuesto por una detención mayor de quince días;

XLIX.- Imponer al obrero o jornalero que infringiere los reglamentos gubernativos o de policía, una multa mayor del importe -- de su jornal o sueldo en una semana;

L.- Imponer gabelas o contribuciones en las cárceles;

LI.- Demorar el cumplimiento de las providencias judiciales o administrativas, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

LII.- Practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley y sin que medie orden de autoridad competente; --

LIII.- Registrar la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, retenerla o demorar injustificadamente su entrega;

LIV.- Expropiar los bienes de una persona sin que lo demande la autoridad pública, o sin seguirse las formalidades prescritas -- por ley;

LV.- Afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación, a título de dotación de ejidos;

LVI.- Emplear la violencia o intimidación para impedir a un senador o diputado su asistencia a una sesión del cuerpo colegiado de -- que forma parte, o coartar, por los mismos medios, la libre manifestación de sus opiniones o de su voto;

LVII.- Abrir un procedimiento criminal contra un alto funcionario de la Federación sin habersele desaforado previamente, con su -- jeción a las formalidades prescritas por ésta ley.

LVIII. - Abstenerse, por morosidad de promover las investigaciones de los delitos de que tuvieren conocimiento, cuando la ley les imponga esta obligación.

LIX. - Dejar de fallar, dentro del término legal, los asuntos - sometidos a su jurisdicción;

LX. - Efectuar cualquier pago de sueldos o emolumentos, sin - que el interesado haya comprobado debidamente que tiene los requisitos que la ley exige para el desempeño del cargo para el que fué -- nombrado;

LXI. - Conocer los asuntos para los cuales tengan impedimento legal, sin hacerlos valer ante la autoridad que deba admitirlo o -- calificarlo;

LXII. - Abstenerse o negarse de conocer de los asuntos de su - competencia, sin tener impedimento legal para ello;

LXIII. - Desempeñar algún otro empleo oficial, o un puesto o - cargo particular que la ley le prohíba;

LXIV. - Desempeñar por sí o por interpósita persona, en con- - travención de la ley, la profesión que se tenga, cuando le esté vedado su ejercicio por el empleo, cargo o comisión que desempeñe;

LXV. - Dirigir o aconsejar a las personas en los asuntos de -- que conozcan y que deban resolver en ejercicio de sus funciones;

LXVI. - No cumplir cualquiera disposición que legalmente les - comunique su superior, o por acuerdo u orden del mismo, sin causa - fundada para ello;

LXVII. - Dictar o omitir una resolución o providencia de trámi - te, pronunciar sentencias o laudos definitivos injustos, con violación -- expresa de algún precepto determinante de la ley o manifiestamente -- contrario a las constancias del expediente o al veredicto de un jurado;

LXVIII. - Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan - daño o concedan alguna ventaja indebida a alguno de los interesados, o a cualquier persona;

LXIX. - Tratar, en el ejercicio de su cargo, con ofensa, des- - precio o deshonestidad a las personas que asistan a su oficina;

LXX. - Retardar o entorpecer maliciosamente, o por negligencia o descuido, el despacho de los asuntos de su competencia;

LXXI.- Ejecutar cualquier otro arbitrario o atentatorio de los derechos garantizados por la Constitución o por las leyes Federales respectivas;

LXXII.- Los demás actos y omisiones definidos y sancionados por las leyes especiales respectivas como delitos o faltas oficiales, en todas las ramas de la administración pública, continúa en vigor para los efectos de la presente, en todo cuanto no se oponga a las disposiciones de ésta.

2.- Sanciones.

El artículo 19 de la propia ley, establece las sanciones aplicables a los delitos enumerados en el artículo anterior, en la forma siguiente:

I.- Para los comprendidos en las fracciones I a IV, prisión de tres días a un año y multa de cincuenta a quinientos pesos;

II.- Para el comprendido en la fracción VII, de seis meses a dos años de prisión y multa de veinticinco a mil pesos;

III.- Para el comprendido en la fracción VIII, prisión de tres meses a cinco años y multa hasta de dos mil pesos;

IV.- Para los definidos en las fracciones IX a XXIII, prisión de seis meses a seis años, multa de veinticinco a mil pesos y destitución del empleo;

V.- El definido por la fracción XXIV, se castigará con destitución del empleo e inhabilitación para obtener otro, por un término de dos a seis años, multa igual al duplo de la cantidad que hubiesen recibido indebidamente. Si ésta pasa de cien pesos, se le impondrá además, de tres meses a dos años de prisión;

VI.- Para los comprendidos en las fracciones XXV y XXVI, de dos a diez años de prisión, destitución y multa de quinientos a dos mil pesos;

VII.- Para el definido en la fracción XXVII, de seis meses a doce de prisión, multa de diez a dos mil pesos, destitución de empleo, cargo o comisión e inhabilitación por dos a seis años;

La sanción será de uno a seis meses de prisión, si el inculpa-do devolviere lo sustraído, dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya descubierto el delito, sin perjuicio de la destitución, de la inhabilitación y de la multa a que se refiere el párrafo anterior.

VIII. - Los comprendidos en las fracciones XXVII a LX, serán castigados con destitución de empleo, multa de cien a dos mil pesos y prisión de uno a nueve años;

IX. - Los expresados en las fracciones LXI a LXXI, suspensión de un mes a un año; destitución o multa de cincuenta a mil pesos;

X. - A los comprendidos en la fracción LXXII, se impondrán - las sanciones que establezcan las leyes especiales respectivas, salvo que los delitos definidos y sancionados por ellas se encuentren comprendidos en las disposiciones del mismo artículo precedente, en cuyo caso se aplicarán las sanciones señaladas en las anteriores fracciones.

XI. - Las personas que acepten o desempeñen un cargo oficial - sin llenar los requisitos que establezcan las leyes relativas, además - de ser separados desde luego de sus puestos, quedarán obligados a de volver los sueldos o emolumentos que hubieren recibido.

Se consideran como faltas oficiales de los funcionarios y empleados a que se refiere este capítulo, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones y que no sean conceptuadas como delitos por la ley (Art. 21).

3. - Integración del Jurado de Responsabilidades.

Para conocer y sancionar los delitos y faltas oficiales de los - funcionarios y empleados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, se establece:

a) Un jurado federal y de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, en cada uno de los empleados de la Federación en los lugares en que residan Juzgados de Distrito -- con jurisdicción en materia penal;

b) Un jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados del Distrito Federal, en cada uno de los Partidos Judiciales en que residen jueces de primera instancia en materia penal, dentro de aquellas jurisdicciones;

Conforme a lo dispuesto por el artículo 79, el jurado de responsabilidad se formará de siete individuos, que deberán ser:

I. - Un representante de los servidores públicos, de la Federación, del Distrito Federal o del Estado.

II. - Un representante de la prensa;

III.- Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales que no sea funcionario ni empleado público.

IV.- Un profesor;

V.- Un obrero;

VI.- Un campesino, y

VII.- Un agricultor, industrial o comerciante.

En cuanto a la forma de integración del jurado de responsabilidades, la propia ley, establece en los artículos 83 a 88, los términos.

4.- Competencia.

En virtud de que la propia ley autoriza la integración de dos jurados de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, cada uno de estos jurados conocerá respectivamente de los delitos y faltas oficiales tipificados en los artículos 18, 20 y 21 de la Ley de Responsabilidades.

El artículo 89 de la Ley en referencia, establece que el jurado de Responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, conocerá:

I.- De los delitos oficiales definidos por el artículo 18 de esta misma ley, cometidos por funcionarios y empleados de la Federación, a excepción de los cometidos por los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el artículo 2º y

II.- De las faltas oficiales de que tratan los artículos 20 y 21 de esta misma ley, en los términos de la fracción anterior.

El artículo 90, establece la competencia del Jurado de Responsabilidades oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, el cual conocerá:

I.- De los delitos oficiales mencionados en la fracción I del artículo anterior, cuando sean cometidos por funcionarios o empleados de dichas jurisdicciones, y

II.- De las faltas oficiales de los propios funcionarios y empleados, definidas y sancionadas por el mismo artículo 21 de ésta ley.

5. - Procedimiento.

El Ministerio Público, con las pruebas que al efecto recabe, en ejercicio del Artículo 21 Constitucional, acusará al funcionario o empleado por delitos o faltas oficiales y el proceso se incorporará el Juez de Distrito que corresponda, en los Términos de los artículos 91 a 96 de la Ley de Responsabilidades, el proceso correspondiente se sujetará a las normas del Código Federal de procedimientos Penales o del Distrito Federal, en su caso, y una vez integrado el jurado de responsabilidades oficiales, de conformidad con lo previsto en el Artículo 96, se sujetará el caso a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, si se trata de funcionarios y empleados de la Federación, y del Código de procedimientos Penales para el Distrito Federal, si se trata de funcionarios y empleados del Distrito Federal.

6. - Sentencia.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 97 de la misma ley, en los casos de responsabilidad oficial de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, el veredicto del Jurado es inatacable. Sólo serán apelables las sentencias condenatorias que dicten los jueces respectivos como consecuencia del veredicto de culpabilidad del jurado, en cuanto a la sanción impuesta.

Sin embargo, también los funcionarios como empleados, gozarán de los recursos que las leyes conceden en defensa de sus derechos. Entre estos recursos es procedente el amparo como medio de defensa constitucional.

A continuación procederemos a transcribir las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha resuelto en favor de los empleados al servicio del Estado, cuando han sido cesados sin la intervención del Tribunal Federal de Conciliación.

CESE. Sin autorización del tribunal. La consecuencia de que los titulares den por terminados los efectos de un nombramiento unilateralmente, es decir, sin que se recabe previamente la resolución discrecional de este Tribunal de Arbitraje, que así autorice, es la de que se debe condenar a dichos titulares al pago de los salarios caídos desde la fecha de separación hasta aquellas en que se cause ejecutoria la citada resolución de este Cuerpo Colegiado; pero de todas maneras, se debe entrar al estudio del fondo para determinar si existieron o no las casuales que llevaron a los Titulares a quella determinación (el cese). Laudo: Exp. No. 419/46. Manuel Acevedo Mosqueda Vs. Srío. de Marina Nacional; Laudo: Exp. No. 285/47. Angel Mejía Rosas Vs. Gobernador Terretorio Norte de la Baja California; Laudo: Exp. No. 225/48. Miguel Soto Bravo Vs. Srío. del Trabajo y Prevención Social.

Trabajadores al Servicio del Estado, cese de lo, sin autorización del Tribunal de Arbitraje. Cuando el Titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal. (Jurisprudencia: Apéndice 1917-1975, 5a. parte, 4a. sala, Tesis 270, pp y 256.

Competencia del Tribunal de Arbitraje. El Tribunal de Arbitraje es el único competente en toda la República para resolver los conflictos laborales que se susciten entre el Estado y sus trabajadores siendo así mismo, el único directamente capaz y facultado para decidir y resolver qué plazas o empleados deben ser considerados de base o de confianza. (laudo: Ex. No. 425/61. Pablo Castillo Cervera - Vs. Secretario de Gobernación).

La función administrativa que realiza el Estado a través de su titular el Poder Ejecutivo, cada día más compleja, más que por el elemento humano encargado de desempeñarla.

La Burocracia en su actividad, constituye un importante sector social y económico en nuestro país que aún cuando la consideran como la clase privilegiada entre las demás clases trabajadoras, en realidad, el Estado no le ha concedido privilegios, sólo le ha ido reconociendo paulatinamente los derechos que le corresponden. Sin embargo, este reconocimiento no ha sido motivado por concesión y gracia del Estado, si no por la lucha constante que esta clase organizada ha llevado a cabo en el mismo decurso histórico de la lucha de la clase trabajadora en nuestro País por lograr el reconocimiento de sus derechos los cuales se han consignado al rango constitucional.

El trabajador al Servicio del Estado, ha logrado su incorporación como sujeto del derecho de gentes, a la ley suprema que lo protege al igual que a los trabajadores al servicio de la iniciativa privada. La diferencia entre los primeros y los segundos no la representa ninguna ley discriminatoria, si no que consiste en las autoridades que en sus respectivas competencias regulan sus relaciones de trabajo y dirimen sus controversias.

Sin embargo, el burócrata en ocasiones se encuentra en desventaja con respecto a las demás clases trabajadoras, cuando el Titular de una dependencia de gobierno, sustituye disposiciones jurídicas por disposiciones políticas, cometiendo de esta forma una flagrante violación a nuestra ley suprema.

CONCLUSIONES.

- PRIMERA.-** El establecimiento de un régimen justo y una organización social llevadera, sólo es posible mediante la erradicación de la organización de nuestro país, que en la actualidad entraña una despiadada explotación de las clases populares.
- SEGUNDA.-** Es injustificada la ganancia del capital y del comercio, exactamente como se da en nuestros días, pues viene a caer dentro de la noción de lucro ilícito, legal y moralmente hablando y por lo tanto antipatriótico.
- TERCERA.-** Las características antes descritas invaden, desafortunadamente, el ámbito de la burocracia, lo que implica en un elevado porcentaje falta de capacitación y exceso de corrupción, incluso hasta en el nombramiento de funcionarios y empleados.
- CUARTA.-** El sindicalismo burocrático coadyuva al mantenimiento del estado de cosas antes mencionado.
- QUINTA.-** En efecto, la representación sindical de los burócratas es nula, precisamente porque los líderes en su corrupción buscan prevendas personales de orden político y económico, con sacrificio y explotación de sus representados.
- SEXTA.-** Para corregir las anomalías de la burocracia, se requieren dos acciones conjuntas, una de la Administración pública y otra de los burócratas, a saber:
- a) Capacitación permanente de funcionarios y empleados, y
 - b) Un movimiento gremial burocrático limpio y honesto que proscriba definitivamente a sus actuales líderes y a los vicios que entraña la corrupción sindical.
- SEPTIMA.-** Los titulares de las dependencias Públicas, al cesar a sus empleados deben cumplir de manera irrestricta con los mandamientos constitucionales y los dispositivos legales reglamentarios.
- OCTAVA.-** Por lo que se refiere a la retribución o pago de sueldo, existe una desproporción escandalosa, dándose casos en --

que empleados de la misma categoría o similar, perciben ingresos francamente dispares, éstos motivado por la Administración Pública.

NOVENA.- Es necesaria la revisión de las normas burocráticas - para depurarlas eliminando aquellas que son atentatorias contra los empleados y funcionarios públicos.

BIBLIOGRAFIA .

- Arnold J. Toynbes. La Economía del Hemisferio Occidental. Primera Edición Ediciones la Torre Universidad de - Puerto Rico, 1963.
- Arredondo Muñoz - Ledo B. Historia de la Revolución Mexicana Ed. Porrúa, 1975.
- Arredondo Muñoz - Ledo B. Historia Universal Contemporánea Ed. Porrúa - 1977.
- Cueva Mario de la Derecho Mexicano del Trabajo, México 1969.
- González Cosío A. Clases y Estratos Sociales en México, 1961.
- Guerrero Euquerio. Derecho del Trabajo, 1967.
- Mendieta Núñez L. El Derecho Precolonial. Ed. Porrúa, México, - 1961.
- Mendieta Núñez L. 50 años de Revolución, Ed. Porrúa, México, - 1961.
- Mendieta Núñez L. La Administración Pública. Ed. Porrúa, México, 1961.
- Mendieta Núñez L. Sociología de la Burocracia. Ed. Cultura México, 1961.
- Mendieta Núñez L. Las Clases Sociales Biblioteca de Ensayos Sociológicos U.N.A.M.
- R. Campillo. Derecho Constitucional Mexicano.
- Sánchez Alvarado A. Instituciones de Derecho del Trabajo, México, - 1967.
- Silvio A. Zavala La Economía Indiana, Madrid 1935.
- Tena Ramírez F. Derecho Constitucional Mexicano Ed. Porrúa México, 1973.
- Trueba Urbina A. Evolución de la Huelga, Ed. Botas. México, 1950.

- Trueba Urbina A. Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1977.
- Trueba Urbina A. El Nuevo Artículo 123, Ed. Porrúa, México, - 1970.
- Trueba Urbina A. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo Ed. Porrúa México, 1978.
- Trueba Urbina A. Nueva Ley Federal del Trabajo Ed. Porrúa, México, 1977.
- Trueba Barrera J.
Trueba Urbina A. Nueva Legislación de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1975.
- y
- Trueba Barrera J.
Trueba Urbina A. Legislación Federal del Trabajo Burocratico, Ed. Porrúa, México, 1978.
- y
- Trueba Barrera J.

COSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa, 1977.