



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

**LA BUROCRACIA DEL ESTADO MEXICANO
Y SU ORGANIZACION SOCIAL Y POLITICA**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA :**

GILBERTO FEDERICO GUTIERREZ CACERES



Ciudad Universitaria, 1987

MEXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
PROLOGO.....	
 <u>CAPITULO I.</u>	
LA BUROCRACIA EN MEXICO.	
1.1.- Antecedentes históricos de la burocracia.....	1
1.2.- Orígenes de la palabra.....	10
1.3.- Organización social.....	13
1.4.- Clasificación de la burocracia y sus caracte- rísticas.....	14
1.5.- Burocracia y poder.....	20
 <u>CAPITULO II.</u>	
LA SINDICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO.	
2.1.- Derecho de asociación.....	23
2.2.- La asociación profesional y el sindicalismo..	27
2.3.- Sindicato y coalición.....	34
2.4.- El patrón y los trabajadores.....	39
2.5.- Los Trabajadores al Servicio Civil del Estado	47
 <u>CAPITULO III.</u>	
TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.	
3.1.- Competencia, integración y atribuciones.....	58

	Pág.
3.2.- Cese, despido y destitución de los trabajadores al Servicio Civil del Estado.....	62
3.3.- Autoridades laborales que intervienen en el caso de cese, despido y destitución de los trabajadores al Servicio Civil de la Federación.....	73
3.4.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	76
3.5.- Características de los Servidores Públicos...	79

CAPITULO IV.

CONCLUSIONES.

CAPITULO V.

BIBLIOGRAFIA.

PROLOGO

Considerando que entre los fines del Estado se encuentran: El -- planear el desarrollo nacional, investigación de necesidades, integración de la Administración Pública, organizar, suministrar, dirigir y -- controlar; y como dijera el Ilustre Maestro Lucio Mendieta y Núñez, en su cátedra, que:

"...Los fines del Estado son mantener su propia existencia, la -- seguridad interna y externa de sus habitantes; promover el bienestar ma -- terial de éstos y el desarrollo de las Ciencias y la Cultura..."

Y que para lograr esas finalidades, el Estado tiene necesidad de acudir a personas físicas para el desarrollo de las mismas, en muy distintos niveles desde el más modesto empleado de intendencia, hasta el -- más elevado, como son los Secretarios de Estado.

Del hecho de que personas físicas sean llamadas a colaborar con el Estado para realizar los fines del mismo, surge de inmediato una relación y el distinguir que tipo de relación, es precisamente el objeto de este trabajo, ya que los conceptos han variado conforme al tiempo y el espacio.

Considero modesta esta aportación, dada la limitación de este -- trabajo que pongo a consideración del H. Sínodo, para que calificado -- que sea por el mismo, lleve como meta última, el obtener el Título de -- Licenciado en Derecho; no sin antes insistir en que son múltiples los --

finés del Estado y la organización del mismo es compleja, por lo que -- para poder llevarlas a cabo, ha creado organismos y éstos a su vez para cumplir las funciones que le son conferidas, han necesitado de personas físicas, a las que se consideran trabajadores del Estado; sin dejar de aceptar que también el Estado necesita de trabajadores que no son burócratas, como en el caso de los que prestan sus servicios en los organismos descentralizados del propio Estado, que en otras palabras, no tienen relación de trabajo de la misma naturaleza jurídica que los primeros; no obstante que tales organismos realizan funciones de Estado.

Asimismo, me permito hacer un somero análisis de las autoridades del trabajo, cuya función regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 -- Constitucional.

C A P I T U L O I

LA BUROCRACIA EN MEXICO.

- 1.1.- Antecedentes históricos de la burocracia.
- 1.2.- Orígenes de la palabra.
- 1.3.- Organización social.
- 1.4.- Clasificación de la burocracia y sus características.
- 1.5.- Burocracia y poder.

C A P I T U L O I

LA BUROCRACIA EN MEXICO

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BUROCRACIA

Se supone que la burocracia apareció por primera vez como respuesta a problemas de organización tanto políticos como militares, a los que tuvieron que enfrentarse el antiguo Egipto, China, la Era Cristiana, la Roma Imperial. Posteriormente al surgir grandes organismos como la Iglesia Católica, corporaciones modernas, los sindicatos y los Rotarios Internacionales; así como grupos internacionales y multitud de asociaciones que son típicos de una sociedad moderna. Es así como la burocracia ha logrado ser cada vez más un elemento característico de la vida actual.

HISTORIA DE LA BUROCRACIA EN MEXICO

"Los mexicanos establecieron un complicado pero eficiente sistema de tributación, en el cual no sólo estaban comprendidos los numerosos pueblos sometidos por las armas, sino también todos los habitantes de Méx-Tenochtitlán. El sistema incluía fundamentalmente la entrega de cierta cantidad de productos propios de la región, y de la actividad que practicaba el tributario y además el desempeño de ciertos trabajos conectados con las obras y servicios públicos.

El Régimen Fiscal permitió un desenvolvimiento creciente de la economía mexicana, que estaba en plena expansión a la llegada de los españoles.

La presión ejercida por el constante crecimiento demográfico originó la necesidad de construir nuevas obras públicas y ampliar la existente, como base para ejercer los servicios a cargo del Estado. Influyó también la presencia de calamidades públicas, como las periódicas inundaciones que afectaban de manera directa los intereses de toda la población.

Viva impresión causó a los cronistas el sistema de servicios públicos, por su gran eficiencia. El control ejercido por las autoridades era absoluto y enérgico, siendo severamente castigados los que alteraban o entorpecían su funcionamiento. La ciudad a principios del siglo - XVI era limpia, confortable y sana; los habitantes no fueron afectados por epidemias y los problemas generados por los fenómenos naturales fueron eficaz y rápidamente superados.

La gran pirámide burocrática que encabezaba el tlatoani de México-Tenochtitlán estaba formado por dos grandes grupos de trabajadores:

a).- Los contingentes de brazos y materiales que las poblaciones sojuzgadas debían proporcionar para edificar las grandes obras materiales. Las cuales sólo recibían como pago sus alimentos; la prestación de servicios regulares y alternos de conservación y limpieza de las obras-públicas y los servicios de alojamiento, alimentación y apoyo para los ejércitos en campaña, que no pesaba sobre los egresos de México-Tenochtitlán, de manera que a pesar de ser tan considerables sus aportaciones - no podían definirse como trabajadores permanentes.

b).- El grupo de dignatarios, funcionarios y empleados públicos mexicanos, que dependían para su sostenimiento del Estado y del cual formaba parte de manera directa o indirecta casi toda la población.

La complicada estructura administrativa y ejecutiva que organizaron los mexicas, cubrió todos los campos de las actividades fundamentales; la educativa y religiosa, fiscal, gremial y judicial, así como las guerras y conquistas. Todas las clases sociales estaban integradas en el servicio público pero había una idea muy elevada del mismo y de la autoridad que lo acompañaba, de manera que la extracción social del empleado o funcionario no pudiera significar abuso ni sumisión".¹

"Para Humboldt, la burocracia novohispánica era, además de excesivamente numerosa, de muy elevado costo, en comparación con la de otros países contemporáneos.

La administración novohispana se vio afectada de manera permanente por la deshonestidad, el peculado y el abuso del poder por parte de las autoridades, como consecuencia de los métodos empleados en el reclutamiento del personal, la enorme distancia a que se encontraba la metrópoli y la política desconfiada y centralizada, era de los Reyes de España".²

-
1. López Rosado, Diego G. "La Burocracia en México". Págs. 63 a 65, Vol. I. Secretaría de Comercio, 1980.
 2. Idem. Págs. 211 a 212, Vol. III.

EPOCA COLONIAL

México padeció la dominación española durante un período extenso dicha dominación fue sostenida bajo la base de gobernar concediendo - - grandes privilegios, legados y propiedades, es decir, entregando a quienes según el interés predominantemente económico de la Corona Española, oponía o equilibraba.

La burocracia en México, en este período, siguió conformada por un núcleo o casta muy pequeña y de nacionalidad hispana, constituía un instrumento de la clase dominante alta, al cuidado de sus intereses particulares, siendo la forma de sujetar y dominar a las clases sociales - bajas y a la clase media de la época.

La actitud de dicha clase o casta burocrática religiosa, estaba legalmente apoyada en los escasos decretos reales constituidos en su gran mayoría por prohibiciones expresas para los naturales de la Nueva España, tales como acuñación de moneda, libertad de culto religioso, impresión de libros, estudios superiores, etc.

EPOCA INDEPENDIENTE

La guerra de independencia produjo como una de tantas consecuencias, la desestabilización económica y política, haciendo que surgiera un nuevo Estado Mexicano Independiente, fundado en bases de descanso político administrativo, en poderes locales que no eran sino los herederos de la época colonial, y que con la lucha armada fomentaron su desa-

rrollo y se consolidaron, tomando parte de un poder público no consolidado y pasando a poder de los terratenientes, caciques y alto clero.

En el período de 1821 a 1857, la época independiente, tiene lugar en México una serie de crisis del poder que algunos autores denominan período de Anarquía, debido al inestable equilibrio existente entre los partidos políticos de dicha época; los conservadores tienden a crear en un futuro un grupo imperialista y por otro lado los liberales con la extrema de Jacobinos. Estos fueron autores de las crisis políticas en las que muchas veces la intervención del ejército fue necesaria para resolverlas. En dicha época observamos un Estado nacionalista débil, que sólo tenía autoridad de carácter formal, puesto que carecía de un control verdadero sobre la población y el extenso territorio del país, se hallaba a merced y contenido por una multiplicidad de poderes locales, consecuencia del coloniaje cuya autonomía era signo de la debilidad del poder central.

"La burocracia en este período, podemos decir que no forma un grupo específico o clase social, debido primordialmente al número tan reducido que aún lo formaban, concretándose a ser una burocracia de Estado de carácter puramente administrativo. Años anteriores (1857) se inicia la hegemonía de las fuerzas públicas del orden (ejército) y da nacimiento a una burocracia de Estado Militar, cuyas bases lo son dichas fuerzas".³

3. Cordero y Bernal, Rigoberto. "La Creciente Burocracia Ingente Problema en México". s.p. (tesis) 1976.

La anarquía existente durante este período, en los órganos del poder, y los fenómenos que padece México por las guerras de Texas, la primera con Francia y posteriormente la invasión norteamericana que culmina con la pérdida de grandes extensiones territoriales en el norte, la burocracia administrativa, la constituyen básicamente empleados públicos que en número reducido, tratan de hacer lo mejor que pueden las tareas administrativas, correspondientes a los primeros ministerios establecidos, sin contar con ninguna base de organización científica y siguiendo los lineamientos y sistemas de la burocracia heredada de la Colonia.

EPOCA DE LA REPUBLICA

"En 1857 con la promulgación de la Constitución, se inicia una época de liberalismo del Estado Mexicano, esta situación se expresa hasta el año de 1910, la promulgación de esta Carta Magna, resume las ideas modernas del Partido Liberal que asciende al poder y establece como forma del Estado, el Estado Liberal Representativo.

Las bases del nuevo código que fundamenta el nuevo Estado, se resumen en:

1. Establece la igualdad política de los mexicanos y la libertad de pensamiento y culto.
2. Divorcio entre la Iglesia y el Estado.
3. Establece la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

4. Concibe al individuo como el principio rector de la sociedad.
5. Adopta la forma de una República Democrática, Representativa y Federal.
6. Dispone que los poderes del Estado se encargarán de mantener el equilibrio, tanto en lo político como en lo administrativo.
7. Establece una celosa y respetable soberanía para los Estados.

Los gobiernos de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y posteriormente el de Don Porfirio Díaz; se basan en lo anteriormente mencionado, para instaurar un Estado fuerte, centralizado y de economía dependiente, encauzando al país en un período de calma y animosidad para resolver los problemas y crisis que se habían fecundado durante los períodos colonial e independiente".⁴

EPOCA DE LA REVOLUCION

El caciquismo, los compromisos irreversibles con las oligarquías regionales y locales más importantes del país, la explotación capitalista de la mano de obra en su expresión de peonaje, las equívocas políticas raciales, la inexistencia de democracia electoral, así como la presión mundial de los años 1900 y 1901 que pone fin a la época de exportaciones de productos mexicanos y la crisis e inestabilidad monetaria mundial de 1906, hacen que se resientan en México, las bases del Poder Pú-

4. Cordero y Bernal, Rigoberto. "La Creciente Burocracia Ingente Problema Actual en México". s.p. (tesis) 1976.

blico en manos de Porfirio Díaz. Produciendo el movimiento armado, considerado como uno de los primeros precursores en el mundo por su forma: La Revolución Mexicana de 1910.

"Durante este movimiento armado, la burocracia administrativa del Estado, dá muestras de una de las principales características señaladas por Lenin, en su teoría sobre la burocracia; la de su adaptabilidad al poder oficial, independientemente de quien lo detente".⁵

Viéndose limitada en cuanto a la importancia que como grupo logró alcanzar en la época de la República, conserva su hegemonía lo bastante como para efectuar con las limitaciones que le son impuestas por las luchas revolucionarias y los diversos gobiernos provisionales instituidos. Las tareas administrativas más ingentes del Estado y preservan el orden interno de las Instituciones y de las Secretarías de Estado, - que básicamente siendo las mismas que fueron establecidas anteriormente al movimiento revolucionario, se ven anuladas, la justicia (por considerar una duplicidad de funciones administrativas en pugna con el Poder Judicial) y sumadas con las nuevas de Agricultura e Industria y Comercio.

EPOCA POST-REVOLUCIONARIA

Al final del año 1916, contempla México un panorama desalentador, tanto en lo político, como en lo económico. Por una parte ejércitos "populares", comandados por Venustiano Carranza y Alvaro Obregón, que pueden considerarse los triunfantes del movimiento armado iniciado por Fran

5. Cordero y Bernal, Rigoberto. Idem

cisco I. Madero, contra la dictadura de Porfirio Díaz y por otro lado, - al no haber un Estado, tampoco hay una burocracia convencional, ni un - ejército oficial, por lo tanto los altos mandos de los ejércitos popula- res son simultáneamente detentadores de un poder militar y de un poder- político.

Con la Promulgación de la Constitución de 1917 en Querétaro, se- sientan las bases del nuevo Estado y se dá lugar al restablecimiento de funciones específicas dentro de la burocracia en el poder, exigencia -- que nace por la creación y creciente complejidad de nuevos organismos - del aparato estatal. Es así que en el período post-revolucionario (1918- 1936) se va perfilando una rama civil y una rama militar profesional de la burocracia política, claramente diferenciadas, pero unificadas en su centro por el representante del Poder Ejecutivo que encarna la unidad - política-militar de la misma.

Con el afianzamiento político del nuevo Estado, surgen una serie de instituciones con funciones precisas y muy bien delimitadas y una se- rie de Ministerios o Secretarías de Estado, quienes tienen a su cargo - la restructuración administrativa, ya bajo ciertas bases sólidas y cien- tíficas, alejando su actuación del empirismo burocrático que las había- caracterizado.

Podemos considerar que a partir de 1936 se inicia el nacimiento-- de la burocracia del Estado y su gran desarrollo, ya como grupo o "sec- tor" social definido y reglamentado en bases jurídicas dictadas por el-- propio Estado.

Consideramos que después que el Estado Mexicano logra su estabilidad económica, consolidándose mediante el establecimiento de una política Agraria adecuada, nacionalizando vitales empresas que entran en manos de extranjeros y remodelando su estructura administrativa, con gran eficiencia y precisión; dando como consecuencia un prolongado desarrollo económico y el cooperativismo entre gobernantes y gobernados.

1.2 ORIGENES DE LA PALABRA

ORIGEN DEL VOCABLO

"El término "BUREAUKRATIE" (burocracia), parece haber sido usado por primera vez en 1745, por Vincent de Gournay, Economista de la Escuela de los Fisiócratas"⁶, (doctrina económica del Siglo XVIII fundada en Francia por Francois Quesnay, esta doctrina consideraba al gobierno un mal necesario, cuya actividad debía limitarse al mínimo indispensable para garantizar la vida y la propiedad, a quien se le atribuye la famosa máxima "LAISSEZ FAIRE, LAISSEZ PASSER" (dejar hacer, dejar pasar). "La reacción contra los organismos despóticos es por otra parte, en armonía con la fé liberal; los fisiócratas y posteriormente las escuelas liberales del Siglo XIX, prefieren la autoridad de la naturaleza a la de los hombres".⁷

-
6. Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Pág. 1488, Tomo 5, Selecciones del Reader's Digest. 13a. Edición, 1981
7. Sauvy, Alfred. "La Burocracia". Pág. 5, Ed. Eudeba. 2a. Edición, Buenos Aires, 1965

TERMINOLOGIA

"Burocracia, expresión de origen francés (Bureaucratie, palabra compuesta de Bureau, despacho u oficina y Cratie que deriva del griego Kratos, poder supremo), que significa literalmente, poder o gobierno de los empleados públicos".⁸

DEFINICION Y CONCEPTO

"BUROCRACIA.- Estructura social formal, funcionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización (definición de Robert K. Merton)".⁹

"BUROCRACIA.- Jerarquía graduada de funcionarios, cada uno de los cuales es responsable ante un superior. De ordinario se aplica este término a la organización gubernativa en sus ramas administrativas, pero existe también en los negocios, la industria, el comercio, los sindicatos, las instituciones sociales, las iglesias y otras formas de organización social. Se acostumbra a caracterizar el burocratismo por su apego a la rutina, por sus normas más o menos inflexibles, las dilaciones, la renuencia a aceptar responsabilidades y su repugnancia a introducir innovaciones".¹⁰

8. Enciclopedia Monitor, Pág. 1028, Tomo 2.

9. Chinoy, Ely. "La Sociedad", Pág. 198, Ed. Fondo de Cultura Económica, 9a. Edición, 1980.

10. Fairchild, H. "Diccionario de Sociología", Pág. 27, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición, 1960.

"BUROCRACIA.- Clase social que forman los empleados públicos; influencia excesiva de los empleados públicos en el gobierno".¹¹

"BUROCRACIA.- Influencia de los empleados públicos en los negocios del Estado; clase social que forman los empleados públicos".¹²

C O N C E P T O S

"El concepto de burocracia depende casi por entero, del hecho de que existan en las sociedades, organismos burocráticos y no burocráticos. De igual modo, si las sociedades modernas estuviesen completamente libres de burocratización, tendríamos un uso escaso para ese concepto, a menos que previésemos un cambio futuro o nos ocupáramos de las burocracias del pasado.

Es indiscutible que la mera existencia del concepto burocracia, y el uso del término por generalizado que se encuentre, no aseguran la existencia de burocracias reales, ya sean presente, pasadas o futuras.

En este caso nuestro uso conceptual puede aplicarse válidamente a nuestras organizaciones sociales existentes pero no las crea, ni presupone su existencia".¹³

11. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, T-2, Pág. 533. Ed. Selecciones del Reader's Digest 13a. Edición. 1981.

12. Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, Pág. 249, Ed. Espasa-Calpe, S.A. de C.V., 2a. Ed. Madrid, 1950.

13. Kamenka, Eugene Krygier, Martin. "La Burocracia la Trayectoria de un Concepto:", Tr. de Eduardo L. Juárez, Pág. 247 y 248, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, 1981.

Es una clase social conformada por empleados públicos los cuales obtienen de su misma actividad su "modus vivendis" e influyen en los negocios del Estado, y por lo tanto, es un elemento esencial del Estado - Moderno.

1.3 ORGANIZACION SOCIAL

La burocracia pública, que es la repartición de la autoridad en orden decreciente a lo largo de un cuerpo de funcionarios con jurisdicciones delimitadas, se dá cuando la división del trabajo prolifera y -- hay necesidad de coordinar en uno o varios centros de decisión los diferentes esfuerzos y aptitudes. Poniendo en juego un esfuerzo por racionalizar a lo máximo la administración de los recursos y pasos programáticos del personal.

Este proceso de racionalización se manifiesta en un detallamiento minucioso de la labor que cada quien desempeña, lo que en ocasiones origina que una pequeña falla detenga el movimiento general y para el ciclo completo. Después de dicho esfuerzo coordinador, trae consigo la participación del grupo coordinante en lo que colectivamente se generó, participación que puede ser en especie o con impuestos monetarios.

Los burócratas en México, forman un grupo social que tiene una - doble relación con el gobierno: 1).- Integran el personal técnico-instrumental, con el cual el gobierno ejerce su acción, en cuanto a la distribución de los servicios y bienes ligados al desarrollo y 2).- Están en situaciones de obreros frente al patrón.

1.4 CLASIFICACION DE LA BUROCRACIA Y SUS CARACTERISTICAS

En función al grado de jerarquía y remuneración, clasificamos a la burocracia en tres niveles:

Alta Burocracia

Media Burocracia

Baja Burocracia

ALTA BUROCRACIA.- Hemos considerado ésta desde el nivel jerárquico más alto, el Presidente de la República (Poder Ejecutivo), el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Poder Judicial) y - los representantes populares que forman el Congreso de la Unión (Diputados y Senadores del Poder Legislativo), en forma descendente a niveles de puestos hasta llegar a los directores y subdirectores, dentro de las Secretarías del Estado y Gerentes y Subgerentes, dentro de las empresas descentralizadas y de participación estatal.

En su gran mayoría son funcionarios con título profesional, sujetos a presupuestos altos, con nombramientos directos y denominados de - Confianza.

MEDIA BUROCRACIA.- Considerando que las estructuras orgánicas de las Secretarías del Estado y organismos descentralizados corresponden - al sistema tradicionalmente conocido como de organización funcional - - (también llamado horizontal), la burocracia del tipo medio, la componen los funcionarios y empleados de los niveles de Jefe de Departamento en forma descendente, hasta llegar a los puestos de Auxiliares o Mecanó-

grafos, pasando por los Subjefes de Departamento, Jefes de Oficina, Jefes de Sección y Jefes de Mesa.

Son empleados de BASE, sujetos a presupuestos medios y escalafón, además de pertenecer a un sindicato de empleados. Sus conocimientos técnicos son del tipo medio no calificado, en su gran mayoría, sin título profesional expedido, de cultura simplista y estudios a nivel de ploma.

BAJA BUROCRACIA. - Es la considerada compuesta por empleados del orden de servicios generales o de vigilancia, tales como Archivistas, Choferes, Auxiliares de Intendencia (Mozos), Conserjes y Porteros, últimos en el escalafón de Base, aunque en la mayoría de los Estados, tienen casi siempre el carácter de eventuales o supernumerarios. Sus estudios difícilmente alcanzan la primaria elemental, son nulos en conocimientos técnicos, pero con predisposición manual.

C A R A C T E R I S T I C A S

"Trataremos de aclarar las características de la organización burocrática, basándonos en observaciones hechas por los sociólogos que se han ocupado antes de este tema. R.H. Hall, informó acerca de sus mediciones de las seis características importantes de la burocracia citadas con frecuencia por "grandes autores".

Estas seis características son:

1. Una división de trabajo especializada por funciones.
2. Una jerarquía explícita de la autoridad.

3. Reglas que describen los deberes y derechos de los funcionarios.
4. Un conjunto de procedimientos de operación uniformes.
5. Relaciones impersonales entre los funcionarios.
6. El empleo y la promoción basados en el mérito técnico.

La burocratización es el grado en que estas características estuviesen presentes en una organización, Hall, se cuestiona lo siguiente: "En que medida muestran estas características las organizaciones -- reales".

Para determinar ésto, administró un cuestionario escalado a una muestra del personal de diez organismos de diverso tamaño. Para cada organismo, se calcularon las clasificaciones medias de cada característica, pero aunque esas clasificaciones variaron, no reflejaron las posibles diferencias existentes entre la política oficial y el comportamiento efectivo dentro de los organismos. Aparte de esa dificultad, tanto -- las clasificaciones originales, como los coeficientes de correlación -- calculados entre las seis características, justificaron que Hall, obtuviera algunas conclusiones.

La primera conclusión fue que cada una de las características a parecía en grados significativamente diferentes en los diversos organismos examinados; tales organismos estaban burocratizados en grandes variables. La segunda conclusión fue que las seis características no estaban altamente intercorrelacionadas, es decir, al grado en que cada característica aparecía en un organismo era relativamente del grado en que aparecían las otras características. Una tercera conclusión fue, que ni la edad,

ni el tamaño de ninguno de los organismos estaban significativamente -- correlacionados con el grado en que estuviese presente cualquiera de -- las seis características.

Por último, Hall, llamó la atención sobre el hecho de que una de las características, la del mérito o la competencia técnica, aparecía - asociada negativamente con la presencia de las otras características.

Según Hall: "Es una situación altamente burocratizada, es posible que una persona muy competente no pueda ejercer toda su competencia debido a las limitaciones procesales específicas, a la limitación de la esfera de actividad, a la limitación de la autoridad por efecto de las exigencias jerárquicas.

Nos quedamos entonces con un conjunto de cinco características - de la burocratización: Especialización del trabajo, autoridad jerárquica, reglas para el personal, procedimientos de operación uniformes y relaciones impersonales. Estas características parecen variar independientemente entre sí, y de la edad y el tamaño del organismo. La tesis de - Weber, de que la administración basada en expedientes, es un rasgo característico de la burocracia".¹⁴

"Max Weber, define la dominación como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos

14. Kamenka, Eugene y Krygier, Martin. "La Burocracia; la Trayectoria - de un Concepto". Tr. Eduardo L. Juárez, Págs. 249 a 254. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, 1981.

(o para toda clase de mandatos), y descansa en los más diversos motivos de sumisión, justificación interna; la costumbre, el don de gracia y legalidad que se reflejan en tres tipos ideales de dominación: la dominación tradicional (costumbres), la carismática (el don de gracia), y la legal (legalidad).

La dominación o autoridad requiere de un cuadro administrativo y este cuadro administrativo, es un conjunto de personas en las cuales se puede tener confianza para la ejecución de órdenes generales y mandatos concretos. Esto supone la existencia de un imperante y sus cuadros administrativos o funcionarios que constituyen la burocracia.

La dominación burocrática que forma parte de la dominación legal, aquí se obedece no a la persona, en virtud de su derecho propio, sino a la regla estatuida.

Max Weber, nos habla de político y funcionario, en donde el funcionario tiene límites fijos a su acción, ambos son distintos, si no en cuanto a la forma, sí en cuanto al contenido. La diferencia, dice Weber, reside en parte en la clase de actuación esperada. El deber del funcionario es ejecutar las órdenes de su superior, aún cuando sean equívocas, y estar por encima de cualquier partidismo".¹⁵

15. Sirvent, Carlos; Hernández, Salvador; Colmenero, Sergio y otros. -- "Las Clases Dirigentes en México". Págs. 10 a 15, Ed. U.N.A.M., 1a. Edición, 1973

"La dominación supone un individuo o grupo que domina, y un individuo o grupo dominado, es decir, la dominación comporta una relación - de reciprocidad entre dominadores y dominados".¹⁶

"Max Weber, distingue tres principios de legitimación, a cada uno de los cuales corresponde un cierto tipo de organización definidores de tres tipos puros de dominación, a saber:

Dominación Carismática.- Es la que el líder, sea profeta, héroe- o demagogo, justifica su dominio por su carisma (gracia) y por sus proezas o capacidades.

Dominación Tradicional.- Que se apoya en la creencia de la santidad de las tradiciones y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad.

Dominación Legal o Dominación Racional.- El principio legitimador que sustenta este tipo de dominación lo es la creencia en el acierto de la Ley. En este caso, el pueblo obedece las Leyes no porque procedan de un líder carismático o tradicional, sino porque cree que tales - Leyes han sido establecidas a través de un procedimiento correcto y justo, considerado como tal por gobernantes y gobernados.

Particularmente es el tercer tipo de dominación la dominación racional, la que nos interesa, puesto que a partir de ella, se explica el desarrollo de la burocracia.

16. Sirvent, Carlos. "La Burocracia". Pág. 17. Ed. ANUIES, 1a. Edición, 1977.

Para Weber, la organización administrativa típica correspondiente al tipo legal de dominación, la define como burocracia.

En cuanto a que el proceso de burocratización no se ha limitado únicamente al aparato estatal, concreta diciendo, que la burocracia como TIPO DE ORGANIZACION ha penetrado gradualmente en todas las instituciones sociales, sean éstas del campo religioso, económico, educativo, militar, etc.

La más importante conclusión a la que llega nuestro autor, es la siguiente: "...La burocracia es la más eficiente forma de organización inventada por el hombre...pero...temo que la CRECIENTE BUROCRATIZACION del mundo moderno, constituye la MAYOR AMENAZA para la libertad individual y un serio peligro para las instituciones democráticas de las sociedades occidentales".¹⁷

1.5 BUROCRACIA Y PODER

Si bien la burocracia es indispensable en la sociedad moderna, - puede representar, sin embargo tal concentración de poder potencial que amenace los valores existentes o incluso a todo el sistema existente. - Puede ser una fuerza de transformación social, o bien puede poner sus - fuerzas propias en oposición a todo cambio social, incluso a todo cambio de interés público. Hablando en términos generales las burocracias - son baluarte de conservadurismo en parte por los hacedores de política -

17. Azuara Pérez, Leandro. "Sociología", págs. 233 a 238. Ed. Porrúa, 2a. Edición, México, 1978.

de tales organizaciones representan intereses creados que se resisten a cambiar. Los movimientos de Reforma en casi toda la ciudad han chocado invariablemente con una o más organizaciones burocráticas que afirman funcionar en interés público.

Una burocracia puede ser, al mismo tiempo, democrática y autoritaria. Su personal puede estar seleccionado impersonalmente y a la vez democráticamente, sobre la base de su competencia más que de prejuicios o recomendaciones, pero sus políticas y prácticas pueden ser de naturaleza autoritaria, formuladas y llevadas a cabo por el grupo dirigente que ocupa los primeros puestos del poder. Sino se ve refrenado, por fuerzas contrarias, el poder burocrático puede convertirse en tiranía, benevolente o de otro carácter. Con impresionante retórica. Wright Mills, ha escrito sobre los grandes baluartes burocráticos de la sociedad norteamericana, y sobre las trabas que puede obtener el poder económico, político y militar.

Para él, este sistema de trabas del poder representa una grave amenaza para los valores tradicionales del sistema norteamericano.

Se puede ver como hasta en la religión hay burocracia y una de las burocracias más complejas es la Iglesia Católica Romana, organización internacional fuertemente estructurada, con una jerarquía de funcionarios que se extiende desde el Papa, hasta el más humilde sacerdote de parroquia. En esta jerarquía, la autoridad fluye desde el de más arriba, hasta el más bajo, a través de distintas categorías, Además la Igle

sia tiene a veces algunas funciones, como la de sostener económicamente asilos, guarderías, etc.

C A P I T U L O I I

LA SINDICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO.

- 2.1.- Derecho de asociación.
- 2.2.- La asociación profesional y el sindicalismo.
- 2.3.- Sindicato y coalición.
- 2.4.- El patrón y los trabajadores.
- 2.5.- Los trabajadores al servicio civil del Estado.

CAPITULO II

LA SINDICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO

2.1 DERECHO DE ASOCIACION

A Aristóteles se le atribuye la expresión formal del espíritu -- asociativo del hombre y de que la vida social es un imperioso mandato - de la naturaleza.

El hombre instintivamente adquiere conciencia de su debilidad y busca el modo de superarla, uniendo sus fuerzas con los demás, para combatir los problemas de un mundo hostil.

Lo social es condición forzosa del hombre, siempre ha estado en contacto con sus semejantes por consiguiente la asociación no es creación del derecho, sino por el contrario, se trata de un fenómeno anterior al Derecho.

De ahí que constituya una garantía esencial al reconocimiento del Derecho de asociación, que lo único que logra, es dar valor legal a una realidad social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo Noveno, establece el Derecho de asociarse, mismo que es considerado como una garantía individual.

Dicho precepto legal, explica en forma breve y concisa, lo que - significa la palabra asociación dentro del ámbito jurídico de la legislación mexicana, por lo cual se transcribe a continuación:

"...ARTICULO 9°.- NO SE PODRA COARTAR EL DERECHO DE ASOCIARSE O REUNIRSE PACIFICAMENTE CON CUALQUIER OBJETO LICITO PERO SOLAMENTE LOS CIUDADANOS DE LA REPUBLICA PODRAN HACERLO PARA TOMAR PARTE EN LOS ASUNTOS POLITICOS DEL PAIS. NINGUNA REUNION ARMADA TIENE DERECHO A DELIBERAR.

NO SE CONSIDERA ILEGAL, Y NO PODRA SER DISUELTA UNA ASAMBLEA O REUNION QUE TENGA POR OBJETO HACER UNA PETICION O PRESENTAR UNA PROTESTA POR ALGUN ACTO A UNA AUTORIDAD SINO SE PROFIEREN INJURIAS CONTRA ESTA, NI SE HICIERE USO DE VIOLENCIAS O AMENAZAS PARA INTIMIDARLA U OBLIGARLA A RESOLVER EN EL SENTIDO QUE SE DESEE..."

ANALIZANDO el precepto constitucional transcrito, podemos observar que la palabra asociación la toma como sinónimo de reunión, esto es, que otorga permiso a todos los individuos que se encuentren dentro del territorio mexicano.

Dicha asociación se refiere a los casos en que deben tratarse los problemas de tipo político nacional, de forma grupal, es decir, manifestando las inquietudes del pueblo públicamente.

Por otro lado, el Artículo alude que las reuniones deben ser pacíficas, ésto es, que no deberá haber intervención de la fuerza tanto -

ffsica como ideológica, ya que si existiera ésta, se estaría violando -
dicho precepto.

El objeto de las reuniones o manifestaciones efectuadas por el -
pueblo, debe ser lícito, es decir, dentro de los lineamientos legales -
establecidos.

Quando el objeto es ilícito o ilegal, no procede la aplicación -
de este precepto, y por consiguiente podrá no ser aplicado dicho Artí-
culo, disuelta la manifestación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aclara
que solamente los ciudadanos de la República Mexicana, pueden efectuar-
dichas manifestaciones, es decir, que sólo a ellos les pertenece este -
derecho.

Los extranjeros en ningún momento podrán efectuar actos de aso-
ciación o reunión pública, porque violarían este precepto, ya que sólo-
se otorga para resolver o tomar parte en asuntos políticos del país.

Si algún extranjero tomase parte en alguna asociación pública, -
estaría interviniendo en los destinos políticos del Estado y ésto no es
tá permitido por nuestras leyes.

Dentro del Artículo se presenta también el derecho de petición, -
el cual puede ser ejercitado por cualquier ciudadano mexicano.

El Derecho de petición antes mencionado, se refiere también, a -

la presentación de una protesta en contra de algún acto de autoridad, - siempre que no se injurie a la misma.

A este respecto, cabe aclarar que dicho Artículo se encuentra basado en la moral y las buenas costumbres del país, y si no se hiciere - así, se daría origen a la violencia física entre grupos antagónicos.

Como se ha podido observar en el análisis del Artículo Noveno - Constitucional, asociación, es sinónimo de reunión a nivel público, ya sea para protestar o para pedir intervención del gobierno en algún acto de tipo político.

En opinión del Maestro Mario de la Cueva.

"La asociación, es una unión permanente de personas constituidas para la realización de un fin distinto al reparto de utilidades".¹⁸

La definición de las asociaciones es paralela a la de reunión, - con la diferencia de que la reunión tiene una existencia breve y la asociación se crea para durar, de ahí que la idea de fin constituye un elemento esencial.

Por sus orígenes y fines, la libertad de asociación es un dere-- cho político, una garantía individual de todos los hombres para la realización de los fines propuestos.

18. De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", 3a. Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1984. Pág. 238.

Y por su naturaleza, la libertad de asociación es un derecho público subjetivo que impone al Estado un deber-hacer a los hombres.

La libertad de asociación se ejerce por personas físicas para la creación del grupo, también por la asociación ya formada, para que nadie estorbe el cumplimiento de los fines que hubiesen sido asignados.

Concluyendo, la libertad de asociación, es uno de los logros más hermosos de la democracia.

2.2 LA ASOCIACION PROFESIONAL Y EL SINDICALISMO

El origen de las asociaciones profesionales, conocidos por sindicatos, se remonta a la Sociedad Particular de Socorros Mutuos, organización creada con anterioridad a la aparición del Artículo Noveno de la Constitución Federal de 1857, Artículo que hacía referencia a la garantía individual de asociación.

Pero como este Artículo no reunía los fines clasistas aspirados por el obrero en esa época transitó por el Cooperativismo en su lucha social por considerar que esta clase de sociedades, las salvaguardaba tanto de la miseria como de la codicia del capitalismo, una vez que habían experimentado las mutualidades, sin aparente resultado, toda vez que el ejercicio del derecho de huelga estaba prohibido en el Artículo 925 del Código Penal de 1871, que a continuación se transcribe:

"...ARTICULO 925.- SE IMPONDRA DE OCHO DIAS A TRES MESES DE ARRES

TO Y MULTA DE VEINTICINCO A QUINIENTOS PESOS O UNA SOLA DE ESTAS DOS --
 PENAS, A LOS QUE FORMEN UN TUMULTO O MOTIN O EMPLEEN DE CUALQUIER OTRO --
 MODO LA VIOLENCIA FISICA O MORAL, CON EL OBJETO DE HACER QUE SUBAN O --
 BAJEN LOS SALARIOS O JORNALES DE LOS OPERARIOS, O DE IMPEDIR EL LIBRE --
 EJERCICIO DE LA INDUSTRIA DEL TRABAJO..."

Pero si alguna vez se llegaba a realizar este hecho social, fue por la tolerancia de la autoridad, pudiendo reprimir en cualquier momento como lo hizo masacrando a los trabajadores a principios del Siglo XX.

El abatimiento del Artículo Penal citado, por el trabajador organizado, fue el triunfo más notable de la clase trabajadora y el que abrió el camino para el advenimiento del derecho de huelga que hoy dentro de un marco legal es utilizado como instrumento de defensa de los trabajadores.

La primera Asociación Profesional según la historia, con los objetivos y finalidades que en la actualidad conocemos, fue fundada el 16 de septiembre de 1972, el "Círculo de Obreros", formada en su mayoría por artesanos y obreros de hilados y tejidos.

Todas las demás que le sucedieron, contribuyeron a consagrar la garantía social en la Fracción XVI del Artículo 123, Apartado " A " de la Constitución Federal.

"...ARTICULO 123.- FRACCION XVI.- TANTO LOS OBREROS COMO LOS EM-

PRESARIOS TENDRAN DERECHOS PARA COLIGARSE EN DEFENSA DE SUS RESPECTIVOS INTERESES, FORMANDO SINDICATOS, ASOCIACIONES PROFESIONALES, ETC..."

No obstante este derecho y con anterioridad ya había sido reglamentado en los textos constitucionales de algunos Estados; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene en dos de sus disposiciones fundamentales, la referencia a la asociación en general, en el Artículo Noveno y a la asociación profesional en la Fracción XVI del Artículo 123, Apartado " A ", que anteriormente citamos.

El Maestro Mario de la Cueva, en su libro "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO", opina: "...Que sin dejar de reconocer su identidad esencial, afirma que entre ambos derechos, existen diferencias fundamentales, producto de circunstancias, ideas y propósitos distintos, tales diferencias como:

1. La Filosofía Social, Política y Jurídica que inspiró las declaraciones de los derechos del hombre, incluido el derecho general de asociación, se expresó en el individualismo y en el liberalismo económico, doble pensamiento de la burguesía.

La libertad sindical fue producto de la vida humana que sufría - injusticia y que se vió obligada, mediante las organizaciones sindicales a luchar contra el capital y su Estado.

2. La libertad general de asociación, se integró en un derecho frente al Estado, al que impuso un no-hacer.

La libertad sindical fue el derecho de los trabajadores a organizarse frente al capital, a fin de imponerle la igualdad jurídica en la fijación de las condiciones de trabajo; pero tuvo que ser también -- un derecho frente al Estado, un dejar hacer a los trabajadores, un no prohibir ni las asociaciones, ni sus luchas huelguísticas.

3. La libertad general de asociación, no cubre ni puede cubrir la libertad sindical.

El indudable que al amparo del principio general pudieron vivir los sindicatos, pero la libertad sindical posee muchos matices, entre los que se coloca el deber de los empresarios, de tratar colectivamente con los sindicatos, las Condiciones de Trabajo, deber que no puede imponer la libertad general de asociación.

4. Las conclusiones antecedentes, son el resultado de otra diferencia entre los dos derechos:

La libertad general fue un derecho de todos los hombres, sin que pudieran consignarse limitaciones, lo que significa que los trabajadores y sus patrones, podían asociarse para los más variados fines culturales o deportivos.

La libertad sindical fue un derecho de una clase social, esto es, fue un derecho de clase.

"Queremos establecer las posibles relaciones entre las dos manifestaciones de la libertad de asociación.

Las dos libertades son el efecto consecuente de un impulso asociativo, que es siempre idéntico a sí mismo, porque deriva de la naturaleza social de los hombres.

Un primer punto de contacto se dá en la doble titularidad del derecho: Al analizar la libertad general de asociación, aceptamos que la persona humana es el titular primero, pues ante todo es indispensable la libertad de los hombres para asociarse, titularidad que corresponde también, de un ángulo distinto a la asociación creada, ya que sin ella, no podría cumplir sus fines; la solución es idéntica en el problema sindical.

En un segundo aspecto, se aproximan cada vez más las libertades, y es en la actividad política: Son muchos los pueblos en los que el movimiento obrero, además de su vida sindical, ha adquirido la convicción de que le corresponde actuar en la vida política, integrando los poderes legislativos, a efecto de actuar desde ahí en beneficio de los trabajadores o bien como un grupo de presión".¹⁹

EL SINDICALISMO

El sindicalismo nació en forma natural como respuesta humana al materialismo de la burguesía, no fue creación de los hombres de ciencia-filósofos o economistas.

19. Mario de la Cueva. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Op. Cit. Pág. 244.

La sociedad se escindió en dos sectores generales: El trabajo y capital.

La burguesía, dueña de los instrumentos de la producción, se había adueñado del Estado, lo que dió por resultado que los trabajadores-tuvieran un sólo enemigo; la burguesía y el Estado.

"Así fue como nacieron las dos finalidades del sindicalismo, -- una inmediata; el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida. Y otra mediata, la creación de la república del trabajo".²⁰

"En este hecho, conciencia de la unidad de la clase trabajadora y en su decisión de luchar por la realidad de la justicia social para el trabajo, elevado a la categoría de valor supremo de la vida social, radica la esencia misma del sindicalismo".²¹

Los trabajadores exigieron se les reconociera la misma libertad de que gozaban las fuerzas económicas, esto es, demandaron la universalización de la regla, no intervención del Estado en las relaciones económicas, lo que equivaldría al reconocimiento de las libertades de sindicalización, de negociación y contratación colectivas y huelgas.

Esto implicaba la superación de la concepción individualista de la vida social, del hombre y de las normas de la Ley Le Chapelier, cuya esencia consistía en la prohibición de cualquier acción o pretensión del

20. Mario de la Cueva. Op. Cit. Pág. 252

21. Idem. Pág. 253

trabajo que de alguna manera estorbaba al desenvolvimiento libre del ca
pital.

El sindicalismo imponía la igualdad del trabajo y el capital an
te la Ley, y cada uno de los factores de la producción actuaría libre-
mente en defensa de sus intereses y derechos.

El sindicalismo fue un impulso de vida nueva, la respuesta del -
trabajo al capital, la postulación del principio de que el trabajo tam-
bién debe contar en la estructuración de los fenómenos económicos.

La conquista de la libertad sindical fue el reconocimiento de -
un derecho social y no una concesión del Estado.

En opinión del Maestro Néstor de Buen, "...no es posible esta-
blecer un concepto universal del sindicalismo en la medida que la misma
institución regulada por distintos sistemas legislativos presentan dife
rencias esenciales.

Sin embargo, si se analizan con cuidado las formas distintas en
que es contemplado el sindicalismo en la medida que hay un factor común
innegable: La agrupación de trabajadores para la defensa de sus intere-
ses, se puede llegar a la conclusión de que hay un fondo común a toda
organización sindical..."²²

22. Néstor de Buen L., "Derecho del Trabajo", 5a. Edición, Tomo II, Edi
torial Porrúa, México, 1983. Pág. 623

2.3 SINDICATO Y COALICION

La libertad de coalición como la asociación profesional forma -- parte muy importante de las instituciones que integran el derecho colectivo del trabajo, y que encuentran su fundamento en la Fracción XVI del Artículo 123, Apartado " A " de la Constitución Federal.

"...ARTICULO 123.- FRACCION XVI.- TANTO LOS OBREROS COMO LOS EMPRESARIOS TENDRAN DERECHO PARA COALIGARSE EN DEFENSA DE SUS RESPECTIVOS INTERESES, FORMANDO SINDICATOS, ASOCIACIONES PROFESIONALES, ETC..."

La asociación nace espontáneamente del medio social. Es tan natural como la libertad del individuo y nada puede impedir cambiar sus esfuerzos y actuar en común y no sólo.

La naturaleza y las necesidades del hombre, hacen de la asociación, un derecho primordial que el legislador no puede prohibir.

La Ley Federal del Trabajo, en el Artículo 356, establece:

"...ARTICULO 356.- SINDICATO ES LA ASOCIACION DE TRABAJADORES O PATRONES, CONSTITUIDA PARA EL ESTUDIO, MEJORAMIENTO Y DEFENSA DE SUS -- RESPECTIVOS INTERESES..."

En opinión del Maestro J. Jesús Castorena, al tratar sobre la clasificación de los requisitos que deben operar para la constitución de un sindicato de trabajadores, dice: "...Que para que un sindicato se considere legalmente constituido, la Ley le exige el cumplimiento de determi

nados requisitos que son:

Los requisitos de fondo y forma.

Los requisitos de fondo son de 3 clases:

- A). Los requisitos que se refieren a las personas que pueden --
ejercitar el derecho;
- B). Los requisitos que se refieren al objeto; y
- c). Los que tratan acerca de la Organización del Sindicato.

Los requisitos de forma son todos aquellos que se relacionan con los trabajos que proceden a la constitución del sindicato y con las actividades del mismo..."²³

Los requisitos de fondo y forma, deberán cumplimentarse para que se tenga por legalmente constituido un sindicato con personalidad jurídica propia, así como la capacidad tanto de representación colectiva, - como procesal, a través de sus órganos representativos y de conformidad con el derecho laboral.

COALICION

Se crearon las primeras coaliciones de trabajadores en el año de

23. J. Jesús Castorena, Manual de Derecho Obrero. 6a. Edición, Editorial Tipográfica para Offset "ALE", México 1984, Págs. 235 y 236

1870, constituídas por asalariados para enfrentarse a los artesanos de aquella época, siendo ésta la primera manifestación de solidaridad de los trabajadores que además tuvo como meta, luchar por la reglamentación del trabajo y el derecho de huelga.

La Ley Federal del Trabajo, en el Artículo 355, define lo que debe entenderse por coalición, por lo cual a continuación se transcribe dicho Artículo:

"...ARTICULO 355.- COALICION ES EL ACUERDO TEMPORAL DE UN GRUPO DE TRABAJADORES O PATRONES PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES COMUNES..."

"LA SUPERMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION"; en la ejecutoria siguiente establece:

"...EJECUTORIA.- LA COALICION Y LA ASOCIACION PROFESIONAL PARA QUE SE TENGA POR REALIZADO EL FENOMENO JURIDICO DE LA COALICION EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 258 (355) DE LA LEY, ES SUFICIENTE SE TOMA EL " ACUERDO " EN EL GRUPO DE TRABAJADORES FORMADO POR CUATRO O MAS, PARA LA DEFENSA DE UN INTERES COMUN, Y QUE LOS INTEGRANTES DEL GRUPO EN CONCIERTO PRESTEN SUS SERVICIOS A UNA MISMA EMPRESA O PATRON, LIMITANDOSE LA VIGENCIA DE LA COALICION O ACUERDO A LA CONSECUION DEL FIN PROPUESTO. (D. 4590/46.- ANTONIO LOPEZ RIVERA.- JUNIO DE 1947)..."

Los requisitos de fondo, para que se tenga por realizado el fenómeno jurídico de la coalición en la Ejecutoria transcrita, son:

- A). El acuerdo de un grupo para la defensa de un interés común.
- B). Que esté formado por cuatro o más trabajadores.
- C). Que los trabajadores integrantes del grupo en concierto ---
presten sus servicios a una misma empresa o patrón.
- D). La vigencia de la coalición se limita a la consecución del
fin propuesto.

El Maestro Eusebio Ramos, no está muy convencido de la participación de los patrones en la coalición y sobre esto opina:

"Dudamos que en la coalición participen los patrones, aunque -- así se haya expresado, tanto en el mencionado Artículo 258 de la Ley Federal derogada, como en la vigente en el Artículo 355; porque sencillamente faltaría como requisito de fondo... el que se refiere a que "los integrantes del grupo en concierto presten sus servicios a una misma em--presa o patrón".²⁴

Sin embargo, la coalición es una de las instituciones que integran el derecho colectivo del trabajo; y que a pesar de ser ésta, el -- precedente de la asociación profesional y de la huelga; no nos explicamos porqué los legisladores, tanto del Código Laboral derogado, como -- el vigente, además de que no la regulan, fueron imprecisos para definir la coalición, dificultando a los trabajadores que pudieran hacer un me-

24. Eusebio Ramos. "Derecho Sindical Mexicano y las Instituciones que - Genera", 2a. Edición, Editorial Cárdenas, México, 1978, Pág. 17.

por uso de ella en beneficio del interés colectivo.

Es frecuente que se llegue a la confusión entre los dos términos; coalición y asociación profesional, sin embargo entre estas instituciones del derecho colectivo existen marcadas diferencias.

La asociación profesional o sindicato, a diferencia de la coalición, requiere para su existencia legal de la observancia y cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos de fondo y de forma que se señalan en la Ley. Con fines mediatos e inmediatos, sólo para el caso de que se trate de un sindicato de trabajadores, los fines inmediatos luchan por la mejoría económica del trabajador; y a través de los fines mediatos procuran la transformación del régimen capitalista.

Expuestos anteriormente los requisitos de fondo y forma para que se tenga por existente la asociación profesional, concluiremos haciendo notar la diferencia entre requisitos de fondo que deberán observarse en la coalición temporal.

La coalición sólo requiere la satisfacción de los requisitos:

- A). Calidad de trabajadores.
- B). Que se proponga a la realización de un fin que sea de interés común al grupo.
- C). Que los trabajadores en grupo sea mayor en número de tres; y
- D). Siendo además su actitud transitoria sujeto al cumplimiento del fin propuesto.

2.4 EL PATRON Y LOS TRABAJADORES

EL PATRON

La Ley Federal del Trabajo, define al patrón en el Artículo 10, primer párrafo, de la siguiente manera:

"...ARTICULO 10.- PATRON ES LA PERSONA FISICA O MORAL QUE UTILIZA LOS SERVICIOS DE UNO O VARIOS TRABAJADORES..."

En la Ley de 1931, difiere substancialmente de la actual definición; decía:

"...ARTICULO 4º.- PATRON ES TODA PERSONA FISICA O JURIDICA QUE EMPLEE EL SERVICIO DE OTRA, EN VIRTUD DE UN CONTRATO DE TRABAJO..."

Se conceptuaba al patrón en función de la previa existencia de un contrato de trabajo, el contrato de trabajo, tan sólo tiene el efecto de fungir como un elemento de prueba en las condiciones de trabajo, más no de la relación laboral y por otro lado, la ausencia del contrato de trabajo, en nada afecta la existencia y validez del vínculo laboral, ya que en los Artículos 21 y 26 de nuestra Legislación, se establece:

"...ARTICULO 21.- SE PRESUME LA EXISTENCIA DEL CONTRATO Y DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL QUE PRESTA UN TRABAJO PERSONAL Y EL QUE LO RECIBE..."

"...ARTICULO 26.- LA FALTA DE ESCRITO A QUE SE REFIEREN LOS ARTI

CULOS 24 Y 25 NO PRIVA AL TRABAJADOR DE LOS DERECHOS QUE DERIVAN DE LAS NORMAS DE TRABAJO Y DE LOS SERVICIOS PRESTADOS, PUES SE IMPUTARA AL PATRON LA FALTA DE ESA FORMALIDAD..."

"Se objeta a la definición precedente por ser demasiada reducida, pues en élla no se contemplan los elementos de subordinación y retribución. Sin embargo, por lo que hace a la subordinación, es innecesario incluirla, ya que es un dato que va referido al trabajador y no al patrón, y por lo que hace el segundo elemento, o sea la remuneración, no representa un elemento de existencia de la relación laboral, sino tan sólo es su natural consecuencia".²⁵

CLASIFICACION

Para hacer una clasificación de los patrones que tenga un cierto valor, es necesario seguir un criterio dogmático esto es, apegado a la Ley, considerando el diferente tratamiento que se debe dar a los patrones, en las distintas hipótesis que la Ley señala.

La clasificación puede atender a diferentes criterios, como son:

A). POR SU NATURALEZA JURIDICA

- a). Personas individuales.
- b). Personas jurídicas.

25. José Dávalos. "Derecho del Trabajo I", Editorial Porrúa, México, 1985. Pág. 98.

- c). Patrimonios afectos a un fin (con o sin titular determinado).
- B). POR SU EXTENSION:
- a). Empresa.
 - b). Establecimiento.
- C). POR EL TIPO DE ACTIVIDAD QUE DESARROLLAN:
- a). Comerciales.
 - b). Industriales.
 - c). Agrícolas.
 - d). Mineros.
 - e). De servicios.
- D). POR EL DISTINTO TRATAMIENTO JURISDICCIONAL QUE RECIBEN:
- a). De jurisdicción Local.
 - b). De jurisdicción Federal.
- E). POR EL NUMERO DE TRABAJADORES QUE EMPLEEN:
- a). Pequeñas empresas. (Máximo cien trabajadores).
 - b). Regulares empresas. (Más de cien y menos de mil trabajadores).
 - c). Grandes empresas. (Más de mil trabajadores).
- F). POR SU UBICACION:
- a). Dentro de las poblaciones
 - b). Fuera de las poblaciones.

G). POR LA FINALIDAD QUE PERSIGUEN:

- a) Con fines de lucro
- b) Sin fines de lucro

PATRON SUBSTITUTO: La Ley Federal del Trabajo, no nos da el concepto de patrón sustituto, pero reglamenta esta figura en el Artículo-41 que posteriormente transcribimos, después de hacer alusión a lo que debe entenderse por sustitución de patrón.

"La sustitución de patrón, es la trasmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual, el adquirente asume la categoría de nuevo patrón con todos los derechos y obligaciones pasados, presentes y futuros, derivados y que se deriven - de las relaciones de trabajo".²⁶

"...ARTICULO 41.- LA SUBSTITUCION DE PATRON NO AFECTARA LAS RELACIONES DE TRABAJO DE LA EMPRESA O ESTABLECIMIENTO. EL PATRON SUBSTITUIDO SERA SOLIDARIAMENTE RESPONSABLE CON EL NUEVO POR LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LAS RELACIONES DE TRABAJO Y DE LA LEY, NACIDAS ANTES DE LA FECHA DE LA SUBSTITUCION, HASTA POR EL TERMINO DE SEIS MESES; CONCLUIDO ESTE, SUBSISTIRA UNICAMENTE LA RESPONSABILIDAD DEL NUEVO PATRON..."

EL TERMINO DE SEIS MESES A QUE SE REFIERE EL PARRAFO ANTERIOR, SE CONTARA A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE HUBIESE DADO AVISO DE LA SUBSTITUCION AL SINDICATO O A LOS TRABAJADORES..."

26. José Dávalos. Op. Cit. Pág. 101

La sustitución de patrón no afecta la relación de trabajo, pues ésta es una situación jurídica objetiva, establecida entre el trabajador y la fuente de trabajo. Por otra parte, la relación laboral tiene la característica de ser estable y no puede disolverse por voluntad del trabajador, por el patrón excepcionalmente o por causas ajenas a ambos, que hagan imposible la continuación de la realidad de trabajo. Sino fuera de esta manera habría la posibilidad de que la empresa que tiene nuevo titular, no cumpliera con las obligaciones contraídas con los trabajadores; el patrón sustituto fundamentaría que él no había adquirido antes de la sustitución, ninguna obligación con los trabajadores y no respondería de las obligaciones contraídas por el antiguo patrón.

Así se rompería el principio de estabilidad en el trabajo y colocaría al patrón por encima de la Ley, por un acto unilateral de voluntad se disolvería la relación de trabajo, la Ley no sólo está por encima de la voluntad de las personas, define los derechos del trabajador respecto a la unidad económica de producción que es la empresa.

El término de seis meses se cuenta a partir de la fecha en que se haya dado aviso de la sustitución al sindicato o a los trabajadores. Si el aviso no se produce, el patrón sustituido, sigue siendo responsable solidariamente con el patrón sustituto, por no cumplir con el requisito y no existir base para el cómputo de los seis meses.

LOS TRABAJADORES

La Ley Federal del Trabajo, nos da el concepto de trabajador en el Artículo 8°, de la siguiente manera:

"...EL ARTICULO 8°.- TRABAJADOR ES LA PERSONA FISICA QUE PRESTA A OTRA, FISICA O MORAL UN TRABAJO PERSONAL SUBORDINADO.

PARA LOS EFECTOS DE ESTA DISPOSICION, SE ENTIENDE POR TRABAJO - TODA ACTIVIDAD HUMANA, INTELECTUAL O MATERIAL, INDEPENDIEMENTE DEL- GRADO DE PREPARACION TECNICA REQUERIDO PARA CADA PROFESION U OFICIO..."

Del mismo texto de la Ley, se toman los siguientes elementos -- que son indispensables para que la prestación de servicios sea regulada, una vez reunidos dichos elementos, se podrá presumir la existencia de una relación de trabajo.

A).- EL TRABAJADOR SIEMPRE SERA UNA PERSONA FISICA:

Esto es, que nunca podrán intervenir en una relación de trabajo, en calidad de trabajadores, las personas morales, sino las -- personas físicas exclusivamente.

B).- TRABAJADOR, PERSONA FISICA HA DE PRESTAR UN SERVICIO A - OTRA PERSONA FISICA O MORAL:

El servicio del trabajador ha de prestarse a una persona física, esto es, dueña del negocio que es la fuente del trabajo, o a la persona moral, es decir, la negociación en donde el trabajador presta sus servicios.

C).- EL SERVICIO HA DE SER EN FORMA PERSONAL:

Para poder atribuir la calidad de trabajador a un determinado - individuo, es necesario que el servicio sea desempeñado por el mismo, - en forma personal y no por conducto de otra persona; si el servicio se presta por conducto de otra persona, se está ante la figura del interme- diario.

D).- EL SERVICIO HA DE SER DE MANERA SUBORDINADA:

Se debe entender por subordinación, que el trabajo habrá de rea- lizarse bajo las órdenes del patrón a cuya autoridad están subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo.

Nuestra Legislación, en el Artículo 134, Fracción III, establece:
ce:

"...ARTICULO 134.- SON OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES: FRAC-
CION III.- DESEMPEÑAR EL SERVICIO BAJO LA DIRECCION DEL PATRON O DE SU
REPRESENTANTE, A CUYA AUTORIDAD ESTARAN SUBORDINADOS EN TODO LO CONCER-
NIENTE AL TRABAJO..."

De aquí se deduce lo que debe entenderse por subordinación, es-
decir, el trabajo habrá de realizarse bajo las órdenes del patrón a cu-
ya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo relativo-
al trabajo.

De acuerdo a la Ley, la subordinación implica la facultad jurí-

dica de mando por parte del patrón o de su representante y por parte -- del trabajador, el deber de obediencia.

El Maestro Néstor de Buen, habla de un elemento esencial en la - relación de trabajo que es la remuneración y al respecto opina:

"Hemos destacado como nota definitoria de la relación laboral, - a la remuneración. Cabe decir que si el trabajo no es remunerado, no ha brá relación regida por el derecho laboral".²⁷

Y refiriéndose a ésto, el Dr. Mario de la Cueva, opina:

"Sabemos que la relación jurídica nace por el hecho de la presta ción del trabajo personal subordinado; por lo tanto, para su existencia es suficiente la presencia de un trabajador y un patrono, y el inicio - de la prestación de un trabajo, aunque no se haya determinado el monto- y la forma de pago del salario. De lo que deducimos que el salario, si - bien en el campo de la teoría, es un elemento constitutivo de la rela-- ción, en la vida de ella aparece a posteriori, como consecuencia del tra bajo".²⁸

Nosotros coincidimos con la opinión del Maestro José Dávalos, al decir que: "La remuneración no constituye un elemento de existencia que la relación laboral trabajador-patrón, ya que su ausencia, ésto es la -- falta de pago, no conlleva en forma alguna a la inexistencia del víncu--

27. Néstor de Buen. "Derecho del Trabajo", 5a. Edición, Tomo I, Editio--- rial Porrúa, México, 1984, Pág. 16.

28. Mario de la Cueva, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", 9a. Edi- ción, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1984. Pág. 204.

lo laboral, sino por el contrario, éste subsiste".²⁹

2.5 LOS TRABAJADORES AL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, del 14 de enero de 1918, fue la primera Ley Mexicana que reunió en su texto, los temas del Derecho del Trabajo en su época, y uno de los antecedentes importantes de la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció en su Artículo Octavo, que: "...no eran objeto de la Ley los contratos que se refieren a los empleados y funcionarios de la administración y Poderes del Estado..."

La Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció en el Artículo 2) , que: "...Las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las Leyes del servicio civil que expidan..."

El Presidente Lázaro Cárdenas, promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1938, dicho Estatuto reconoció una serie de principios que salvaguardaban la calidad de trabajadores de los burócratas, por ejemplo: Contenía los derechos de sindicalización, de huelga, con las modalidades propias del servicio, de antigüedad, de creación de un Tribunal apto para conocer de los conflictos que se suscitan, etc. Pero dicho Estatuto fue abrogado y en 1941 se publicó en el Diario Oficial, un nuevo Estatuto.

Es en 1951 cuando, como resultado de la presión ejercida por la

29. José Dávalos. Op. Cit., Pág. 94

clase burocrática para que sus relaciones laborales se elevaran a rango constitucional, el Presidente Adolfo López Mateos, envió al Poder Legislativo, un Proyecto para adicionar el Artículo 123 Constitucional, con un Apartado " B ", que contendría la declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos.

En 1960, se aprobó la iniciativa y fue la primera Declaración Constitucional de los Derechos Sociales de los Trabajadores del Estado.

El resultado de la Reforma, fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado " B ", publicada en el Diario Oficial del 20 de enero de 1963.

Los sindicatos de burócratas, tienen características propias -- que los diferencian de los regidos por el Apartado " A " del Artículo - 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria que señala con claridad y precisión como objeto de las coaliciones y sindicatos, el luchar por la -- contratación colectiva, esto es, firma, revisión, cumplimiento, lo cual se establece formalmente en los Estatutos de los sindicatos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional, reconoce a los trabajadores el derecho de asociación profesional, con las modalidades señaladas en el Artículo 67 de la propia Ley, que establece - que los sindicatos de burócratas tienen por objeto el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes; este criterio puede hacer -- pensar que es una función de los sindicatos de los servidores del Esta-

do, el tomar acuerdos para mejorar sus condiciones o pretender celebrar un contrato colectivo de trabajo. Nada más lejos de la realidad, los -- sindicatos burócratas no pueden pretender el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus agremiados, no pueden coaligarse.

Las condiciones de trabajo, según lo enunciado con anteriori---dad, son fijadas cada seis años en forma unilateral, por los titulares de las unidades burocráticas, obligándose a escuchar únicamente al sindicato, sin que éste pueda negociar estas condiciones.

En cuanto al derecho de asociación profesional de los servidores del Estado, la Ley señala las siguientes características:

A).- Los trabajadores de cada dependencia no pueden constituir más que un sindicato.

Con este criterio, se establece la fórmula de sindicato único, - eliminando la posibilidad de la organización plural, y facilitando el - control de los trabajadores de una misma dependencia por un grupo dirigente reconocido por el Estado, a través del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

B).- Los trabajadores afiliados a un sindicato, no pueden dejar de pertenecer al mismo, a menos de que sean expulsados.

Esto elimina la posibilidad de formación de grupos disidentes - organizados al margen del sindicato, y los encuadra para que luchen dentro de los lineamientos establecidos en los Estatutos, por quienes de--

tentan la dirección del sindicato, colocándolos en desventaja.

C).- Los sindicatos de burócratas, sólo pueden agruparse en la única central de trabajadores reconocida por el Estado, la F.S.T.S.E.

Esto elimina la posibilidad de otras centrales, que pudieran -- provocar la dispersión de la organización sindical burocrática y con -- ello, el control que ejerce el Estado sobre los trabajadores y sus dirigentes.

D).- Los sindicatos sólo pueden hacer uso del derecho de huelga cuando se violen de manera general y sistemática, los derechos que consagra el Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional.

La causal de huelga, como se puede notar, está limitada por el Estado en cuanto a "las Condiciones Generales de Trabajo", no especificando como causal la demanda de mejores salarios, a través de la contratación colectiva.

Además, esta única causal reconocida es técnicamente improbable, y su práctica imposible de comprobar. Es decir, los funcionarios del Estado, pueden violar cualquier Condición de Trabajo, siempre que no lo hagan en forma general, o bien que no lo hagan en forma sistemática, -- los trabajadores no podrán acudir a la huelga como recurso para la defensa de sus derechos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no -- señala los tipos de sindicatos mediante los cuales habrá de organizarse

la burocracia, pero en la práctica, la mayoría de éstos, son de carácter nacional.

Para que se constituya un sindicato, es necesario que se agrupen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical registrada con anterioridad y que cuente con mayor número de miembros.

Son funciones de los sindicatos de burócratas, el mejorar y defender los intereses de sus agremiados, a través de su participación en la fijación de "las Condiciones Generales de Trabajo" en cuanto a:

1. La intensidad y calidad de trabajo.
2. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales.
3. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.
4. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos periódicos.
5. Las labores insalubres y aquellas peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas.
6. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Pero la función real del sindicato, como es bien sabido, es la de articular y regular las demandas de los trabajadores a través de la negociación entre líderes y gobierno.

C A P I T U L O I I I

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

- 3.1.- Competencia, integración y atribuciones.
- 3.2.- Cese, despido y destitución de los trabajadores al servicio Civil del Estado.
- 3.3.- Autoridades laborales que intervienen en el caso de cese, despido y destitución de los trabajadores al Servicio Civil de la Federación.
- 3.4.- La Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.
- 3.5.- Características de los servidores públicos.

C A P I T U L O I I ITRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJEA).- ANTECEDENTES

Hasta los años treintas, los trabajadores públicos se encontraban totalmente desprotegidos, ya que no existía reglamentación legal -- que salvaguardara sus derechos frente al Estado.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, excluía en su Artículo 2º, a los servidores públicos al estipular lo siguiente:

"...ARTICULO 2º.- LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES SE REGIRAN POR LAS LEYES DEL SERVICIO CIVIL QUE SE EXPIDAN..."

En base a este Artículo, los servidores públicos se encontraban expulsados del Derecho del Trabajo y vivían en un clima de incertidumbre, toda vez que, en cada cambio de administración o del titular de -- una dependencia, podían ser separados de sus empleos, sin posibilidad alguna de defensa.

"Al respecto se argumentaba que las relaciones entre el empleado público y los órganos del estado no podían ser objeto de una reglamentación igual a la de los demás trabajadores, puesto que, según los -- tratadistas del Derecho Administrativo, tanto las características de la

función pública como los nexos del servidor público con el gobierno eran muy diferentes de los prevalecientes en el sector empresarial".³⁰

Todo esto fue generando en los servidores públicos un sentimiento de injusticia, agravado por la inestabilidad privativa del empleo público.

El 9 de abril de 1934, el entonces Presidente, General Abelardo L. Rodríguez, dictó un Acuerdo Administrativo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Social, que rigió hasta el 30 de noviembre del mismo año, por disposición expresa de su Artículo Segundo Transitorio. En este Ordenamiento, ya se contemplaban algunos derechos y obligaciones para los trabajadores del Estado, pero lo fundamental de dicho Ordenamiento, fue la determinación de que éstos sólo podían ser separados de su empleo por causa justificada.

El Acuerdo en cuestión fue el primero en reconocer a los servidores públicos, tanto derechos como obligaciones y a su vez, les otorgó una tranquilidad en lo referente a la conservación de sus empleos.

Posteriormente, en el año de 1938, el Presidente General Lázaro Cárdenas, envió al Congreso, una Iniciativa de Ley, que se conoce con el nombre de "Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", que fue promulgada ese mismo año, el 27 de septiembre de 1938.

30. Guerrero, Euquerio. "Manual de Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, México, 1980. Pág. 491

El Estatuto de 1938 contemplaba, en el Artículo 92, la creación del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado y las Juntas Arbitrales, señalando la forma en que deberían ser -- constituidos. El Texto de este Artículo, era el siguiente:

"...ARTICULO 92.- EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DEBERA SER COLEGIADO Y LO INTEGRARAN: UN REPRESENTANTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DESIGNADO DE COMUN ACUERDO POR LOS -- TRES PODERES DE LA UNION; UN REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES, DESIGNADO POR LA FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Y UN TERCER ARBITRO QUE NOMBREN ENTRE SI LOS DOS REPRESENTANTES CITADOS. ADEMAS, EN CADA UNIDAD GUBERNAMENTAL EXISTIRA UNA JUNTA ARBITRAL, QUE TAMBIEN SERA COLEGIADA, Y ESTARA INTEGRADA POR UN REPRESENTANTE DEL JEFE DE LA UNIDAD, OTRO DEL SINDICATO DE TRABAJADORES Y UN TERCERO ELEGIDO EN LA FORMA ANTERIORMENTE EXPRESADA. LAS JUNTAS PODRAN SER PERMANENTES O ACCIDENTALES, SEGUN LA FRECUENCIA DE SUS LABORES..."³¹

La competencia que otorgaba este Estatuto, tanto al Tribunal de Arbitraje como a las Juntas Arbitrales, estaba contemplada en su Artículo 99, cuyo texto era el siguiente:

"...ARTICULO 99.- LAS JUNTAS DE ARBITRAJE SERAN COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES QUE SE SUSCITEN ENTRE FUNCIONARIOS DE UNA UNIDAD BUROCRATICA Y LAS INTERSINDICALES DE LA PROPIA UNIDAD.

31. Trueba Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", Ed. Porrúa, México, 1973, Pág. 136

EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE SERA COMPETENTE:

- I.- PARA RESOLVER EN REVISIÓN LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL ESTADO O SUS REPRESENTANTES Y SUS -- TRABAJADORES;
- II.- PARA CONOCER Y RESOLVER LOS CONFLICTOS COLECTIVOS QUE SURJAN ENTRE LAS ORGANIZACIONES AL SERVICIO DEL ESTADO Y ESTE ULTIMO;
- III.- PARA CONOCER Y RESOLVER LOS CONFLICTOS INTERSINDICALES -- QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ORGANIZACIONES AL SERVICIO DEL ESTADO:
- IV.- PARA LLEVAR A CABO EL REGISTRO DE LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LA CANCELACION DEL MISMO REGISTRO..."³²

Poco después, cuando se promulgó el Estatuto de los Poderes de la Unión de 1941, por el Presidente Manuel Avila Camacho, los Artículos citados, habían sido modificados en el sentido de que ya no se contemplaban la existencia de las Juntas Arbitrales en cada unidad gubernamental, por lo que los textos de tales preceptos fueron los siguientes:

"...ARTICULO 92.- EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DEBERA SER COLEGIADO Y LO INTEGRARAN: UN REPRESENTANTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DESIGNADO DE COMUN ACUERDO POR LOS -- TRES PODERES DE LA UNION, UN REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES, DESIGNA

32. IDEM. Op. Cit., Pág. 137

DO POR LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Y UN TERCER ARBITRO QUE NOMBRARAN ENTRE SI LOS DOS REPRESENTANTES - CITADOS..."

"...ARTICULO 99.- EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE SERA COMPETENTE:

I.- PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES QUE SE SUSCITEN ENTRE FUNCIONARIOS DE UNA UNIDAD BUROCRATICA Y SUS TRABAJADORES Y LOS - INTERSINDICALES DE CUALQUIER UNIDAD;

II.- PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS QUE SURJAN ENTRE LAS ORGANIZACIONES AL SERVICIO DEL ESTADO Y ESTE MISMO;

III.- PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS INTERSINDICALES QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ORGANIZACIONES AL SERVICIO DEL ESTADO;

IV.- PARA LLEVAR A CABO EL REGISTRO DE LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LA CANCELACION DEL MISMO REGISTRO..."³³

En estos términos, con el surgimiento del Tribunal de Arbitraje, se abrió una etapa en las relaciones del Estado con sus servidores, al tener éstos un Estatuto protector y un Tribunal al cual podían recurrir en el caso de sentirse afectados en sus derechos.

El punto culminante de la lucha de los servidores públicos por lograr mejores condiciones, se presentó en el año de 1959, cuando el -- Presidente López Mateos, envió una Iniciativa de Reforma Constitucional,

33. IDEM. Págs. 141 y 142

tendiente a adicionar al Artículo 123 del Texto Fundamental con un Apartado " B ", que elevaría a nivel constitucional sus derechos laborales.

Esta iniciativa fue aprobada en el año de 1960, quedando el Artículo 123 con dos Apartados: El " A ", que regula las relaciones obre-ro-patronales, y el " B " adicionado, que regularía las relaciones entre el Estado y sus Servidores.

Posteriormente y después de acalorados debates en las Cámaras - fue aprobada la Ley Reglamentaria respectiva y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1963, bajo la denominación de "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional", la cual - abrogó expresamente al Estatuto de 1941.

Esta Ley Burocrática de 1963, como se ha dado en llamarla, retomó de los Estatutos de 1938 y de 1941, lo referente a la impartición de justicia a los servidores públicos, señalando como autoridad competente para conocer de los conflictos que surgieran con motivo de su aplicación, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo por su naturaleza jurídica, un Tribunal Administrativo y que depende formalmente de la Secretaría de Gobernación.

3.1 COMPETENCIA, INTEGRACION Y ATRIBUCIONES

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, está delimitada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 124, el cual señala que el Tribunal será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaiones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o en su caso, la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales; y
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamento de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

En estos términos, en los tres primeros casos, su función es jurisdiccional y en los dos últimos puede decirse que es administrativa.

Los conflictos de carácter individual se dan entre los trabajadores y el titular de una dependencia o entidad y se originan porque -- los trabajadores o el titular no cumplen con lo establecido en la Ley; -- esto es, cuando el titular viola los derechos establecidos para los trabajadores, o los trabajadores incumplen con sus obligaciones previamente establecidas.

Ahora bien, los conflictos de carácter colectivo son aquellos - comunes o pertenecientes a varios trabajadores, o relacionados con todos ellos sin distinción. Estos conflictos se dan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio y por lo regular se refieren a violaciones por parte del Estado, de los derechos colectivos ya - adquiridos y otorgados a tales organizaciones.

Otra de las atribuciones otorgadas al Tribunal, es la de llevar el registro de los sindicatos y dictar su cancelación cuando proceda. - Este registro se elabora con el fin de tener un control de los sindicatos existentes y, a su vez, también conocer quienes son los titulares - de los mismos, con el propósito de dar un reconocimiento oficial a sus actividades, en el entendido de que en cada dependencia sólo podrá existir un sindicato.

La cancelación del registro de un sindicato procederá cuando se disuelva el mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuera mayoritaria. Cualquier persona interesada, puede solicitar la cancelación, y en los casos de que dos organizaciones pretendan ser mayoritarias, el Tribunal ordenará el recuento respectivo y resolverá de plano.

Los conflictos sindicales son aquellos que tienen lugar dentro de un sindicato por pugnas entre sus agremiados, en tanto que los inter sindicales son los que se suscitan entre dos o más organizaciones sindicales por choque de intereses entre ellas. Ambos conflictos son ajenos a los conflictos de trabajo en sí.

Por último, este Tribunal registra las Condiciones Generales de Trabajo (que se fijan por el titular de una dependencia, oyendo el parecer del sindicato de la misma). Los Reglamentos de Escalafón y de las -- Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, así como los Estatutos de los Sindicatos (que son los lineamientos sobre el funcionamiento de la vida interna del sindicato, sin tener nada que ver con las relaciones de trabajo).

INTEGRACION Y ATRIBUCIONES

De conformidad a la Ley Burocrática citada, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es un órgano colegiado que funciona en Pleno y en Salas. Cuenta con un Presidente que es nombrado y removido por el Presidente de la República. Está integrado por Salas; cada Sala se integra por un Magistrado, representante del Gobierno Federal, designado por éste; un Magistrado representante de los Trabajadores, que designa la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado; y un Magistrado tercero en árbitro, que nombran los dos anteriores y que funge como Presidente de la Sala. El Pleno se integra por la totalidad de los Magistrados adscritos a las Salas y por el Presidente del propio Tribunal.

El Presidente del Tribunal, durará en su encargo, seis años; debe tener título de Licenciado en Derecho, expedido cuando menos cinco años antes de la designación y el mismo tiempo de experiencia laboral; percibirá emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A su vez, tendrá las siguientes atribucio-

nes: Representar, administrar y llevar la correspondencia oficial del Tribunal; presidir el Pleno y vigilar el correcto funcionamiento de las Salas y cuidar el orden y la disciplina del personal del Tribunal y todo lo relacionado con dicho personal; rendir los informes en los amparos que se interpongan contra laudos o resoluciones del Pleno.

Los Presidentes y los Magistrados de las Salas, deberán ser mexicanos, en pleno goce de sus derechos civiles, mayores de veinticinco años y no haber sido condenados por delitos que ameriten pena corporal; sus emolumentos serán iguales a los de los Jueces de Distrito. Los Presidentes de las Salas y los Magistrados representantes del Gobierno Federal, deberán tener título de Licenciado en Derecho; los Magistrados representantes de los trabajadores, deberán haber servido al Estado como empleados de base, por un período no menor a cinco años anterior a la fecha de su designación.

Entre las facultades y obligaciones de los Presidentes de las Salas, se encuentran las de cuidar el orden y disciplina del personal de la Sala; rendir los informes en los amparos, cuando las Salas tengan el carácter de autoridad responsable; informar al Presidente del Tribunal sobre las deficiencias de la Sala y tramitar la correspondencia de su competencia.

El Tribunal contará también con un Secretario General de Acuerdos, Secretarios Auxiliares de Acuerdos y Jefe de Actuarios, debiendo todos ellos ser mexicanos, mayores de edad y hallarse en pleno goce de sus derechos civiles, amén de tener título de Licenciado en Derecho.

Asimismo, tendrá todo el personal administrativo que requiera.

3.2 CESE, DESPIDO Y DESTITUCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO.

CONCEPTO DE CESE

Los trabajadores al servicio civil del Estado, sean éstos de base o de confianza, tienen el deber de cumplir con todas y cada una de las obligaciones que impone el desempeño de un empleo público, pero los primeramente citados deberán cumplir además con las obligaciones previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando las relaciones se rijan por el Apartado " B ", del Artículo 123 Constitucional. El incumplimiento de estas obligaciones traerá como consecuencia que se genere el derecho de cese de los efectos del nombramiento o designación de los trabajadores, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias o del Estado, en la forma y términos que establezca la Ley citada.

Ahora bien, del estudio de la Ley Burocrática, encontramos que ésta no precisa lo que debe entenderse propiamente por cese, y tomando en consideración que son escasos sino pocos, los autores nacionales que abordan en sus obras lo referente al derecho burocrático, por tratarse de una materia poco explorada en México, no fue posible encontrar en la doctrina nacional, alguna definición o concepto de cese. Por tal motivo, nos remitiremos a dos laudos dictados por el Tribunal de Arbitraje-

y a una Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que -- aunque no conceptúa específicamente al cese, si podrían ilustrar una idea al respecto, que aunada a lo previsto por la Ley en mérito, nos permitirá elaborar un concepto de la sanción que nos ocupa.

Dichos laudos y tesis jurisprudencial se transcriben en lo conducente, en los siguientes términos:

"...CESE, EFECTOS DEL.- EN LOS CASOS EN QUE EL TRIBUNAL CONCEDE AUTORIZACION PARA CESAR A UN TRABAJADOR, LO HACE PARA QUE ESTE SEA SEPARADO DE SU EMPLEO Y NO UNICAMENTE EN LA ADSCRIPCION QUE EN ESE MOMENTO TENGA SEÑALADA..."

(Laudo: Exp. 200/360. Cruz Mendoza Reyes Vs. Secretario de Hacienda y Crédito Público).

"...CESE, PROCEDENCIA DEL.- NO ES INCOMPATIBLE LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE CARACTER ECONOMICO A LOS TRABAJADORES PUBLICOS. CON EL EJERCICIO DE LA ACCION DE CESE POR PARTE DE LOS TITULARES DEL PODER PUBLICO FEDERAL, PUES LAS PRIMERAS SE ENTIENDEN APLICABLES A LA REPARACION DEL DAÑO CAUSADO POR EL INCUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES UNILATERALES PREESTABLECIDAS (PRESTACION Y CONTRAPRESTACION), Y PEDIR LA TERMINACION DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO, SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO, ES SOLO EL ACTO JURIDICO DE PONER FIN A UNA RELACION CONTRACTUAL. POR LO TANTO, NO EXISTE VIOLACION CONSTITUCIONAL POR "DOBLE SANCION..."

(Laudo: Exp. 456/49. Secretario de Agricultura y Ganadería Vs. - Juana Cázares Leyva).

"...EMPLEADOS PUBLICOS, ACCION PARA CESARLOS.- LA ACCION INTENTA DA POR EL TITULAR PARA CESAR A DETERMINADO TRABAJADOR, NO CONSTITUYE -- PROPIAMENTE UNA SANCION, PUES EN CASO DE QUE SE CONSIDERE PROBADA POR - EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE, TIENE COMO UNICA Y DEFINITIVA FINALIDAD, LA - DE QUE CESEN LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO RELATIVO Y, EN CONSECUENCIA, - SE ROMPA TODA RELACION ENTRE EMPLEADO Y TITULAR, REFERIDA AL NOMBRAMIENTO QUE DEJO DE EXISTIR..."

Directo 5623/1955. Modesto Ortega Olivares. Resuelto el 11 de octubre de 1956, por unanimidad de 5 votos. Ponente el Ministro Pozo. Secretario. Licenciado Juan S. de Zenea. (Boletín de Información Judicial de la S.C. de J., Núm. 111, p. 738, 3 de noviembre de 1956).

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en su Artículo Primero, que "ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa".

De los criterios y de la disposición legal anteriores, se desprende que en el cese se dan siempre los siguientes elementos:

a).- Es un acto unilateral del Estado, generado por incumplimiento de una obligación laboral de un servidor público, cuya consecuencia es la separación del empleo.

b).- Terminación de los efectos del nombramiento sin responsabi

lidad para el Estado.

c).- Acto jurídico que pone fin a una relación contractual.

d).- Separa al trabajador de su empleo al dar por terminado los efectos del nombramiento o designación.

e).- Rompimiento de la relación empleado y titular, respecto al nombramiento; y

f).- En todo caso, debe existir una causa justificada.

En estos términos, al tenor de los elementos indicados, entiendo mos por cese al acto unilateral del Estado, por medio del cual se separa, terminan o se extinguen los efectos del nombramiento, designación o relación contractual de los trabajadores a su servicio, por el incumplimiento de una obligación o causa que lo justifique.

DESPIDO

CONCEPTO DE DESPIDO

El Dr. Mario de la Cueva, señala que "la rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de los sujetos, -- cuando el otro incumple gravemente con sus obligaciones", y señala asimismo, que "es el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación de trabajo, en el caso de que el otro, incumpla gravemente sus obligaciones por lo tanto,

el titular del derecho puede hacer uso de él o abstenerse".³⁴

Esta definición del Dr. de la Cueva, contempla no sólo como facultad del patrón la de rescindir, sino que también el trabajador puede hacerlo, esto es, la rescisión puede ser ejercitada por cualquiera de las partes que integran la relación de trabajo.

En este sentido, Néstor de Buen, menciona que "el despido es catalogado por la ley como una forma de rescisión, esto es, un acto unilateral a virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador".³⁵

Para Roberto Muñoz, "el despido consiste en la facultad que tiene el patrón para impedir que el trabajador le siga prestando sus servicios con el fin de disolver el vínculo laboral".³⁶

La doctrina define el despido como "el acto por virtud del cual hace saber el patrón al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en consecuencia, queda separado del trabajo".³⁷

El despido es pues la disolución de las relaciones de trabajo - en forma unilateral por parte del patrón (entiéndase Estado), por haber incurrido el trabajador en algún acto u omisión que implique un in-

34. De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho". Op. Cit. Pág. 251

35. De Buen, Néstor. Op. Cit., Tomo II, Pág. 76

36. Muñoz Ramos, Roberto. "Derecho del Trabajo", Tomo II, Ed. Porrúa, - México, 1983, Pág. 319

37. De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho", Op. Cit., Pág. 241

cumplimiento grave de sus obligaciones laborales, y que haya sido resultado de una actividad o abstención del propio trabajador, la cual pudo evitarse en el caso concreto si éste hubiera obrado conforme a su deber.

De los conceptos anteriores citados, se desprende que para que el despido pueda darse, es necesario que concurren las siguientes circunstancias:

- a). Que exista un acto y omisión por parte del trabajador que implique el incumplimiento de alguna obligación laboral.
- b). Que dicho acto y omisión sea de naturaleza grave.
- c). Que el acto u omisión pueda haberse evitado si el trabajador hubiere obrado conforme a su deber.

DESTITUCION

CONCEPTO DE DESTITUCION

Los servidores públicos del Estado, tienen deberes genéricos y específicos de cumplir con todas las obligaciones de carácter administrativo que impone el desempeño de cada empleo, cargo o comisión dentro del servicio público. La infracción a estas obligaciones acarreará para el infractor la configuración de responsabilidad administrativa, la que se traducirá en la imposición de una o varias sanciones disciplinarias, las cuales pueden ir desde la amonestación, hasta la destitución, inclusive.

Para mayor ilustración, comenzaremos por definir los distintos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, con motivo del desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En un régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos, éstas pueden dividirse en cuatro tipos:

- a).- Responsabilidad Política.
- b).- Responsabilidad Penal.
- c).- Responsabilidad Civil.
- d).- Responsabilidad Administrativa.

En la responsabilidad política, los sujetos se delimitan en atención a sus encargos, e incurrir en ella por actos u omisiones que redunden a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho, instruidos previamente los procedimientos por el Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, bajo las formalidades y requisitos consignados en texto legal; las sanciones que proceden son la destitución e inhabilitación.

En la responsabilidad penal, que queda fuera del alcance de esta tesis al igual que la anterior por no constituir materia de la misma, y que hace aplicable las penas y sanciones por los delitos de los servidores públicos, recogidos y tipificados en el Código Penal, en materia Federal, con la salvedad de aquella responsabilidad penal en que podrían incurrir algunos servidores públicos que gozan de protección constitucional, fuero o inmunidad relativa propiamente dicha que requie

re de la instrucción de procedimientos ante la Cámara de Diputados, para el retiro de dicha inmunidad, y dejarlos a la jurisdicción y jueces penales competentes.

La responsabilidad civil, que genera la aplicación de sanciones que atiendan al pago o resarcimiento, es la obligación de cubrir los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos con motivo de sus funciones, recogida y regulada en el Código Civil, que por ser también ajena a la materia que se enfoca, su análisis escapa a esta tesis.

Por último, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por incumplimiento de las obligaciones de carácter administrativo, que impone un Código de conducta, previamente establecido, en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, que es la que más interesa para los efectos de nuestro estudio, toda vez que el incumplimiento de sus disposiciones genera entre otras, la sanción de destitución.

Este régimen de responsabilidades, se encuentra ampliamente regulado en nuestro país, en un esquema constitucional y legal, contempla do en el Título Cuarto de la Constitución, y en su Ley Reglamentaria, - Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La figura de la responsabilidad administrativa, no se contemplaba anteriormente en la legislación mexicana, pero surge con las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores-

Públicas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 28 y 31 de diciembre de 1982, respectivamente.

Al efecto, nuestra Carta Magna, en su Artículo 109, Fracción III, prevé que "aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones". Asimismo, señala en sus Artículos 113 que las leyes sobre responsabilidades, determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión, destitución o inhabilitación.

En base a estos preceptos constitucionales, el Estado asegura el buen funcionamiento de sus instituciones, puesto que cualquier acto u omisión por parte de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que afecten los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, tutelados por la Constitución, implicará para el infractor, la configuración de responsabilidades de las cuatro naturalezas que han quedado descritas particularmente la de la naturaleza administrativa que nos ocupa.

La responsabilidad administrativa, nace de la transgresión de la obligación de carácter administrativo, que tiene todo servidor público, puesto que éstos "tienen una obligación primordial de cumplir los deberes inherentes a la función o empleo, conforme a las leyes, regla-

mentos o principios que les determinen y según las órdenes superiores".³⁸

Al respecto, señala Gabino Fraga, que "esa responsabilidad, puede en unos casos, traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos, dicha responsabilidad, no trasciende fuera de la administración; la falta que se origina se denominará falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta".³⁹

Siguiendo a los autores señalados, podemos afirmar que la responsabilidad administrativa se genera por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos por actos u omisiones que atenten con los principios de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia, que deban observar en el ejercicio de un empleo, cargo o comisión, en el servicio público ampliamente regulados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, por el incumplimiento de estos deberes que configuran responsabilidades administrativas en los términos indicados, previa la instrucción de los procedimientos respectivos, daría lugar a la aplicación de las sanciones contempladas en el Artículo 53 de la Ley citada, y que son los que a continuación se indican:

38. Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo", Editora e Impresora de la Ley, S.A., Buenos Aires, 1964, Tomo III. Pág. 353

39. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, - 1984. Pág. 141

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De las sanciones disciplinarias antes señaladas, la más severa, es la destitución.

Sobre ésta, en particular, señala Manuel María Diez "que implica la separación definitiva del servidor público de su función".⁴⁰

Marienhoff, conceptúa a la destitución "como una sanción disciplinaria expulsiva o depurativa, que da como resultado, la extinción de la relación de función o empleo público".⁴¹

Con referencia a la destitución, Rafael Bielsa, indica "que es la separación definitiva del cargo".⁴²

Por su parte, Sayagués Lazo, opina "que la destitución es el cese de las funciones públicas por decisión unilateral de la administración, en razón de faltas cometidas".⁴³

40. Diez, Manuel María. "Derecho Administrativo", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1967. Pág. 440

41. Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, Tomo III-B. Pág. 424

42. Bielsa, Rafael. Op. Cit., Pág. 371.

43. Sayagués Lazo, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo", Cárdenas Editor y Distribuidor. Montevideo, 1963. Pág. 330

A la luz de las concepciones o criterios doctrinales invocados, podemos afirmar que la destitución es una sanción disciplinaria de carácter expulsivo o depurativo, que separa, cesa o extingue la relación del empleo, cargo o comisión de los servidores respecto del Estado, por responsabilidad administrativa en el incumplimiento de sus obligaciones. En este sentido sus efectos se equiparan al cese y al despido en materia laboral.

3.3 AUTORIDADES LABORALES QUE INTERVIENEN EN EL CASO DE CESE, DESPIDO Y DESTITUCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO CIVIL DE LA FEDERACION.

A).- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer del cese de los trabajadores de base que prestan sus servicios al Estado, se encuentra delineada primeramente en nuestra Carta Magna, puesto que prevé en su Artículo 123, Apartado "B", Fracciones IX y XII, que el cese sólo procederá por justa causa y en los términos que fije la Ley, y asimismo, señala como autoridad para conocer de los conflictos que se susciten entre el Estado y sus servidores a dicho Tribunal.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria de dicho Apartado Constitucional, señala en su

Artículo 124, Fracción I, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje "será el competente para conocer de los conflictos individuales que surjan entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores", y tomando en consideración que el cese dá como resultado un conflicto - de carácter individual entre el titular de una dependencia y un trabajador, por lo que, queda comprendido dentro de esta Fracción, y por lo -- tanto, dentro de la competencia de ese Tribunal.

A mayor abundamiento, el cese de los trabajadores de base, que incurran en una causal que lo justifique, deberá ser demandado por el - titular de la dependencia respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en concordancia con lo estipulado por el numeral - 46, Fracción V, de la Ley en cita, de lo que, en base a lo anterior, po demos afirmar que este Tribunal, es el único competente para conocer -- del cese de los trabajadores de base al servicio civil del Estado.

B).- COMPETENCIA DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE EN CASO DE DESPIDO DE TRABAJADORES AL SERVICIO - CIVIL DEL ESTADO.

Previamente es de aclararse respecto de la competencia del órga no que nos ocupa, que la Constitución en su Artículo 123, Apartado " A ", no hace distinción alguna entre trabajadores de base y de confianza, co mo podría sostenerse en relación al Apartado " B ". Esta distinción sur ge en su Ley Reglamentaria, Federal del Trabajo, al regular a éstos en el Capítulo de Trabajos Especiales, pero no obstante lo anterior, les -

son aplicables por igual, a ambos tipos de trabajadores, las previsions que establece el Apartado "A", como la Ley Federal del Trabajo; por este motivo cualquiera de ellos puede recurrir a dirimir sus controversias ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Hecha dicha aclaración, nos concretamos a delimitar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en lo referente al despido de los trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado, regidos por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

La base Constitucional de la competencia de la Junta para dirimir las controversias que surjan entre el Estado y sus servidores regidos por el Apartado "A" del Artículo 123 se encuentra en la Fracción -- XXXI, inciso b), punto 1, de dicho Artículo, puesto que señala que será competencia exclusiva de las autoridades federales, o sea de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo referente a las empresas que -- sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. Ya hemos visto que como en la administración pública paraestatal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos servidores públicos en algunas de tales entidades, se encuentran regulados bajo este régimen obrero-patronal.

Con fundamento en lo anterior, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, constituye el órgano competente para conocer el despido -- de los trabajadores que se encuentren dentro de los supuestos señalados.

Por último cabe señalar la competencia que tienen estas mismas autoridades laborales, en la aplicación de la sanción disciplinaria de destitución, la cual se contempla en un ordenamiento de carácter administrativo, como es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.4 LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El sistema de responsabilidades en el servicio público se encuentra reglamentado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo régimen considera como sujetos a todos ellos, y en su aplicación no se lesionan los derechos de los servidores públicos en el ámbito laboral, ya que lejos de oponerse resulta complementario, atento a lo dispuesto por los Artículos 47, primer párrafo y primero transitorio de este Ordenamiento, especialmente este último, al establecer expresamente que con independencia de las disposiciones de la Ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores. Este principio queda reiterado con otros dispositivos de la Ley de Responsabilidades, particularmente en los Artículos 56, Fracciones II y IV y 75 segundo párrafo, que establecen que la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo a los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las legislaciones respectivas, así como los casos en que éste no lo haga, lo demandará la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y al establecer de que la destitu-

ción que se imponga a los servidores públicos de confianza, surtirán efecto al notificarse la resolución y se considerarán de orden público, salvo el caso de los servidores públicos de base en que la destitución se sujetará a la Ley correspondiente.

En efecto, los dispositivos invocados de la Ley que se comenta, se refieren a derechos laborales y sindicales de los servidores públicos, que en los términos que hemos venido argumentando, sólo se presentan en los servidores públicos de base del Sector Central o Administración Pública Centralizada; y en aquellos de base o de confianza en el Sector Paraestatal que contempla, entre otros, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Por otra parte, los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las legislaciones respectivas, nos lleva a reflexionar que no son otras más que aquéllas que rigen las relaciones obrero-patronales de los servidores públicos, como trabajadores del Estado, en el caso de las Leyes Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Federal del Trabajo, mismas que establecen los Tribunales de Trabajo en uno y otro caso, así como las causales y los procedimientos respectivos, en los casos de cese o despido, tendientes a la extensión o terminación de los efectos del nombramiento, designación o rescisión de la relación de trabajo de los servidores respecto del Estado.

En tales términos, podemos sostener la conciliación del régimen

de responsabilidades con el laboral aplicable los servidores públicos - de base de la Administración Central, tutelados por la Ley Burocrática, y en algunos organismos descentralizados, así como a los de base y de - confianza en la Administración Paraestatal, regidos por la Ley Federal- del Trabajo, por lo que en los supuestos indicados, la destitución de - los servidores públicos tendrá que demandarse cuando se trate de servi- dores públicos de base, regidos por el Apartado "B" y su Ley Reglamenta- ria, por el superior jerárquico ante el Tribunal Federal de Concilia- ción y Arbitraje; cuando se trate de servidores públicos de base o de- confianza, regidos por el Apartado "A" y su Ley Reglamentaria, será el- servidor público destituido, el que tendrá que demandar la intervención de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de no contrave- nir las conquistas de los trabajadores del Estado, contenidas en las Le- yes Laborales mencionadas y por las Condiciones Generales de Trabajo, - en el caso del Sector Central, y por la Ley Federal del Trabajo y los - contratos de carácter individual o colectivos en el Sector Paraestatal.

En conclusión, podemos afirmar "que si bien es cierto que la -- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en espe- cial el Artículo 47, adolece de técnica legislativa, ya que no precisa- la sanción que corresponde al incumplimiento de cada obligación, como - lo han señalado diversos autores"⁴⁴, es igualmente cierto que este Artí

44. Bunster, Alvaro. Barragán, José. Fix Zamudio, Héctor. González Oro- peza, Manuel. Orozco Henríquez, José de Jesús. Soberanes Fernández, José Luis. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", --- Editorial Porrúa, México, 1984, Págs. 114-124-134 y subsecuentes.

culo fue redactado de esta manera, con una finalidad muy especial:

La de abarcar el mayor número de situaciones en las que pueden incurrir los servidores públicos durante el desempeño de sus empleos, - cargos o comisiones, y así lograr, en la medida de lo posible, la disminución de las prácticas tan arraigadas que existen en nuestro sistema, - y evitar también que se sigan reiterando día con día.

Hay que reconocer pues que esta Ley es un loable esfuerzo del - Estado Mexicano para sentar las bases de un nuevo Derecho Disciplin--ario, cuyos resultados se traducen en conformar una burocracia mejor, -- que sirva al pueblo, que es en última instancia el que paga sus sueldos y ubicar a quienes participan en el servicio público como auténticos -- servidores públicos, en la acepción literal de la propia denominación.

3.5 CARACTERISTICAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Para definir las características que deben reunir los servido--res públicos, es necesario tomar en consideración el tipo de empleo, -- cargo o comisión que desempeñan, ya que aunque existen requisitos de - carácter general aplicables a los mismos, en algunos casos estos requi--sitos se incrementan dependiendo de la función a desempeñar en el caso--particular o concreto.

Primeramente debe existir intención y disponibilidad del sujeto para entrar a colaborar en el aparato administrativo del Estado; tener--la edad mínima o máxima requerida; no existir impedimento con la inha--

bilitación para el desempeño de un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público.

Para ocupar determinados empleos, cargos o comisiones se exige, además de lo anterior, Título Profesional en determinada rama; la nacionalidad mexicana; no haber sido condenado por delitos intencionales o patrimoniales, o que ameriten pena corporal; una edad determinada; no pertenecer al culto religioso; experiencia factible de comprobar en --- cierto arte o profesión; no tener antecedentes penales; etc.

Por otra parte, se requiere que no exista incompatibilidad en el empleo, cargo o comisión. "Por incompatibilidad debe entenderse, por un lado, el deber de no acumular un mismo agente dos o más empleos considerados inconciliables por las normas respectivas; por otro lado, el deber de no ejercer coetáneamente con el empleo, alguna actividad o profesión consideradas inconciliables con éste".⁴⁵

En el primero de los aspectos, lo que se trata es de lograr mayor eficiencia en el desempeño de la función, y ésto se logra cuando el agente no diversifica en varios empleos su fuerza de trabajo, puesto -- que si el agente acumula dos o más empleos de igual o distinta naturaleza, su eficiencia para cada uno de ellos decrecerá invariablemente. Ahora bien, si estos empleos son inconciliables en el sentido de que se tenga que ejercer a la misma hora y dentro de la Administración Pública Federal, el servidor público incurrirá en responsabilidad por virtud de disposiciones legales vigentes.

⁴⁵ Marienhoff, Miguel S. Op. Cit. Pág. 245

El segundo aspecto más bien es de carácter ético, pues algunas actividades o profesiones pueden resultar inconciliables con el ejercicio del servicio público, ya que en algunos casos, el servidor puede tener el carácter de juez y parte, lo que se trata de evitar para el buen funcionamiento de la administración, al presentarse un conflicto de intereses que también podría configurar una responsabilidad por texto legal vigente.

Satisfechos los requisitos de cada empleo, cargo o comisión requiera, y celebrado el acuerdo de voluntades entre el Estado y el servidor público, se genera la relación de trabajo.

CAPITULO IV.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La burocracia como forma de organización es muy eficiente, pero la burocratización puede ser la tumba de la burocracia, -- con ésto, se da a entender que una burocracia regida bajo ciertas características, teóricamente es casi perfecta.

Pero estas características no son universales, ya que la burocracia no sólo abarca un sistema, sino que la encontramos en casi todos los conceptos de la vida actual.

SEGUNDA.- Se han mencionado las funciones de la burocracia, bajo varios puntos de vista, todos éstos encaminados hacia un mejor funcionamiento de la burocracia, pero también hay que enfocar meticulosamente y estudiarlas, para así, poderles dar las soluciones factibles en cada caso.

TERCERA.- El servidor público es un intermediario entre gobernantes y gobernados, éste puede entrar al sistema de la burocracia de diferentes formas: Por reclutamiento, selección y contratación. Ya dentro de la burocracia, a su vez recibirá remuneración, motivación, evaluación, relaciones laborales, prestaciones, capacitación y desarrollo. Si todas estas características antes mencionadas, son ejecutadas con -- honradez e inteligencia, darán por resultado, burócratas más capaces y honrados, para un mejor desarrollo de su trabajo.

CUARTA.- Las autoridades jurisdiccionales del trabajo, constitu

cionalmente facultadas para dirimir y resolver los conflictos que surjan entre el Estado, en su carácter de patrón y los trabajadores a su servicio, son el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

QUINTA.- Servidor público es toda aquella persona física que en virtud de mandamiento legal expreso, nombramiento, designación o contrato laboral desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada o Paraestatal.

SEXTA.- El incumplimiento de las obligaciones de carácter laboral, puede traer como consecuencia, la terminación anormal de la relación de trabajo entre el Estado en su carácter de patrón y los trabajadores incumplidos, ya sea en forma de cese o despido, atento a lo dispuesto por las Leyes Laborales que los rijan, ya que en ambos ordenamientos, se establecen las causales de separación perfectamente detalladas, en las que se observa una irregularidad o falta grave a las actividades contratadas.

SEPTIMA.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, será competente para conocer del cese y destitución de los trabajadores o servidores públicos de base, regidos por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, será competente para conocer del despido y de la destitución de los trabajadores o servidores públicos de base y de confianza, regidos por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional de nuestro Texto Fundamental.

OCTAVA.- Deseo señalar que el Artículo 2°. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio Civil del Estado, debe ser modificado, en el sentido de que la relación jurídica de trabajo no sólo se establezca entre titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base, sino con todos los empleados que prestan un servicio al Estado, sin tomar en cuenta su categoría.

NOVENA.- La Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 5°, señala, que los trabajadores de confianza, son los que desempeñan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. Considero que de esta misma forma, deben ser catalogados los trabajadores de confianza del Estado. Es decir, que la categoría que se les asigne, sea por la naturaleza de las funciones que desempeñen.

DECIMA.- También quiero señalar que es necesario modificar el Artículo 2°. de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, a fin de que el concepto de trabajador, se aplique a toda persona que presta un servicio al Estado y que cubre el 8% de su sueldo para la obtención de las prestaciones sociales.

CAPITULO V.

BIBLIOGRAFIA.

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

- Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo". 4a. Edición. Editorial Porrúa, México. 1981.
- Alvarez del Castillo, Enrique. "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano", Editorial Porrúa, México. 1978.
- Azuara Pérez, Leandro. "Sociología". Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
- Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo", Sexta Edición. Tomo III. Editora e Impresora la Ley, S. A. Buenos Aires. 1964.
- Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1973.
- Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". 13a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1980.
- Carrillo Flores, Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública". 2a. Edición. Editorial Porrúa, México. 1973.
- Cavazos Flores, Baltazar. "35 Lecciones de Derecho Laboral". 3a. Edición. Editorial Trillas, México, 1963.
- Cavazos Flores, Baltazar. "Los Trabajadores de Confianza". Editorial -- Jus, México, 1979.
- Cordero y Bernal, Rigoberto. "La Creciente Burocracia Ingente Problema en México" Tesis. México, 1976.
- Dávalos, José. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, México. 1985.
- Ferlinjam, Jacob. "Economía, Democracia y Libertad". Editorial Viracocha. Buenos Aires, 1959.
- García Pelayo, Manuel. "Burocracia y Tecnocracia". Primera Edición. Editorial Alianza. Madrid, 1974.
- Guerrero Guemes, Eugenio. "Los Burócratas y el Desarrollo en México". Tesis Lic. en Ciencias Sociales. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1966.
- González Casanova, Pablo. "La Democracia en México". Primera Edición. México. 1965.

- López Rosado, Diego. G. "La Burocracia en México", Tomos I y II. Primera Edición. Secretaría de Comercio. México, 1980
- Lombardo Toledano, Vicente. "La Libertad Sindical en México" Universidad Obrera de México. 1974.
- Mots Capdequín, J. "El Estado Español en las Indias". Fondo de Cultura Económica. Impreso, 1982.
- Parra Prado, Manuel Germán. "Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado". Editado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1983.
- Pérez Vendía, Luis. "Historia de México desde sus Primeros Tiempos hasta el fin del Siglo XIX". 3a. Edición. Editorial Bouret. México
- Pereyra Rubio, Javier. "Las Organizaciones Sindicales, Obreras y Burocráticas Contemporáneas en México". Editorial Continental, S. A. de C. V. México, 1985.
- Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". 6a. Edición con reformas y adiciones. Editorial Porrúa. México, 1971.
- Schimiet, Carl. "Teoría de la Constitución". Reimpresión 1970. Editorial Nacional.
- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1978". Décima Edición. Editorial Porrúa. México, 1978.
- Trueba Urbina, Alberto. "El Nuevo Derecho Procesal del Trabajo". Segunda Edición. Editorial Porrúa, México, 1973.
- Trueba Urbina, Jorge Alberto. "Ley Federal del Trabajo". Editorial Porrúa, S. A., México, 1985
- Vasconcelos, José. "Breve Historia de México". Editorial Porrúa. México.
- Zorrilla, Pedro; Silva Martínez, Mario; Krauss Duhalt; Pasquel Miranda, Raúl. "La Administración Pública Federal". Tercera Edición. Editorial Alvasan, 1976.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial PAC. México, 1984.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1984.