

318509



UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

52y

"LA LIBERTAD SINDICAL Y EL
TRABAJO BUROCRATICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ANTONIO PEDRO PABLO ORTIZ FERREIRA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I ANTECEDENTES	1
1.1 México Antiguo	11
1.2 El Nuevo Régimen	2
1.3 Independencia y Reforma	3
1.4 El Porfiriato	7
1.5 La Revolución	8
1.6 Surgimiento de Sindicatos	13
1.7 Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro	16
1.8 Constitución del Partido Nacional Revolucionario	18
1.9 Ley Federal del Trabajo y Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil	19
1.10 Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado	21
1.11 Federación Nacional de Trabajadores del Estado	28
1.12 Surgimiento de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado	37
1.13 Estatuto Jurídico	38
1.14 Consolidación del Movimiento Sindical de los	

Servidores Públicos	39
1.15 La Constitucionalización de los Derechos de los Trabajadores del Estado	41
CAPITULO II EMPLEADOS Y SERVIDORES PUBLICOS	43
II.1 Concepto	44
II.2 Características	45
II.3 Relación Jurídica	49
II.4 Diferencia entre alto funcionario, funcionario y empleado público	53
II.5 Servicio Civil de Carrera	60
II.6 El Estado como patrón	71
CAPITULO III SINDICALISMO	74
III.1 Evolución	74
III.2 Concepto	81
III.3 Fundamentación Legal	88
III.4 Constitución de los Sindicatos	90
III.5 Libertad Sindical	93
III.6 Evolución Legislativa del Sindicalismo de los Trabajadores del Estado	98
CAPITULO IV LA HUELGA COMO DERECHO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	112
IV.1 Concepto	113
IV.2 Características	117
IV.3 Fundamentación	123

IV.4 Procedimiento	133
CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFIA	141
LEGISLACION	143

INTRODUCCION

México, como un país en vías de desarrollo, encuentra su evolución durante los años cuarenta, dando un crecimiento adecuado a sus diversos sectores, organizándolos e impulsándolos.

Pero el gobierno fue creciendo desmedidamente y sin actualizar su sistema normativo, creando fuertes nexos entre él y sus trabajadores, a tal grado, que a partir de la última década, su evolución normativa ha sido nula propiciando ineficacia en sus dependencias.

Resulta imposible conservar los lineamientos políticos, leyes, etc. de por vida. La transformación de un país necesita un cambio evolutivo de acuerdo a sus necesidades.

El régimen que se vive en este momento, presenta un envejecimiento y retraso dentro de las leyes burocráticas, cambiando su esencia originaria de protección y reivindicación, por una etapa en que se limita a sobrellevar sus relaciones con los empleados.

El Estado ha sabido conservar su equilibrio, a través de la sujeción sindicalista, formando a sus

funcionarios dentro del sistema, además de otorgar participación a los sindicatos burocráticos directa o indirectamente en su reglamentación, estos son colocados dentro de la esfera política propia del Estado. Esto es, se convierten en organismos de orden público, en aparatos constitutivos del Estado, luego se insertan en el centro de las contradicciones económicas y políticas de la sociedad.

Este trabajo intenta desarrollar y comentar en forma breve, las relaciones evolutivas de los trabajadores burocráticos, con el Estado.

Resulta fundamental explicar, que México tiene que retomar nuevos caminos en la legislación burocrática, ya que es el sustento de vida del Estado.

En el primer capítulo, se establece la Evolución Histórica del Sindicalismo Burocrático, desde la época de los aztecas, hasta lograr su legitimidad constitucional, comentando los diversos acontecimientos que se fueron suscitando.

El segundo capítulo, trata de afirmar que, aún cambiando el texto constitucional, que actualmente señala que en la Administración Pública no existen diferencias, sustentando que desde el Presidente de la

República, hasta el empleado de limpieza, se les denomina servidores públicos, predominaría la desigualdad entre los funcionarios y empleados, porque no se puede esperar el mismo grado de lealtad de unos hacia otros.

Dentro del tercer capítulo, se cuestiona la libertad sindical, que como derecho de los trabajadores no existe, ya que el gobierno otorgó beneficios y estructuró un sistema definido, para que estuvieran concentrados en una sola organización sindical.

Este sistema dio como derecho, la supuesta libertad sindical, pero normativamente lo aisló para que no pudiera ser llevado a cabo libremente.

El último capítulo, se enfoca a la problemática del derecho de huelga, el cual se encuentra establecido en nuestra Carta Magna como un derecho reivindicador y proteccionista. Sin embargo esto no puede llevarse a la realidad, puesto que la normatividad que lo fundamenta, es utópica y lo restringe de hecho. No existe en la actualidad documento alguno, que pruebe la existencia de la huelga en las dependencias de gobierno. Las ocasiones que se han presentado, han terminado como ilegales o requisitadas, sin poder

culminar en la satisfacción de las demandas de los trabajadores que le dieron origen.

No intentemos mencionar únicamente los defectos que se han ido presentado a través de la historia, sino simplemente dar un panorama de éstos, como base para una nueva postura legislativa y que sea acorde a nuestras necesidades. México, como país democrático y soberano, requiere de nuevos planteamientos dentro de su estructura, que lo conlleve a un mejor sistema.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

Los Sindicatos nacen paralelamente con la Revolución Industrial a fines del Siglo XVIII y a principios del Siglo XIX en Inglaterra (Trade Unions). Ellos fueron el principio y después ocurrieron otros acontecimientos, signos de lucha en otros países por salir del sistema feudal y artesanal, pero quisieron que los grupos obreros pasaran a la etapa del capitalismo y de las grandes industrias.

1.1 México Antiguo

Los mayas, teotihuacanos y mexicas y todos los pueblos que formaban naciones en los ciclos precortesianos, tuvieron deidades protectoras. Los señajadores, capitanes, sacerdotes y comerciantes, gozaban de privilegios en reconocimiento a los servicios que realizaban en favor de la nación.

En esa época, no existían organismos representativos de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero los Tlatoani y el Cihuacoatl, se preocupaban porque los Trabajadores del Estado recibieran

una justa retribución a su labor, tanto en alimentos como en bienes.

Los artesanos estaban agrupados por la religión en cofradías y, por la Ley, en gremios. Las cofradías eran las sociedades espontáneas que la fe mantenía unidas por el culto; los gremios eran por clasificación de oficios que las leyes establecían .

"Para reglamentar la producción y los impuestos respectivos, cada oficio tenía su cofradía, cada cofradía su santo patrono. Los gremios creaban sus cofradías y éstas, a su vez, fundaban hospitales; y los afiliados a los gremios contribuían en forma importante, por medio de cuotas regulares que permitían sufragar los gastos por servicios prestados"(1).

1.2 El Nuevo Régimen

El sistema que establecieron los españoles para manejar las cosas de su gobierno, incluía a los Trabajadores al Servicio del Estado, quienes luchaban cotidianamente contra abusos de la autoridad y para ese

(1) ESTRADA, Genaro. Introducción a las Ordenanzas de los Gremios de la Nueva España, p. 10.

entonces ya había algunos recursos extraordinarios y legales planteados por cédulas de las Reales Audiencias, contra el funcionario que cometiera tropelios.

En 1761, el gobierno de la Colonia dicta la primera disposición para la creación de un montepío, abocado a proporcionar asistencia económica y social a los trabajadores que prestaran sus servicios al Virreinato. Esta ley fue adicionada en 1776 por el Virrey Fayo Enrique de Rivera, al incorporar a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministros de Justicia de la Real Hacienda para que pudieran disfrutar de pensión.

1.3 Independencia y Reformas.

Se caracteriza por la inestabilidad política del país. 69 cambios de gobierno, dos guerras civiles, la mutilación de nuestro territorio, dos invasiones extranjeras y otros avatares políticos y sociales fueron obstáculos que retrasaron la consolidación nacional.

El estallido insurgente de 1810 modificó la legislación española por la fuerza y se determinó obtener una libertad plena para la Nación Mexicana.

El idealismo social de nuestros libertadores, no alcanza un éxito inmediato, sino que se presenta hasta la Constitución de 1854, cuando aparecen reglamentadas dentro de las facultades del Congreso, la mención que permite conocer la existencia de retiro y pensiones para los empleados públicos, ya que era desastroso el estado de los Montepios. El Gobierno decide liquidarlos y se hace cargo del pago de pensiones a los funcionarios y empleados.

Con los vaivenes políticos de aquel tiempo, la clase burocrática, al igual que otros sectores asalariados del país, fueron prácticamente los más afectados, pues las leyes eran promulgadas o derogadas de un día para otro, e inevitablemente los empleados públicos, en frecuentes ocasiones, se quedaban sin cobrar sus salarios, no sólo por quincenas, sino por meses, además de correr el riesgo de ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de Estado, pues carecían de protección jurídica y sin Tribunales a quien recurrir.

En el artículo 22 de los elementos constitucionales, redactados en 1811 por la Suprema Junta Nacional Americana, se expresa de la siguiente forma:

" Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos o que eleve al interesado de la clase que vivía o le de más lustre, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia..."(2).

Fue con el primer Presidente de México, General Guadalupe Victoria, en 1825 que se hace cargo del problema y se pagan por fin los salarios. En este momento el Estado también es el encargado del pago de las pensiones a algunos funcionarios públicos o empleados y se establece así el antecedente para la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

En 1846 la Ordenanza de la Renta del Tabaco estipulaba que " ..para la provisión de plazas vacantes, se observará la escala, pero dando preferencia a la aptitud y al mérito cuando esas cualidades sean sobresalientes, mas queda su derecho al empleado para representar al Supremo Gobierno, ofreciéndole acreditarlo por medio de un examen..."(3).

(2) LOPEZ ROSADO, Diego G. La Burocracia en México, México, Secretaría de Comercio, 1980, p.57

(3) Idem, p. 72

En 1852, el Presidente Mariano Arista, dispuso que los empleados de los oficios de la Federación fuesen inamovibles y que tuvieran derecho al empleo.

La ley de Leres de 1853, incluyó la remuneración y la distribución de los empleados públicos y estableció un Tribunal de Justicia integrado por un Consejo de Ministros , el cual es representativo del antecedente del actual Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Como primeros antecedentes históricos de las organizaciones sindicales se encuentran las formas de asociación de los Trabajadores que se dan en función mutualista. Fueron constituidas el 5 de junio de 1853, con el nombre de Sociedad Particular de Socorros Mutuos. Posteriormente los trabajadores consideraron que el Sistema Cooperativo podía ser más eficaz que el mutualista.

Cabe señalar que la Constitución de 1857 no incluyó la asociación libre de trabajadores; y en defensa de sus intereses, ante esta gran Comisión Redactora, el Diputado Constituyente Ignacio Ramírez, presentó el " grave cargo de haber conservado la servidumbre de los jornaleros", a quienes él consideraba

"los productores de la riqueza nacional "(4).

En 1871, se comienza a organizar el gran Círculo de Obreros, y en 1872 se consolida ésta como la primera organización sindical que se constituyó para luchar por los intereses de los trabajadores.

Durante el gobierno progresista del Presidente Miguel Lerdo de Tejada, y como consecuencia del incremento dado por el Presidente Juárez a la Administración Pública, en 1875 se constituyó la primera " Asociación Mutualista de Empleados Públicos ". Un año después se funda la Confederación de los Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4 EL PORFIRIATO

A finales del porfiriato y a principios del siglo XX, se dan los primeros fenómenos sociales alentados por el pensamiento revolucionario y sindicalista diseminado eficazmente por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón tratando de organizar al nuevo proletariado industrial. La persecución sufrida

(4) Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano. Memoria de la Primera Reunión Internacional de Centros de Estudios Históricos del Movimiento Obrero, CEHSMO, OIT, 1978, p.33.

por los Flores Magón, se extendió también a los partidarios del naciente movimiento, obligándolos al exilio en Estado Unidos, donde fundaron el " Partido Liberal Mexicano ".

La proposición del grupo magonista se extendió primero entre los mineros del Cobre de Cananea en el Estado de Sonora, y en diversas zonas de la frontera con Estados Unidos.

La huelga de Cananea y la rebelión obrera de Rio Blanco en 1907 fueron reprimidas sangrientamente. Es así como estos dos movimientos cuartean definitivamente la estructura del Gobierno Dictatorial.

En 1910 de un modo simultáneo al movimiento contra la reelección de Porfirio Díaz, los grupos magonistas se reorganizaron y emprendieron la lucha armada en la Baja California, pero sin lograr su objetivo.

1.5 La Revolución

El día 31 de mayo de 1906, en la Mina de Oversight de Cananea, Sonora, estalló el movimiento de huelga. Los huelguistas a través de su cuerpo

consultivo, presentaron a la empresa peticiones en que buscaban un trato más justo y humano. Con lo anterior, el Presidente Porfirio Díaz, dio su consentimiento para que soldados norteamericanos entraran al País y protegieran a la compañía Cananea Consolidated Cooper Company.

El régimen porfirista, en forma cruel y suicida, solapó los abusos de los patronos que con tratos fuera de lo común se obligaba a los trabajadores a aceptar las condiciones del patrón. Estos hechos, al traer consigo el derramamiento de sangre y gran pérdida de vidas, dieron motivo a que el sindicalismo iniciara su marcha para combatir la explotación capitalista.

En los debates de la Cámara de Diputados; a finales del año de 1912, nace por decreto del Congreso de la Unión, un principio de Derecho Laboral, al crearse la "Oficina de Trabajo". En este texto, se autoriza al Estado para que intervenga directamente en el conflicto entre capital y trabajo. Con esto se resolvieron múltiples huelgas a favor de los trabajadores.

El diputado Natividad Macías, en su intervención en la XXVI Legislatura Federal, abraza con fervor la defensa de la lucha de clases laborales y

señala lo siguiente:

"Los obreros tienen hambre. Los obreros no pueden vivir con el miserable salario que hoy ganan en las fábricas y es necesario que empecemos a darles aunque no sea toda la parte que les corresponde, sino una mínima parte de ella"(5).

En 1917, se implantaron artículos proteccionistas para los trabajadores asalariados y aún cuando quedaron excluidos de dicha protección los servidores del Estado, ya se señalaba en la Constitución la conveniencia de reglamentar en forma especial las condiciones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Constitución estableció normas laborales asistenciales, en su capítulo de Trabajo y Previsión Social, que regularon las relaciones obrero-patronales. El poder transformador del Derecho Social Revolucionario, plasmado en ésta, repercutió positivamente para los trabajadores del Estado, el 12 de agosto de 1925, con la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro.

(5) ALVAREZ GONZALEZ, Tomás. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. J. Isaac, amigo defensor de los Trabajadores al Servicio del Estado. 1918, México, 1978, p.23

En la Constitución de 1917 en su artículo 20 se establece como un derecho, la libertad de reunirse y de asociarse pacíficamente . Con esto, se dio origen a muchas y nuevas organizaciones sociales y políticas en México, pues en su párrafo segundo declara que "No se considera ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición y presentar una protesta por algún acto de alguna autoridad ". Por otra parte, resulta incontestable la plena vigencia del derecho de asociación consagrado en México por el artículo noveno que a la letra dice: "No se podrá coartar el derecho de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito ".

Los trabajadores del Estado, comenzaron a organizarse con base a los ideales de justicia a que tenían derecho; buscaron fórmulas de autodefensa colectiva, porque comprendieron que la verdadera fuerza radica en la unión, para garantizar el cumplimiento de estos.

El Derecho Sustantivo y Procesal del Trabajo, nació simultáneamente con el artículo 123 de La Constitución Mexicana de 1916 en el preciso momento en que la Revolución habló socialmente de normas exclusivas, proteccionistas y reivindicatorias de los

trabajadores jornaleros, empleados particulares, domésticos, artesanos y de los trabajadores en general. En la producción económica o en cualquier prestación de servicios surgiendo a la vida estos derechos para el mundo, pues hasta ahora en los pueblos de occidente de tipo capitalista, ninguna disciplina jurídica laboral, tiene funciones revolucionarias de carácter reivindicatorio, y menos instituye el derecho a la revolución proletaria en favor de la clase obrera.

En la exposición de motivos presentada por la Comisión Dictaminadora en el Congreso Constituyente de 1916-1917, respecto del actual artículo 123 se afirma: "La facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural del hombre y en caso alguno es más necesaria la unión entre los individuos dedicarse a trabajar para otro, para un salario a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa. Uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento apetecible por los trabajadores, es el de cesar en el trabajo colectivamente (huelga) y todos los países civilizados reconocen este derecho a los asalariados cuando lo ejecutan sin violencia".

La Constitución de 1917, contenía por vez primera, disposiciones que hicieron posible la

realización de una mayor movilidad social en sentido ascendente. En el artículo 123 se señalaron mayores y mejores oportunidades para adquirir una educación, implantación de reformas que significaban garantías para los trabajadores, derecho de asociación, de protección social y otros.

Para 1910, comienzan a surgir toda clase de Sindicatos que adoptaban diversos nombres y estructuras: hermandades, clubes, sociedades de ayuda mutua, alianzas, que se convertían en defensores de los derechos de sus miembros, reclamando la injusticia de los ceses masivos, el atraso en el pago de salarios, los saqueos de estos, y la necesidad de obtener pensiones y jubilaciones.

1.6 SURGIMIENTO DE LOS SINDICATOS

A partir de la promulgación constitucional de 1917, los empleados públicos se sintieron al margen de las conquistas enmarcadas en el artículo 123 y dirigieron todos sus esfuerzos a organizarse para reclamar sus derechos. Con la injusticia, desamparo y relegación en que dramáticamente vivía la democracia nacional, era necesaria su organización.

A los trabajadores de materiales de guerra, de plano se les negaba el derecho de asociación. En estas condiciones los trabajadores del Estado, se consideraban fuera de la protección del movimiento social y carentes de estabilidad en sus trabajos, pues cada cambio de gobierno era motivo de angustia y pánico motivado por los numerosos ceses que los nuevos funcionarios dictaban sin ninguna consideración y los trabajadores que por suerte se quedaban en sus empleos eran objeto de un sin número de humillaciones, rebajas en el sueldo, cambios arbitrarios y acentuándose su precaria situación por carácter de beneficios y apoyos.

Por lo anterior, se dio mayor impulso para que los trabajadores se rebelaran en contra de las crueles situaciones económicas y sociales imperantes en ese sector, aunada a la precaria condición política y económica existente en el país. Esta situación impedía el buen funcionamiento de la administración pública, ya que no se podía contratar a un personal experimentado, puesto que no existía una estabilidad y una buena remuneración.

En el año de 1922 se constituyen los primeros Sindicatos de Trabajadores del Estado: El de Maestros en el Puerto de Veracruz y el de los Trabajadores de Liqvia de la Ciudad de México, surgiendo ese mismo año en

Veracruz, la primera huelga del sector público, debido principalmente a los varios meses de sueldo que se les adeudaba. Al estallar la primera huelga de Maestros en el Puerto de Veracruz, dirigida por Vicente Lombardo Toledano que por esas fechas propició la primera Marcha de Maestros Veracruzanos, esta Organización se afilia a la Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana.

Este movimiento culmina victoriosamente, obteniendo dos históricos triunfos: El que el Estado reconociera su carácter de patrón respecto a los Servidores Públicos y el que la huelga, principal arma de los trabajadores, fuese adoptada como instrumento de lucha por los Empleados del Servicio Público, quienes comenzaron a exigir en todo el país la protección de sus derechos. Este movimiento redunda también en la conquista de dos prestaciones iniciales que concede el Gobierno del General Alvaro Obregón, en atención a las demandas de los dos primeros Sindicatos, la expedición de un "Decreto establecido, la pensión de retiro", exclusivamente para maestros, y otro en relación con la "inmovilidad de los trabajadores", medidas que no se generalizaron ni se pudieron llevar a efecto. (6).

(6) LOPEZ ROSADO, Diego G., op. cit., p.22

En el mes de febrero de 1921, se celebró en el Salón de Actos del Sindicato de Panaderos, una Asamblea donde se nombró al primer Comité Ejecutivo y el día 23 de abril de 1922, a falta de una Ley Federal, fue reconocido oficialmente el Sindicato de Trabajadores y Empleados del Departamento de Limpia, Transportes y Anexos.

Este incipiente movimiento Sindical de los Servidores Públicos, fue duramente atacado por algunos funcionarios reaccionarios que veían un peligro en la Unidad de los Trabajadores. Con el Sindicato de los Trabajadores de Limpia, siguió la constitución del de los Trabajadores de Aguas Potables. Pese a las agresiones de que fueron objeto, el espíritu de lucha de los Trabajadores del Estado, se fue fortaleciendo.

Poco tiempo después se procedió a organizar a los Trabajadores de Parques y Jardines, labor que ya no resultó difícil por los antecedentes de las anteriores agrupaciones.

1.7 Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

Con el General Plutarco Elías Calles, se crea

el Partido Nacional Revolucionario. Paralelamente crece la intranquilidad de los Trabajadores Públicos, que preocupó hondamente al Gobierno, por lo que el General Calles establece en 1925 la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, que constituye el antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Esta institución ofreció a los trabajadores la pensión de retiro a los 55 años de edad y 35 de servicios. Se otorgaban préstamos a corto plazo de 12 meses para pagar con intereses del 12% anual, así como préstamos hipotecarios.

Esta primera tentativa del régimen para dar seguridad a sus trabajadores, fracasó en su propósito, por no constituir un sistema integral, sino sólo un esfuerzo aislado que satisfacía una parte de las múltiples necesidades de estos Trabajadores del Estado.

A partir de su expedición en 1925 y hasta 1947, la Ley de Pensiones sufre diversas modificaciones tendientes por su mayor parte a extender la magnitud de las prestaciones, incorporar al régimen de seguridad social a más trabajadores y también a más dependencias del sector público.

1.8 Constitución del Partido Nacional Revolucionario.

El Partido Nacional Revolucionario nace el 4 de marzo de 1929, cuyo ideal básico consistió en conciliar los intereses y distintos criterios que de los problemas tenían los partidos políticos, nacionales y regionales, las organizaciones clasistas que actuaban en todo el Territorio Nacional y las que lo hacían sólo en los Estados y Municipios.

Un año después, el 25 de enero, el Presidente Lic. Emilio Portes Gil, decreta que los Trabajadores al Servicio del Estado, otorguen el equivalente a siete días de salario al año para costear la organización de este Partido.

El Lic. Portes Gil consideró como justificación, que las gentes que laboraran para el Gobierno, y con mayor razón, quienes percibieran un emolumento por su trabajo, eran los más obligados a servir con lealtad a los intereses sociales, económicos y políticos del régimen y a contribuir, no sólo con su capacidad y esfuerzo, sino también con su ayuda económica, al sostenimiento de las instituciones, lo cual viene a confirmar que desde siempre, los Servidores Públicos, han militado en las filas del Partido de la

Revolución. (7)

1.9 Ley Federal del Trabajo y Acuerdo sobre Organización y Fundamento del Servicio Civil.

En 1931, siendo el Presidente de la República el Lic. Pascual Ortiz Rubio, se aprueba la Ley Federal del Trabajo y en su artículo segundo se estipula que las relaciones entre Estado y sus servidores, se regirán por las Leyes del Servicio Civil, y para poner un ejemplo claro de sus intervenciones de petición para el Trabajador del Estado, el 14 de julio del mismo año, se expide el Reglamento que fija el Estatuto del Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; lo que trae como consecuencia nuevos brotes tendientes a la organización de los trabajadores y pugnas por su Estatuto que garantiza los derechos de los mismos.

Contando con estos mecanismos, el Trabajador al Servicio del Estado, comienza a abandonar la lucha clandestina, para hacerlo libremente a través de sus organizaciones generales y, una comisión de asociaciones de empleados de la Secretaría de Economía, pide al Gobierno en el año de 1934 que se pongan en vigor los artículos 37 y 60 de la Ley del Servicio Público que establece el pago de indemnización y horas extras a los Servidores del Estado, y por fin en este año, el

Presidente Abelardo Rodríguez, acuerda un aumento de sueldo para los empleados. Pero el Presidente Abelardo Rodríguez, dándose cuenta de las inquietudes de los Trabajadores del Estado, con el Reglamento Administrativo que tenía por objeto evitar las vejaciones que sufrían los trabajadores, sólo logró que estos realizaran nuevas manifestaciones que les asegurara en definitiva su capacidad de lucha y negociación, pues éste era un aparato político jurídico, que si era importante en la práctica, no dio resultado satisfactorio, por lo que las inquietudes seguían aumentando.

Paralelamente a esto, se organizaban los Sindicatos de los Trabajadores de Limpia y Transportes del Departamento del Distrito Federal. Esto, y las pocas organizaciones que se habían formado anteriormente, resolvían ahora con vigor renovado y retomaban la orientación de su clase. Participaron en las reuniones, aún en el clandestinaje, los trabajadores de los establecimientos fabriles y auxiliares en los locales de la Confederación Nacional Campesina que dirigía en aquel entonces Graciano Sánchez y en muchos otros lugares. (8)

(7) Partido Revolucionario Institucional. 50 años, Aniversario 1929-1979, México 1979, p. 51.

(8) Sindicato Unico de Trabajadores del Gobierno del D.F., Síntesis Histórica, México, 1977, p.72.

Para 1934, la inquietud era mayor y el deseo de organizarse surge entre muchos trabajadores al Servicio del Estado. La necesidad de luchar contra los despidos injustificados, las demoras en la paga, la formación de escalafones justos, impulsa y fortalece ese deseo.

Los puestos públicos eran botín político, que se distribuían entre los grupos que alternativamente llegaban al poder central o a las posesiones secundarias. La renovación de un simple jefe de oficina trae aparejados despidos generalizados de los trabajadores de la misma, que son dictados por su sucesor, para satisfacer las exigencias de sus amigos, de aquellos a quienes él sirve, y cada nuevo año, quedan sujetos a recibir el favor o pagarlo a cualquier precio para recuperar su raquítico ingreso personal. En este ambiente de inseguridad, se forman las primeras Organizaciones Sindicales.

I.10 Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado.

Al tomar posesión como Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, impulsó de modo inusitado, a las Organizaciones de los Trabajadores, presentándoles en sus problemas, todo el apoyo moral en

materia de su gobierno. En un discurso que sirvió como guía de los Trabajadores del Estado, entre otras cosas dijo: "El Estado, dentro de su espíritu social, pugnerà por la organización de las masas que tratan de mejorar, reconociendo los justos derechos a organizarse de los trabajadores oficiales, al igual que los que tienen las empresas privadas"(9).

En el mes de julio del año de 1935, el Presidente de la República, declaró en dos discursos, que los Trabajadores del Estado, deberían tener la misma protección legal de los Trabajadores Privados.

En esos días la situación del Empleado Público era verdaderamente difícil: sueldos bajos, inestabilidad y carencia de derechos mínimos. Alentados por las palabras del Presidente de la República, los trabajadores de los establecimientos fabriles militares de la Nación, los trabajadores de los Talleres Gráficos de la Nación, los Trabajadores del Departamento Central, los de la Secretaria de Hacienda y los telegrafistas, fueron los primeros en mostrar su inconformidad e iniciaron su organización en agrupaciones de defensa en sus derechos, adoptando la forma de Organización Sindical. Así fue

(9) Partido Revolucionario Institucional, op.cit., p.62

como se formó la Unión General de Trabajadores de Establecimientos Fabriles y Militares de la Nación y los de Aguas y Saneamiento, Parques y Jardines, Panteones, Pavimentos y Calzadas de Alumbrado Público, Limpia y Transportes. En estas dependencias ya existían otras agrupaciones como la del Frente Unico de Trabajadores de Caminos, la Sociedad Nacional de Empleados Postales, el Sindicato Unico de Trabajadores Federales (SCOP), la Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Unión de Trabajadores de Salubridad, el Sindicato de Trabajadores de la Casa de Moneda, el Sindicato de Trabajadores de Estampillas y Valores, el Sindicato de Trabajadores Carpinteros y Manuales de la Secretaría de Hacienda, la Unión Sindical de Trabajadores de la Economía Nacional, el Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, la Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación, el Frente Unico de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central (10).

Las agrupaciones nacientes carecían de un programa común; muchos de ellos eran de absoluta extracción política; otras habían sido formadas por

(10) SOLIS DURAN, Santiago. Antecedentes Históricos. Revista de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.p.42

altos empleados de dependencias públicas para halagar al Presidente Cárdenas, y eran manejados directamente por los Oficiales Mayores de las Secretarías de Estado o Departamento. Carecían de una orientación precisa en cuanto a sus fines, pero coincidían esencialmente en la necesidad de que al Trabajador del Estado, se le reconociera un mínimo de derechos entre los cuales destacaban: el de una personalidad jurídica, derecho de organizarse, su inamovilidad en el puesto, su derecho al ascenso y sobre todo mejores condiciones económicas.

Dentro de este medio efervescente y agitado, destacaba la figura del Lic. Adolfo López Mateos en su condición de luchador y de sindicalista convencido entonces en las filas de la burocracia y precursor muy destacado del Estatuto Jurídico.

Consta en los anales de luchas, la intervención del Lic. López Mateos, que con su asesoría intervino en la formación de varios Sindicatos, tales como de Limpia y Transporte, Talleres Gráficos de la Nación, Unión General de los Trabajadores de los Establecimientos Fabriles y Militares (hoy materiales de guerra) de Aguas Potables y Saneamiento del Distrito Federal.

Por otra parte, se crean las Uniones de

Trabajadores de Hacienda y la de Salubridad. Posteriormente el Lic. Adolfo López Mateos asistirá como delegado efectivo del Frente Único de Organizaciones de la Secretaría de Educación, al Congreso Pro-unidad de la primera Federación.

Cuando el Gobierno puso en práctica sus planes de desarrollo, la burocracia se hizo sólida y fuerte y sus presiones fueron cada día más frecuentes para que se promulgara una legislación más adecuada y justa para el trabajador del Estado.

Con lo anterior, la masa trabajadora de los Servidores Públicos, inspirados en la ideología revolucionaria y el amparo de sus justas demandas, se integran en alianzas, cuyos objetivos esenciales persiguen el respeto al derecho permanente del trabajo para el Servidor Público y el pago justo por sus servicios.

En este ciclo se realizan las primeras reuniones de Sindicatos ya estructurados, con el objeto de organizar "La Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado" (ADTE), (11).

(11) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, IV. Consejo Federal Extraordinario, Memoria, 1973. p.9B.

Los trabajadores del Estado inician esta lucha refugiados en lugares paupérrimos, casi lúgubres. Después mejor organizados, trasladan sus oficinas a una vivienda de dos pisos de una vecindad de las calles de Arcos de Belén. Esta fue la sede de la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado.

Entre las organizaciones fundadoras figuraban: Aguas Potables, Talleres de Mastranza, Materiales de Guerra, Casa de Moneda, Parques y Jardines, Penitenciaría del Distrito Federal, Pavimentos y Calzadas y Trabajadores de otras dependencias Gubernamentales.

Durante aquellos años de gran dinamismo social, era común que se hablara de paros y huelgas y se organizaran mítines. Así también, los Trabajadores del Estado, conscientes de la fuerza de sus derechos, se lanzaron a un enfrentamiento de orden ideológico, guiados por los que ya para entonces eran sus dirigentes, sin importarles nada que no fuese el bienestar de los trabajadores.

Cabe señalar, que fueron de gran fuerza los organismos que le dieron vida a la Alianza. Además, en esa época, no existían todavía leyes laborales que la

ampararan jurídicamente y, paulatinamente recibió adhesiones de diferentes organizaciones sindicales.

En la ADTE, se amalgamaron los trabajadores más desamparados y explotados, de tal forma, que resulta lógico, que en dicha alianza surgiera la idea de su inclusión, precisamente en la Ley del Trabajo, mientras otros grupos de carácter administrativo, se inclinaban por una Ley de Servicio.

En las diferencias de posturas, se hacía visible la posición más o menos revolucionaria o clasista de cada grupo de trabajadores. Mientras los de perfil obrero, se afianzaban de inmediato a los postulados del Artículo 123 Constitucional, los grupos constituidos por oficinistas y de tipo administrativo, se les hacía difícil salirse de las pautas establecidas y tradicionales que impedían considerar a la burocracia en calidad intrínseca de fuerza humana productora de trabajo.

Los principales postulados por los que luchó la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, fueron los siguientes: Inclusión de los Trabajadores del Estado en la Ley Federal del Trabajo, reformas a la Constitución para que los Trabajadores de Materiales de Guerra pudieran organizarse, ya que se les

consideraba como miembros del ejército; jornada de 8 horas diarias de trabajo, pago de tiempo extra, atención médica y suministros de medicina, vacaciones, descanso obligatorio del séptimo día, suspensión de ceses cada fin de año.

No sólo se luchó por lo anterior, sino en contra de algunos titulares de Secretarías y Departamentos Autónomos, quienes se oponían tenazmente a través de sus subalternos a que los trabajadores se organizaran en Sindicatos en sus respectivas Dependencias.

1.11 Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

Cuando la mayoría de las agrupaciones ya constituidas adquirieron cierta fuerza, formaron un Comité de Solidaridad de las Organizaciones de los Trabajadores del Estado. Dicho Comité quedó encabezado por Joaquín Barrios. Después de una corta existencia, este Comité convocó a un gran Congreso Nacional Pro-unidad de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En 1936, el General Lázaro Cárdenas, consideró necesario atender con prontitud las peticiones de los trabajadores; y al respecto dijo: "Las mayorías obreras y campesinas y el pueblo en general, están necesitando

de servidores públicos que cumplan estrictamente con la Ley, que vayan por todo el territorio de su jurisdicción para darse cabal cuenta de los problemas que a diario surgen en la vida de los pueblos, a fin de que de oficio, sin esperar las demandas de los mismos, apliquen las soluciones que exija el interés social y nacional. Sólo así se logrará la tranquilidad, la paz orgánica a la que aspiran no sólo las clases patronales, sino muy especialmente los obreros y los campesinos que son los que más lo necesitan (12).

A partir del Congreso Constituyente de la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, las perspectivas de las demandas de clase y de lucha social se ampliaron y fueron más trascendentes. La fuerza popular de los servidores de las Instituciones Nacionales, demandó la incorporación de sus relaciones laborales en la Ley Federal del Trabajo.

El 30 de julio de 1937, tiene lugar un acontecimiento de otra de las organizaciones puntuales del Sindicalismo de los Trabajadores del Estado; surge el Sindicato Nacional de Trabajadores de Hacienda, encabezándolo el C. Jesús Quintero Rueda, como primer

(12) Partido Revolucionario Institucional, op. cit. 43

Secretario General. Dicho Comité citó a la Primera Gran Convención, a la que asistieron 166 delegados y fue inaugurada por Joaquín Barrios Rivera, Secretario General de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado; en esa Convención, resulta electo Secretario General Florencio Mays, el 6 de octubre de 1937.

Estas diferencias se agudizaron en 1937, pero ya los trabajadores estaban organizados en la Federación Nacional. Algunas veces con fuerza política gubernamental, se levantaron contra la sindicación de los empleados públicos. La gran Organización de los Trabajadores les apoyó con su despliegue social incontenible. Esto dio por resultado, que muchas voluntades y varios miembros del Gabinete Presidencial, así como representantes populares de las Cámaras Legislativas, plantearan por primera vez, la promulgación del Estado Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Hay que destacar una vez más, que este documento normativo de las relaciones laborales de los servidores del pueblo, fue el resultado de la decisión total de los trabajadores organizados en favor de todos sus agremiados y de todos los trabajadores de la Nación en general. Su ejemplo fue seguido por muchos

trabajadores más (13).

La Federación Nacional de Trabajadores del Estado, inició sus acciones sindicales retrocediendo de inmediato la lucha por alcanzar la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores y concomitante a esto, pugnaba por la garantía de los derechos de organización de petición colectiva, de manifestación pública y de escalafón. En esta forma, los dirigentes sindicales encabezados por Joaquín Barrios Rivera, Secretario General del F.N.T.E., consideraban que estaban mejor organizados dentro de la Ley Federal del Trabajo, pues la Ley de Servicio Civil, podría ser interpretada o violada por elementos reaccionarios incrustados en las Secretarías de Estado. Proponían que para establecer un Estatuto Jurídico, conveniente a los trabajadores del Estado y de buenos resultados para el Gobierno, se formara una Comisión con representantes designados por el Ejecutivo y por la F.N.T.E., per que ésta redactara el citado proyecto.

La Federación Nacional de Trabajadores del Estado, organizó un mitin; el primero en la historia de los Trabajadores del Estado, en apoyo al Gobierno

(13) BANCHEZ MIRELES, Rómulo. El Movimiento Burocrático en México. 50 años de la Revolución Mexicana, México, F.C.E. 1960. p.7

Cardenista, para que se elevara la categoría a Ley del Estatuto Jurídico.

La aprobación del Estatuto Jurídico, origina acaloradas discusiones en la Cámara de Diputados.

Una Comisión Técnica Jurídica de la F.N.T.E., elabora el primer proyecto de lo que había de ser el "Estatuto Jurídico". Con el proyecto en las manos, los dirigentes de la F.N.T.E., iniciaron un arduo peregrinar siguiendo al Presidente Cárdenas, por el país, para que autorizara e hiciera suya la expedición de la primera Ley Titular de los Trabajadores del Estado (14).

El 22 de diciembre de 1937, es enviado el proyecto de Ley "Estatuto Jurídico", a la Cámara de Diputados y presentado a la misma en su sesión de debates del 24 de diciembre de 1937.

La presentación del proyecto del Estatuto Jurídico, originó acaloradas discusiones en la Cámara de Diputados; por lo que se aplazó para el siguiente periodo. Estas discusiones llegaron a tal grado, que

(14) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Revista Informativa de la FSTSE, año II, número 8, octubre, México, 1978.

algunos grupos revolucionarios se opusieron a su promulgación. De aquellas discusiones, se pronunciaron frases como las siguientes: "Ni Sindicatos de empleados oficiales, ni derecho a huelga contra el Estado". "Los conflictos no podrán traducirse en paralización de actividades"; "Es muy grave la aprobación del Estatuto Jurídico"; "Esto es una violación patente a la Constitución"; "La nueva Ley será un barril de pólvora para el gobierno y la esclavitud para los empleados" (15) .

Los opositores llegaron a la osadía de asegurar que el Estatuto era contrario al texto Constitucional; que amenazaba al Estado; atentaba sobre la soberanía Nacional y que la conducta de los líderes de los burócratas, obstaculizaría el desarrollo normal del despacho de los negocios públicos. Estos y otros argumentos fueron expuestos por quienes combatieron el estatuto Jurídico en artículos periodísticos y en la tribuna de la Cámara.

La discusión del Estatuto Jurídico, causó grandes diferencias entre los legisladores. Una gran mayoría de diputados adheridos al Partido de la

(15) ALVAREZ GONZALEZ, Tomás. op. cit. p.29

Revolución Mexicana, se opuso a la sindicalización y plenos derechos para este sector.

En cuanto a los Empleados al Servicio del Estado, en vista de las reacciones negativas, la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, acordó suspender su buena disposición respecto de dar cuotas de la mitad del 1% de sus salarios para el sostenimiento del Partido de la Revolución Mexicana.

Para apoyar esta medida, el Comité Ejecutivo de la Federación Nacional De Trabajadores del Estado, afirmó que: "Se considera relevada de momento de la obligación de contribuir al sostenimiento del partido en el cual se consienten y admiten elementos como los componentes del llamado grupo mayoritario de la Cámara de Diputados que, en contra de la tesis revolucionaria del Presidente de la República, se opone a la aprobación de una Ley que constituye la aspiración de los Trabajadores del Estado".

El 8 de julio de 1938, el F.R.M., apoya el proyecto presidencial sobre el Estatuto Jurídico para los empleados del gobierno, siendo algunas de las declaraciones del Lic. Luis I. Rodríguez, Presidente del Comité Central Ejecutivo, las siguientes:

"El debate que se ha sostenido en la Cámara de Diputados, con motivo del estudio que se realiza del proyecto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, merece interés especial para el Comité Central Ejecutivo, debido a que se trató de precisar en la forma de otorgar nuevos derechos y más amplias conquistas de clase a trabajadores que representan una fracción considerable de nuestro sector obrero (16).

Desentenderse del curso de las discusiones tomadas en un asunto como el aludido, habría supuesto olvidar que uno de los enunciados centrales de nuestra plataforma de principios, establece para el partido el deber de servir con lealtad la causa de la emancipación proletaria, aspirando así a que la justicia social triunfe en México. El cumplimiento de tal compromiso implica en cambio, no sólo velar porque la unidad revolucionaria se conserve, sino esforzarse porque se amplie cada día más, en beneficio de las masas trabajadoras, la aplicación de los preceptos constitucionales que norman el Derecho del Trabajo en el país.

(16) ALVAREZ GONZALEZ, Tomás. op. cit. p.35.

Promover la expedición de ordenamientos que complementen la Ley Federal el Trabajo, e influir para que ésta se reforme y para que la Constitución misma se modifique en concordancia con los anhelos inmediatos de la Clase proletaria, son principios declarados por el Partido de la Revolución Mexicana, que dictan una línea de conducta a sus organismos directores.

En esa virtud, este Comité no debe declinar la obligación que tiene de exponer públicamente su sentir, con el propósito de fijar ante los Sectores que integran el partido, sus convicciones doctrinales y su posición política y lo hace en esta vez con gran satisfacción, declarando que se solidariza plenamente con el C. Presidente de la República, en su iniciativa del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado; que apoya con todo entusiasmo el criterio revolucionario en que el texto de este documento se inspira y que lo juzga acorde con la de Declaración de Principios y el Programa de Acción que sustenta este "Instituto Político" (17).

(17) ALVAREZ GONZÁLEZ, Tomás. op. cit. p.49.

1.12 Surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En octubre de 1938 surge la Organización Sindical de los Trabajadores del Estado, logrando establecer las bases de un movimiento democrático y revolucionario, con el fin de satisfacer las necesidades más apremiantes de los trabajadores. El primer paso dado por los Trabajadores del Estado y sus dirigentes, fue la formación de un Comité Organizador que desarrollara los preparativos de la Convención Constituyente de la Federación.

Después de haberse constituido por órdenes del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, se estableció "que ninguna otra Federación de Trabajadores del Estado, tendrá el reconocimiento y que los grupos que quisieran formar un nuevo organismo, tendrán que disciplinarse al que se constituyó" (18).

El 1 de noviembre de 1938, el Presidente del Congreso, Lic. Rafael Llomosa, declaró formalmente constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicios del Estado.

(18) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. op. cit. p. 30.

1.13 Estatuto Jurídico.

Las inquietudes de los trabajadores seguían su marcha, debidamente estructuradas en Sindicatos y una Federación. Con la aparición del General Lázaro Cárdenas del Río, en el campo político se produjo un brusco cambio en la orientación y sentido de la Revolución. En ese momento, los derechos de los trabajadores empezaron a defenderse desde la esfera popular y oficial con base en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El 5 de diciembre de 1938, se promulgó la Ley Tutelar y Protectora de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que reconoció como obligaciones del Estado, distintas prestaciones y conquistas por las que venían luchando las organizaciones de Trabajadores del Estado.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgado, regía las relaciones entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo Territorios Federales. Dicho ordenamiento estableció normas relativas a vacaciones, días de descanso, sueldos, ascensos, antigüedad, pensiones y huelgas y

creaba además un Tribunal y varias Juntas Arbitrales para la resolución de las controversias en la materia.

La efímera vida que tuvo el Estatuto de 1938, fue abrogada por el nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión con fecha 4 de abril de 1941, que introducía como cambios más notables:

1.- La desaparición de las Juntas de Arbitraje en su dependencia y la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción para todas las unidades burocráticas. Este tribunal es colegiado y existen 3 representantes: un presidente, un magistrado representante de la FSTSE y otro magistrado representante del gobierno,

2.- La especificación de las bases para los escalafones.

3.- La prohibición a los Sindicatos burócratas de adherirse a otras organizaciones obreras y campesinas.

1.14 Consolidación del Movimiento Sindical de los Servidores Públicos.

El Presidente de México, Lic. Adolfo López

Mateos, quien fue Secretario General de una Sección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, durante una época, trajo aspectos relevantes durante su mandato. En este periodo se alcanzan beneficios como son:

- 1.- La Ley del ISSSTE consagrando 14 prestaciones
- 2.- La Ley Federal de los Trabajadores del Estado.

Para efectos de la nueva Ley, el 1 de octubre de 1960, la Dirección de Pensiones Civiles creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925, se transformó en un organismo denominado "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", con carácter de Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, envió a los Comités Ejecutivos Nacionales, sus proyectos relacionados con la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

En 1960, se elevaron al rango de garantías sociales y constitucionales los derechos laborales de los trabajadores del Estado, con base a su inclusión en

el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política. Así se establecieron las bases que regirían entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores. La lucha de los trabajadores del Estado obtuvo una victoria más, cuando en el año de 1961 se logró la incorporación de los derechos al Texto Constitucional. El Estatuto Jurídico alcanza en ese momento el más alto rango jurídico; lo que representa una garantía definitiva, con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1.15 La Constitucionalización de los Derechos de los Trabajadores del Estado.

La Constitución General de la República fue adicionada con un apartado "B" en el artículo 123. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser elevado a la categoría de Norma Constitucional de la Nación, colocó los derechos de los servidores del Estado por encima de toda Ley reglamentaria o interpretativa.

La clase trabajadora dejó de ser un mero grupo de empleados o de presión, para encontrar su lugar dentro de una organización semi-jurídica, para llevar adelante el programa integral de nuestra Constitución y

el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política. Así se establecieron las bases que regirían entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores. La lucha de los trabajadores del Estado obtuvo una victoria más, cuando en el año de 1961 se logró la incorporación de los derechos al Texto Constitucional. El Estatuto Jurídico alcanza en ese momento el más alto rango jurídico; lo que representa una garantía definitiva, con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1.15 La Constitucionalización de los Derechos de los Trabajadores del Estado.

La Constitución General de la República fue adicionada con un apartado "B" en el artículo 123. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser elevado a la categoría de Norma Constitucional de la Nación, colocó los derechos de los servidores del Estado por encima de toda Ley reglamentaria o interpretativa.

La clase trabajadora dejó de ser un mero grupo de empleados o de presión, para encontrar su lugar dentro de una organización semi-jurídica, para llevar adelante el programa integral de nuestra Constitución y

tuvo desde entonces expresión constitucional, norma fundamental y el apoyo de la Ley.

Posteriormente, el 24 de diciembre de 1963, se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Esta Ley abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicada en el Diario Oficial del 17 de abril de 1941, con lo cual terminó de consolidarse la lucha sindicalista de los Trabajadores del Estado.

CAPITULO II.

EMPLEADOS Y SERVIDORES PUBLICOS

De un modo general, buena parte de las medidas legislativas, constituyen una intervención del Estado en la vida económica, puesto que delimitan las condiciones en las que se establecen las relaciones sociales de producción y de cambio, pero al referirnos a la intervención del Estado, no se hace en un sentido amplio, sino en su relación con los trabajadores que prestan un servicio en sus empresas. Las empresas estatales, son un conglomerado con un alto grado de heterogeneidad.

El sector público produce bienes y servicios. A su vez tanto entre los bienes y los servicios que ofrece, encontramos una amplia variedad. Algunos son estratégicos y otros no, como son CONASUPD, Banco de México, Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles de México, etcétera.

De aquí se pretende partir en que existen, de acuerdo a estos servicios, empleados y funcionarios públicos, los cuales forman parte del mundo estatal como

trabajadores al servicio del Estado.

Cabe señalar, que al adoptar el Estado la acción de forma empresarial, se convierte en patrón frente a los trabajadores de sus empresas.

Con esto pretendemos decir, que el Estado se involucra de manera directa y a través de sus funcionarios en los conflictos fundamentales de la sociedad capitalista, que son trabajo y capital.

Mucho se ha cuestionado que el Estado no pueda ser considerado como patrón, pero creemos que al existir una erogación de éste hacia sus dependencias, debe de considerársele como tal.

II.1 Concepto.

Resulta necesario para ingresar al capítulo del sindicalismo, distinguir entre "funcionario público" y "empleado público". Esto es, que los funcionarios públicos tienen de una u otra forma, un nivel de jerarquía superior, haciendo que el servicio que prestan, sea como una profesión dedicada a ella de modo permanente, como modo de tener su subsistencia teniendo ciertas facultades de decisión, en tanto que el empleado público carece de dichas facultades y su relación

jurídica tiene cierto carácter contractual. Con esto se pretende señalar, que el sindicalismo se da únicamente en el empleado público.

Dentro de una estructuración que requiere el Estado para llevar a cabo sus fines, debe estar sustentada, en una organización de todos y cada uno de los entes que la conforman . ejerciendo funciones que le incumben al Órgano administrativo.

Se puede considerar que la función pública es concepto dinámico y por ende se encuentra inmersa la idea de movimiento, que para llevarse a cabo requiere de personal que recibe el nombre de servidores públicos.

En su inicio fue considerado al servidor público como toda actividad que el Estado emprendía. Al referirse a esto, la actividad solamente podía realizarse por órganos estatales; posteriormente se fue advirtiendo que el servicio público fuera desempeñado por la iniciativa privada , y en este momento ha regresado esta actividad al Estado.

11.2 Características.

Existen características que separan las funciones

de los empleados y funcionarios públicos y son las siguientes :

Funcionario Público.

Su designación es por tiempo limitado.

No es sindicalizado.

La relación jurídica es de orden público

Tiene facultades de mando y decisión.

Sus facultades se encuentran establecidas en la Constitución.

Participa en la formación y ejecución de la voluntad del Estado.

Expresa la voluntad estatal y la representa en los actos públicos.

Empleados Públicos.

Tienen un carácter permanente.

Son sindicalizados

Son meros ejecutores.

Sus facultades se encuentran reglamentadas.

Se incorporan voluntariamente a la organización pública, en un acto de adhesión.

No participan directamente en la formación y ejecución de la voluntad estatal.

No tiene carácter representativo.

En base a estas diferencias que se encontraban en los servidores públicos, el poder legislativo trató de instruir en este nuevo régimen la igualdad en su concepto.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial señala lo siguiente:

" Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el título Cuarto Constitucional el cual habla de la responsabilidad de los funcionarios públicos. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio, a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión. (18).

Como la extensión era amplia y observado lo anterior, el propósito condece a aplicar un criterio igualitario, y que no fue el que impuso el constituyente de 1917.

El diputado Antonio Garmirech, con motivo de la

(18) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. T.I., México, Talleres Gráficos, 1983, p. 17

discusión en lo particular al artículo 108 Constitucional dijo lo siguiente:

" Se ha pretendido considerar absoluta la categoría de los funcionarios públicos y subalternaría por la de servidor público, el artículo 108 define lo que se entiende por esto, o sea, que la modernización supera la obsolescencia, aquí consiste en el mismo grado de lealtad que le debe un Secretario de Estado al presidente, se le debe el que barre la Secretaría de Estado, se les pone con el mismo nivel de responsabilidad, el que está escribiendo a máquina, que el que está tomando decisiones; se colocan a todos en la misma categoría de servidores públicos sin ninguna distinción" (19).

Aunque se haya interpuesto el nuevo criterio en la Constitución, la igualdad no es posible enmarcarla, los funcionarios públicos seguirán siéndolo y los empleados continuarán dentro de su ámbito de acción.

(19) Colección Documentos, LII Legislatura, Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de las Reformas y Adiciones al Título Cuarto, y demás de la Constitución, México, Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, diciembre, 1982. p.67.

La desigualdad que existe es muy marcada, el empleado público no puede tener una lealtad hacia el Presidente como la tiene un Secretario de Estado, sus funciones y puestos son diferentes, y aunque se les denomine servidores públicos a todos, la ley dará la ruptura de estos, además de que los salarios no son comparables. Cuando un empleado es premiado su ganancia es desigual, a las primas que reciben los funcionarios.

Existen empleados que otorgan su vida con lealtad a la dependencia de gobierno, y son jubilados con un raquitico sueldo, que en comparación con un funcionario que recibe un salario mucho más alto, resultaría incomparable. Los funcionarios por lo regular su estancia es temporal y dedican una mínima parte de lo que ofrecen varios trabajadores, por éstas y otras causas no es posible comparar responsabilidad y salarios

El gobierno trata por medio de esta iniciativa, el de mostrar un cambio, el cual no se está llevando a cabo; trata de dar un significado igualitario a sus trabajadores, admitiendo que cuando fue establecido éste en la Constitución, no se apegaron al espíritu de igualdad.

11.3 Relación Jurídica

El maestro Trueba Urbina menciona "...que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, constituye una relación laboral por estar reglamentado el trabajo burocrático en el artículo 123 constitucional y porque la relación jurídica de los empleados públicos se asemeja a la relación laboral de los asalariados por el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática en virtud del nombramiento"(20)

La relación que guarda el servidor público con el Estado es sumamente estrecha, de acuerdo a la prestación de un servicio del trabajador en la dependencia.

Gabino Fraga establece que "Como el Derecho Administrativo, rama del Derecho Público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en qué consiste la actividad estatal, en segundo lugar, cuáles son las formas que el Estado utiliza para realizar esa actividad y caracteriza entre ellas a la que constituye la función administrativa y en tercera y último lugar, cuál es el régimen que se encuentra sujeto

(20) TRUEBA URBINA, Tratado Teórico Práctico del Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, p.724 a dicha actividad.

En este sentido la actividad que elabora el Estado tiene que involucrar a sus empleados y por tal razón el de fundamentarla directamente. Al efecto, continúa diciendo que ..La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas, que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de éstas, obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales "(21).

Todo lo anterior es realizado por un núcleo de gente que colabora en el Estado como trabajador o funcionario dando vida así a las diversas actividades que se pretenden realizar. Es necesario observar que para el Estado es indispensable contar con el personal que le da vida activa dentro del esquema de vida del país, que para satisfacción de éste, se encuentra la función administrativa ejercida por sus empleados, manteniendo su voluntad y supremacía.

El organismo público que ha recibido el poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el

(21) GABINO FRAGA, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. p.119.

punto de vista material en la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión. (22).

Los funcionarios públicos definen las directrices que el Estado previamente ha marcado, teniendo conductos indispensables para la realización de éstas, pero no pueden ser análogas, ya que su fundamentación les da vida y legitimidad.

La administración pública no tiene, como tampoco la tiene, ni el poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado. (23).

El empleado público queda adscrito a una determinada dependencia burocrática, al igual que el funcionario, pero el primero con carácter permanente, en cambio el segundo puede desempeñar sus funciones en un tiempo determinado, que por lo regular es de 6 años.

(22) A. MOLITOR, Administración Pública, UNESCO, p. 18.

(23) Op. cit. p. 21

11.4 Distinción entre Alto Funcionario, Funcionario y Empleado Público.

Es necesario distinguir entre el organismo y su titular, pues mientras el primero representa a una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del Organismo, que tiene además de la voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales. (24)

Establecido lo anterior, existen tres categorías dentro de la administración pública y que son: Altos funcionarios, funcionarios y empleados

Los altos funcionarios podrían enmarcarse como aquellos que su función depende directamente del Presidente de la República. Como por ejemplo: los Secretarios de Estado, el Regente del Distrito Federal, etcétera.

Para fundamentar lo anterior, el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

(24) GABINO FRAGA, op. cit. p.129.

" Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1) Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al titular del Órgano u Órganos por el que se ejerza el Gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Por lo que respecta a los funcionarios, son aquellos cuyos puestos dependen de una manera directa de los altos funcionarios, ya que éste, es personal de confianza.

Los empleados públicos, como se ha definido, son aquellos que prestan su servicio en base a un nombramiento dentro de la administración pública, con carácter permanente, y su definición, se puede encontrar en el artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice: Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido, o por figurar en las listas de

raya de los trabajadores temporales.

Existe la posibilidad de que un empleado público pueda ser funcionario y alto funcionario dentro de la administración, de acuerdo a la situación política que haya presentado en su trayectoria.

Si el empleado público quiere conservar su nombramiento o base puede invocar al artículo 43 fracción VIII que a la letra dice:.. "Conceder licencias sin goce de sueldo a sus trabajadores, para el desempeño de las comisiones sindicales que se les confieran o cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones en dependencia diferente a la de su plaza o como funcionario de elección popular".

El acto del nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni tampoco un contrato, porque no origina situaciones jurídicas individuales.

El nombramiento puede ser el acto de una voluntad o el de varias. En este último caso rechaza el nombre de elección; pero su naturaleza jurídica no es, por eso,

distinta de la del nombramiento. (25)

Para reafirmar las posturas establecidas, es necesario observar las siguientes distinciones:

1) Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras los funcionarios son designados por un tiempo determinado los empleados tienen un carácter permanente.

2) Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son remunerados.

3) También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados, la naturaleza de su relación jurídica, que los vincula con el Estado.

4) Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen que decidir u ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

(25) GABINO FRAGA, op. cit., p. 133

5) Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene sus facultades en la constitución o en la ley, y el empleado lo tiene en los reglamentos

6) Se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el empleado público, que el primero, supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa de representación, mientras que el segundo, sólo supone una vinculación interna de trabajo acetando disposiciones.

Es necesario destacar, que el empleado público se encuentra regulado por el artículo 123 Constitucional, apartado "B" y se rige bajo los reglamentos internos de trabajo de cada dependencia que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las decisiones que toma el Sindicato y las autoridades correspondientes de acuerdo a una comisión previamente establecida.

Es muy notorio, que en el Estado, los puestos de coma de decisión son de confianza, los cuales no se encuentran enmercados en el artículo 123 Constitucional, sino que se encuentran legislados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es por

esto, que resulta fundamental distinguir entre empleado y funcionario público.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado "B", establece lo siguiente:

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

Si observamos el párrafo anterior, se menciona únicamente a trabajadores, por lo que, en nuestro muy particular punto de vista, distingue a estos, de los funcionarios públicos. Con esto, queremos recalcar, que solamente se está legislando sobre los empleados públicos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo segundo, menciona lo siguiente: "Para efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas (artículo primero Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) y los trabajadores de base a su servicio. En el poder legislativo, las directivas de la gran comisión de cada Cámara, asumirán dicha relación".

En los artículos cuarto, quinto y sexto de la Ley antes citada, se menciona quienes son trabajadores de confianza y cuáles son los de base, y en el artículo octavo, que a la letra dice : "Quedan excluidos del régimen de ésta, empleados de confianza, los miembros del ejército y fuerza armada, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar, el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del servicio exterior, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten un servicio mediante contrato civil o estén sujetos a pagos de honorarios".

Expuesto lo anterior, podría pensarse que los funcionarios públicos no se encuentran regulados por ninguna ley, lo cual es cierto, puesto que no están sindicalizados y su labor no se encuentra regulada por ningún Reglamento de Trabajo, solamente dependiendo de una estructura orgánica previamente establecida. Sin embargo, su desempeño y funciones, sí se encuentran reguladas.

En el artículo 108 primer párrafo, título cuarto de nuestra Constitución, se establece lo siguiente: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los

representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Se puede establecer que jurídicamente, el empleado público se encuentra regulado, en cuestiones de relación contractual, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el resultado de sus funciones, por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

II.5 Servicio Civil de Carrera

Se ha tratado de legislar en materia de que los empleados públicos gocen del servicio civil de carrera. La Secretaría de Programación y Presupuesto, dio a conocer un documento sobre la instrumentación del servicio civil de carrera, que sería que los empleados públicos pudieran tener una formación dentro del Estado, es como un ascenso o escalafón de puestos, conforme a su antigüedad y preparación. Sin embargo, esto no podría dar resultado adecuadamente, ya que las decisiones

políticas lo afectarían, puesto que el empleado público escalaría puestos, pero al llegar a los de confianza, no podría estar por méritos personales, sino políticos.

Este sistema de administración de los recursos humanos, busca un desarrollo y superación integral, en base a los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988,

Este postulado, busca la renovación moral para el gobierno, la expresión práctica de este principio, equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los Servidores Públicos, y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración (26).

Con lo anterior, se convierte en un propósito general del Plan Nacional de Desarrollo, como mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y para lograr el máximo aprovechamiento se pretenden adoptar los siguientes lineamientos: fomentar la vocación del servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando la eficiencia y la

(26) Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. 2.3.1 Renovación Moral. p.42.

agilidad en el funcionamiento de la burocracia

Se promoverá la capacitación permanente del personal federal creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal (27).

El Servicio Civil de Carrera, intenta sistematizar integralmente la administración del personal el gobierno federal, teniendo como finalidad, el vincular la obtención de los objetivos nacionales e institucionales con la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos, comprendiendo desde su ingreso, hasta su separación de la función pública.

Para comprender mejor esta propuesta del Ejecutivo Federal, desglosaremos el Servicio Civil de Carrera en tres etapas: pre-empleo, empleo y pos-empleo.

Pre-empleo

Definición

Es la etapa anterior a la formalización de la

(27) IDEM p. 75

relación laboral, entre el candidato a ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador.

Reclutamiento

Es el proceso mediante el cual, se localizan y atraen a los aspirantes más calificados para ingresar y desarrollarse en el Servicio Civil, a través de las fuentes de reclutamiento internas y externas.

Selección

En este proceso, se analizan las capacidades, experiencia, intereses y aspiraciones de los candidatos reclutados, a fin de determinar cuáles son los más aptos e idoneos para ocupar los puestos de administración pública, en base a los requisitos establecidos en los catálogos institucionales de puestos.

Descripción del Proceso

Es indispensable, el definir la normatividad y las guías técnicas correspondientes para que las dependencias cuenten con los instrumentos que les permitan en cuanto al reclutamiento, llevarlo a cabo internamente, cubriendo las vacantes que se generen, apoyados en el sistema escalafonario funcional e

intercomunicado de las dependencias, y cuando no se puedan ocupar a través de ese instrumento, recurrir a las fuentes externas, como son: en otras dependencias, en bolsas de trabajo o en las instituciones del sistema educativo, con los que se establezcan convenios. En lo relativo al segundo proceso, a partir del personal reclutado, se efectúa la selección de los sujetos idóneos a través de concursos cuyas bases estarán contenidas en las guías técnicas correspondientes.

Empleo

Definición

Es la etapa en la cual, se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado, se vinculan intereses individuales con los objetivos institucionales y en la que se desarrollaría, prácticamente, la carrera de los Servidores Públicos.

Nombramiento o contratación

Es el documento legal, en que se establece la relación formal de trabajo entre el personal seleccionado y el Estado.

Inducción

Es la acción mediante la cual, se proporciona al Servidor Público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permite identificarse con el puesto que se le asignó, los objetivos institucionales, la carrera que realizará en el Servicio Civil e, informarse de sus prestaciones y servicios de seguridad social, a que tiene derecho.

Capacitación

Es el conjunto de técnicas que aportarían al servidor público los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado y por otro, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se lleguen a generar.

Promoción

Aquí se encuentra el supuesto de la acción que le da dinámica al servicio Civil, ya que permite al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y por lo tanto, de remuneración, a través del sistema escalafonario institucional e intercomunicado.

Esta acción que supuestamente resulta vital para el Servicio Civil de Carrera, aparece dentro de los marcos legales que el Poder Ejecutivo intenta establecer en su administración, buscando la superación de sus empleados pero, con demasiadas limitaciones ya que este proceso se finca con muchas deficiencias.

Descripción del Proceso

En primera instancia, se tendrá que definir hasta qué nivel jerárquico se consideran inamovibles en sus puestos los servidores públicos que lo ocupen. Tocante al nombramiento, se tiene que diseñar un nombramiento tipo, de aplicación general, que contenga los datos del trabajador, régimen de contratación, puesto asignado, y remuneración.

Se requiere elaborar la normatividad y guías técnicas que permitan a las dependencias otorgar inducción:

a) Al puesto, desarrollando la explicación de las funciones, responsabilidades, derechos y obligaciones que tendrá el trabajador al ocupar un puesto como funcionario

b) A las instituciones, dando a conocer sus antecedentes, ámbito de acción, programas, metas y objetivos de las mismas.

c) A la carrera que podrá desarrollar el Servidor Público en el Servicio Civil informándole, además, en qué consiste éste de manera integral.

d) A la seguridad social, difundiendo los derechos, procedimientos y requisitos para el goce de las prestaciones y servicios que otorga el Estado.

Por lo que respecta a capacitación, es necesario emitir la normatividad y guías técnicas respectivas, para que las dependencias implanten programas de aplicación general para capacitar al servidor público para el puesto que va a ocupar, todo lo anterior vinculado con los objetivos institucionales.

Por lo que se refiere al desarrollo, se requiere de guías técnicas que permitan a las instituciones, implementar programas de superación para los servidores públicos, además de promover un modelo escalafonario, para que a través de dicho instrumento, se puedan efectuar los movimientos de ascenso y sustentados en la capacidad y méritos de los servidores públicos.

Post-empleo

Definición

Es la etapa final de la carrera del servidor público, representada por la separación del servicio activo prestado en la Administración Pública Federal reservando sus derechos a la seguridad social.

Baja

Es la separación del trabajador de las actividades desarrolladas en el Servicio Civil, originada por tres factores fundamentales:

- a) Despido. Acción ejercida por las autoridades debido a violaciones por parte del empleado, a los ordenamientos legales vigentes.
- b) Renuncia. Voluntad personal del trabajador para dejar de prestar sus servicios en la Administración Pública Federal.
- c) Defunción. Separación por fallecimiento del trabajador.

Jubilación

Es la separación del trabajador, una vez cumplidos los años de servicio en la Administración Pública, que marca la legislación vigente.

Pensión.

Es la separación por invalidez o accidentes sufridos por el servidor Público.

Descripción del Proceso.

Se tiene que realizar una serie de estudios tendientes a actualizar los esquemas vigentes en cuanto a remuneraciones, prestaciones y sistemas de seguridad social, para el personal que deja de estar activo en el Servicio Público, facilitando el acceso a las prestaciones y servicios que se definen como derechos.

Realizado el anterior esquema que se fundamenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, resulta indispensable indicar, que estos nuevos planes y programas, intentan revitalizar al sistema administrativo, dando como pauta un eficiente sistema de carrera civil administrativa que únicamente ha quedado

dentro de las perspectivas del Gobierno. Han pasado cinco años del inicio de estos, y aún se siguen manteniendo proyectos. No es comprensible que una medida propuesta en un Plan de Desarrollo enfocado para seis años, no haya tenido una solución final.

Este tipo de planteamientos sexenales, que en su fundamentación resultan ser positivos, no fructifican, ya que su aprobación, desarrollo y conclusión, depende de los compromisos previamente adquiridos por los diferentes funcionarios de nuestro sistema.

Para concluir, quisiera citar dos Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para reafirmar la dificultad que se presenta en el momento de la promoción de los empleados públicos:

Escalafón, antigüedad para Promociones.

- (Artículo 50-III). Es la antigüedad general, de servicios en la dependencia, y no es la antigüedad de la plaza, lo que da derecho aplicativo. (Laudoxp. No. 397-54)C. Gonzalo Aguilera vs sección y que debe tomarse como base para el dictamen, Secretario de Salubridad y Asistencia).

Comisión de Escalafón. Facultades de las (artículo 56).

Carecen de facultades las Comisiones Mixtas de Escalafón para, so pretexto de un ajuste presupuestal, determinar la persona que debe quedar fuera del servicio o en un puesto de inferior categoría. Laudo: Exp. No. 64 ó/47 Mauro Salinas González vs Jefe del Departamento del Distrito Federal.

11.6 El Estado como Patrón

Es necesario, que después de haber visto la diferencia que existe entre empleados y funcionarios públicos y para tratar de integrar el esqueleto del sindicalismo del capítulo tercero, se trate de una manera breve, de cuestionar si la relación entre el Estado y sus empleados serían como la de patrón-obrero.

De acuerdo a las políticas económicas emprendidas por el Gobierno Mexicano, a partir de los años cuarenta, el Estado fue creciendo paulatinamente ya que las empresas públicas constituyen hasta la fecha un importantísimo mercado, dándose el caso de muchas empresas privadas, que dependen totalmente de sus ventas

al sector público.

Al adoptar la acción del Estado la forma empresarial, éste se convierte en patrón frente a los trabajadores de sus empresas. Con ello, el Estado se ve involucrado de manera directa con los conflictos fundamentales de la sociedad capitalista, aquellos que surgen entre trabajo y capital.

Lo anterior podría ser cuestionable, pero los empleados públicos reciben una remuneración a cambio de sus servicios, podría existir una laguna en si el Estado es patrón directo o si los titulares de las dependencias lo son, pero para ratificar esta postura, los salarios que reciben los empleados públicos emanan de los egresos del Estado.

La existencia de este vasto sector público, constituye la base material de la ideología del movimiento revolucionario, según esta doctrina, particularmente desarrollada por el movimiento sindical, en las empresas del Estado que congregan a núcleos considerables de trabajadores, en sectores estratégicos para el funcionamiento de la economía en su conjunto, las nacionalizaciones y estatizaciones son vistas como medidas revolucionarias que el sindicalismo

ha arrancado a los capitalistas, nacionales y extranjeros, y que están transformando al Estado, socializándolo.

Este reformismo sindical, frecuentemente abandona sus posiciones de clase, para asumir la defensa de los intereses nacionales, patrióticos, revolucionarios. En la práctica, suele identificar sus intereses de clase con la empresa y el Estado.

CAPITULO III.

SINDICALISMO

Dentro de este Estado, la burocracia constituye un mundo aparte del resto de la Sociedad Civil, a pesar de que forma parte de él. Es campo de batalla del poder político que mantiene complejas relaciones de captación, adhesión y rechazo dentro del cual se encuentran los herederos naturales, los elegidos, los funcionarios del sistema; pero también los trabajadores, los cuales no pueden sino estar ligados (aún inconscientemente) a las facciones de lucha por el poder político.

III.1 Evolución.

Retomando del primer capítulo, de cómo se fue constituyendo la Federación de los Trabajadores al Servicio del Estado, veremos cómo el Gobierno fue minando la libertad Sindical. La Constitución de 1917, sienta las bases para la formación de un Estado diferente, sustentado ideológicamente en una revolución popular, en la cual encontraría legitimidad. Por su parte, los trabajadores, verían realizados también sus deseos y aspiraciones, que plasmadas anteriormente en el programa de recomendaciones formulado por el Partido

Liberal Mexicano, serian consignadas en el artículo 123 Constitucional.

Algo empañaba sin embargo esta conquista de la clase trabajadora. De las medidas de protección establecidas para los trabajadores en general, aún cuando se señalaba la conveniencia de reglamentar en forma especial la situación en particular de los trabajadores al servicio del Estado, ésta los dejó desamparados, ante los frecuentes ceses injustificados, reducción o congelación de sus salarios, pago de horas extras, vacaciones, servicios médicos, jornal laboral, etc. Con lo anterior, cundió la inquietud rápidamente en todas las dependencias de gobierno para formar Sindicatos; con el propósito de abrir una válvula de escape que se venía acumulando, el Ejecutivo expidió en 1925 la Ley de Pensiones de Retiro, con la cual se obtuvieron algunos beneficios, pero que no lograban satisfacer las necesidades primordiales de los trabajadores.

En 1931, se aprueba el proyecto de la Ley Federal del Trabajo, que en lo general, salvaguardaba los derechos obreros, plasmados en el artículo 123 constitucional.

Cabe señalar que, a pesar del anteproyecto de Ley establecida que se sujetaría a lo dispuesto en el artículo 123, todos los trabajadores, incluyendo los del Estado, en su versión definitiva, nuevamente quedan excluidos los trabajadores públicos.

Ante esta situación de intranquilidad permanente que se vivía, y a la presión que ejercían las organizaciones sindicales, el Gobierno de Abelardo Rodríguez promulgaba en 1934 un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil.

En su introducción decía lo siguiente "...Abdico a la facultad constitucional que tenga de nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración...instituyo un régimen interno que fija las normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno; se señalan sus derechos y obligaciones y establece en su favor la garantía que a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último en que terminará mi ejercicio, nadie será removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante las comisiones del Servicio Civil." (28).

(28) Partido Revolucionario Institucional. op. cit. p.79.

Así por primera vez, se logra regular la relación contractual entre empleados públicos y el Estado. Con esto parecía que el yugo estatal hacia los trabajadores públicos, empezaría a dar frutos y por consiguiente a formar un Sindicato libre.

Desde que nació la Confederación de Trabajadores Mexicanos, que formó parte de la ADTE, se promovía por la incorporación de la burocracia a la Ley Federal del Trabajo y rechaza la pretensión de algunos legisladores interesados en expedir una ley de Servicio Civil, que impediría entre otras cosas, la existencia de la Organización Sindical y, por tanto, su independencia del Estado.

La Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), desarrolla una intensa labor encaminada a apoyar y superar las dificultades que impedían organizarse a los burócratas y lograr incluir a la Federación Nacional de Trabajadores del Estado dentro de la Confederación de Trabajadores Mexicanos, así como al sector campesino. La intención era clara: consolidar una gran central que amparara tanto al obrero industrial, como al trabajador de servicios y al campesino.

Esa estrategia obrera, chocaría con la estrategia gubernamental. El Presidente Lázaro Cárdenas tenía una

idea diferente. De acuerdo a su proyecto de Reforma Política, del que surgiría el Partido de la Revolución Mexicana, hacia imposible permitir que una sola central-la CTM- absorbiera el poder que deviene del control total de los trabajadores.

De esta manera, los Sindicatos campesinos serían organizados posteriormente alrededor de la CNC y, conscientes de lo peligroso que sería estructurar el sector obrero con la fuerza de una sola central, además de la CTM, se reconoce a la CROM, al CET y al Sindicato de Mineros Metalúrgicos, como representantes del sector.

En cuanto a los trabajadores del Estado, por obvias razones políticas, no serían considerados dentro del sector obrero, pasando a formar parte del sector popular. Esta aparente irracionalidad permitiría que se les considerase como algo diferente, como trabajadores de excepción sobre los cuales había que legislar de manera especial su situación.

Por lo tanto, era el Estado y no los trabajadores, quien determinaría cuál sería la naturaleza de su organización. Naturaleza que lógicamente respondería a los intereses de un aparato estatal que requería de una organización de trabajadores que fuera funcional a sus

necesidades y que por ningún concepto pudiera salirse de su control.

Posteriormente la CTM, rectifica su posición y acepta la obligada sujeción de los empleados de gobierno perdiendo a los Sindicatos afiliados al FNTE.

Cuando nace la Federación de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) en 1938 y es aprobado el estatuto que regiría sus relaciones con el Estado, se da un control exacto por parte del Gobierno con el Sindicato, ya que no existía contratación colectiva; el salario era impuesto libremente por el Estado; se permitió un solo Sindicato por unidad, al no admitir la existencia de sindicatos minoritarios y la negación al derecho de sindicalización de los trabajadores de confianza, además de la exigencia de que todo Sindicato debería de formar parte de la FSTSE, da como resultado, una sola central reconocida y en general, aceptar la organización dispuesta por el Estado.

De acuerdo a lo anterior, la libertad sindical, empieza a ser coartada, ya que el Estado comprendía que no era posible otorgar a los trabajadores un gran manejo sobre las normas que debían de regir su fuerza de trabajo, así como el de proporcionarles una fuerza tal, que en un momento determinado, no pudiera ser

controlada.

El 8 de diciembre del mismo año, los líderes de la naciente federación, declaran en el periódico El Nacional, que la FSTSE por unanimidad acordó entrar al Partido de la Revolución Mexicana. Tal como afirmó Javier Freyre Rubio que con estos hechos, los trabajadores fueron obligados, primero a organizarse bajo el control del Estado, después a aceptar la organización impuesta por el mismo, y por último a ser miembros del Partido de la Revolución Mexicana (29).

En 1940, la división jurídica de la clase obrera, cimiento del control del Estado sobre los trabajadores, aprobada en 1938, se eleva a rango constitucional por el gobierno del Licenciado Adolfo López Mateos, al promulgarse el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, además de quitarle la característica de inconstitucionalidad al Estatuto Jurídico, que en algún momento consideró la Suprema Corte de Justicia, se sientan los antecedentes legales

(29) PARRA PRADO, Manuel Germán. Esquema Histórico de la FSTSE, México, 1976. p.86.

para otorgar el tratamiento de excepción a otros sectores de los trabajadores, contradiciendo así el espíritu unitario del artículo 123 constitucional.

En lo general, se confirman las limitaciones contenidas en el Estatuto de 1938 y que se recogen nuevamente en 1963 al expedirse su ley reglamentaria, "Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado", y como consecuencia se niega a nivel constitucional "la libertad sindical".

A partir de este momento, el Estado empieza a manejar la libertad sindical de acuerdo a sus intereses y a su política establecida. Es importante señalar, que este control resulta indispensable para la vida del Estado, ya que es el Sindicato con mayor número de afiliados en el País, y así cuenta con un fuerte apoyo para mantenerse en el poder.

III.2 Concepto.

El maestro Néstor de Buen, dice "que la libertad, ha sido una de las aspiraciones supremas del hombre. Ha luchado, y aun lo hace, por lograrla" (30). En este

(30) DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, 1979. p. 528

sentido es muy cierto lo que se afirma, pero no se puede enfocar en un sentido estricto a la libertad, ya que se encuentra supeditada al régimen jurídico social que se vive en un capitalismo. La libertad como fundamento de un sistema jurídico, encuentra su contrario en la idea de lo social. Continúa mencionando, que en muchos sentidos, la libertad ha dejado de ser protagonista del derecho y para concluir dice: "La exposición dinámica de la libertad, poco a poco ha dejado de ser el elemento motor del derecho, para ser sustituido por el estado de necesidad y su consecuencia, que es el derecho imperativo" (31).

En el capítulo tercero (Derecho Colectivo del Trabajo) de la Declaración de Querétaro, expresa en términos amplios, tanto la concepción individualista como colectivista, al señalar:

1.- Las libertades de sindicación, de negociación y contratación colectiva y de huelga, son elementos constitutivos de la democracia.

2.- Los trabajadores, sin necesidad de autorización previa, tienen el derecho de ingresar al Sindicato de su

(31) DE BUEN, Nestor. op. cit. p.529.

elección, a constituir nuevos Sindicatos y a separarse en cualquier tiempo de aquél del que forman parte.

3.- Los trabajadores, sin necesidad de autorización previa, pueden libremente redactar sus estatutos y reglamentos, formular sus planes de acción, elegir a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y comparecer ante toda autoridad en defensa de sus derechos y los de sus miembros.

4.- Las autoridades y los empresarios, deben abstenerse de toda intención que desconozca o limite los derechos y libertades de los Sindicatos, o entorpezca su actividad. Los dirigentes sindicales, sólo podrán ser separados de su trabajo, previa sentencia ejecutoria.

5.- Los Sindicatos tienen derecho a que se reconozca su personalidad jurídica, y a que el reconocimiento no esté sujeto a condiciones que limiten sus derechos y libertades.

6.- Los Sindicatos no están sujetos a disolución, suspensión u desconocimiento de su personalidad, de la longitud de sus directivos por vía administrativa.

7.- Los Sindicatos de los trabajadores, sin necesidad de autorización previa, tienen el derecho a la negociación

y contratación colectiva a fin de establecer las condiciones generales de trabajo y fijar sus relaciones con los empresarios.

B.- Las leyes reconocerán el derecho de huelga, para obtener el respeto sindical, la celebración, modificación y cumplimiento de los contratos y convenios colectivos de las normas de trabajo, y de una manera general, la satisfacción de los derechos del trabajo, como elemento primario de la vida económica.

Los Sindicatos de trabajadores, tienen derecho a participar en la elaboración y aplicación de los programas de política social. (32).

El maestro Euquerio Guerrero, indica que es permitido a los trabajadores al servicio del estado, formar Sindicatos que sean definidos, como asociaciones de quienes laboran en una misma dependencia, para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Agrega además que la sindicalización es voluntaria; pero una vez que se ha ingresado, no podrá separarse, sino en el caso de que fueran expulsados" (33)

(32) DE BUEN, Nestor op. cit. p. 534

(33) Manual del Derecho del Trabajo E. G. Editorial Porrúa, México, 1980, p. 516

En lo anterior, el maestro Equerico Guerrero, menciona una voluntad del trabajador que no existe, y nuevamente creemos necesario recalcar, que no existe voluntad, sino una simple adhesión del trabajador hacia su nueva empresa.

Continuando con la sustentación de que no existe la libertad sindical, entraremos a analizar algunas definiciones de lo que es libertad sindical:

El maestro de Buen dice lo siguiente:

"En realidad, el derecho a la sindicalización es, esencialmente un derecho colectivo de clase y junto a él, aceptarse como lo hace Ricard, en tesis que compartimos un derecho de afiliación sindical, de corte individualista, siempre supeditado por el interés colectivo" (34).

Con mucha certeza, cabe notar que la constitución de un Sindicato es, en términos de la Teoría General del Derecho, un negocio jurídico colectivo. Exige la concurrencia de, por lo menos, veinte trabajadores en servicio activo. Esto significa que es imposible,

(34) Néstor de Buen, op.cit., p. 535

jurioicamente, ejercer individualmente el derecho a constituir Sindicatos.

Lo anterior está fundamentado estrictamente en la ley, pero la voluntad del personal que quiere pertenecer a cualquier Sindicato dentro de su rama, o formar otro en las dependencias de gobierno, también es imposible.

Resulta indispensable señalar que si el sindicalismo nace del movimiento obrero, por qué condicionar en dos apartados y en dos grandes Sindicatos, el trabajo en México. Creemos, que si el sindicalismo nace de una lucha de clases entre obrero y patrón, y su esencia radica en la reivindicación de sus derechos, así como la agrupación de los trabajadores para su defensa, aunado del respaldo jurídico que otorga la Constitución, deberá de respetarse la voluntad de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La forma de ingresar a empleos públicos anteriormente, no era un concurso, sino que ingresaban a ocupar puestos de base, de acuerdo a la plaza vacante.

Retomando nuevamente, las definiciones del sindicalismo, el maestro Néstor de Buen, hace referencia que el sindicalismo no surge de una manera como la concebía Rousseau, "el acto creador del Estado", esto es,

como un contrato social. En realidad el sindicalismo es, antes que una institución jurídica, un agregado humano probablemente inconsciente de su finalidad concreta, fuera de la de presentar en su desesperación, una voluntad colectiva frente al patrón. El sindicalismo es un producto del hombre-masa, que pierde su individualidad para integrar un ente colectivo social. Continúa diciendo, que el derecho de sindicalización, expresión adecuada que es habitual en los países burgueses: libertad sindical, se entiende entonces como un derecho clasista, colectivo destinado solamente a una categoría de sujetos, de relevancia social. Sin embargo, en la medida en que la clase social es suma de individuos, los caminos de acceso al sindicalismo exigen una conducta individual, una decisión que implica el ejercicio de un derecho subjetivo social: la afiliación sindical (35).

El sindicalismo es, por encima de todas las cosas, un fenómeno social, producto de la lucha de clases.

Se puede establecer, que el sindicalismo burocrático es autárquico, o sea, que se maneja o se gobierna así mismo.

(35) DE BUEN, Nestor. op. cit. p. 532.

Se puede definir como libertad, la posibilidad de elegir una determinada conducta o situación de fuerza que no afecte otro derecho.

Se puede afirmar, que en el sindicalismo de los trabajadores al Servicio del Estado, no existe libertad sindical o autonomía sindical absoluta; lo anterior obedece a que no son independientes de la voluntad del Estado.

Néstor de Buen, hace alusión a la autonomía política que guarda el Estado con los Sindicatos y dice: "El sector obrero integrado en la organización política oficial, que es el Partido Revolucionario Institucional, constituye el instrumento más eficaz de amortiguación del movimiento obrero de tal manera que en condiciones normales, sus inquietudes no causen mayores perjuicios al sistema. Implica, a cambio de ello, que el Estado conceda de una parte, beneficios políticos a los dirigentes, y de la otra, que ponga ciertos arcos a cualquier denuncia que los trabajadores hayan de los manejos indebidos de esos dirigentes, luego además, con fórmulas paternalistas que normalmente se hacen en donativos legislativos que la generosidad presidencial pone en manos de los trabajadores, teóricamente como resultado de las gestiones esforzadas de esos

dirigentes. Las reformas de López Mateos en 1962 y la de 1970 (36).

III.3 Fundamentación Legal.

El artículo 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estipula lo siguiente:

"ARTICULO 67. Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Solamente podrá existir un Sindicato en cada dependencia, a menos de que concurren varios grupos de trabajadores y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgue el reconocimiento al mayoritario.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

ARTICULO 90.- No se podrá cuartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto

(36) DE BUEN, Nestor op. cit. p. 537.

licito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos públicos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a alguna autoridad, sino se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

Por otro lado, el artículo 123 apartado "B", en su fracción X, señala lo siguientes:

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

III.4 Constitución de los Sindicatos.

Todo trabajador, a excepción de los de confianza,

tiene derecho a pertenecer a un Sindicato. Ya ingresados, no pueden dejar de formar parte de él por su propia voluntad.

Para que un Sindicato se constituya, se requiere de 20 trabajadores por lo menos, y que no exista dentro de la dependencia, otro Sindicato que cuente con más miembros.

Los Sindicatos deberán ser registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, acompañando la documentación que señala el artículo 72 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y si ésta considera que se cumplen todos los requisitos, otorgará el registro correspondiente.

Cuando se disuelva un Sindicato, o se registre diversa agrupación sindical mayoritaria, el registro se cancelará.

La citada Ley establece como obligaciones de los Sindicatos las siguientes:

ARTICULO 77. Son obligaciones de los sindicatos:

I Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta Ley, solicite el Tribunal Federal de Conciliación y

Arbitraje.

II Comunicar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los Estatutos;

III Facilitar la labor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sea del Sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le solicite, y

IV Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación cuando les fuere solicitado.

ARTICULO 82. Los sindicatos se disolverán:

I Por el voto de las dos terceras partes de los miembros que los integren, y

II Porque dejen de reunir los requisitos señalados por el artículo 71.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resolverá los conflictos que se presenten entre la

Federación y los Sindicatos.

iii.5 Libertad Sindical.

Resultan comprensibles las decisiones que a través de la historia, se han dado a la libertad sindical de los trabajadores al Servicio del Estado. Por un lado, el Estado encubre de una gran forma el control del sindicalismo burocrático, se muestra totalmente paternalista al brindar grandes beneficios a los trabajadores, pero restringe dos grandes rubros, la libertad sindical y el derecho de huelga.

En cuanto a la libertad sindical, si nos remitimos a la evolución histórica del movimiento sindicalista burocrático, encontraremos momentos importantes del que se desprende la desvirtuación jurídica que se tiene hoy en día.

Cuando los trabajadores empezaban a luchar por sus derechos, exigían ser incluidos en el «perlado "A" del Artículo 125 Constitucional, el Estado empezó a prever, que si otorgaba esa concesión, tendría grandes problemas, ya que el Estado no podía tener conflictos como patrón-obrero, y menos permitir la conjunción de sus trabajadores con otros Sindicatos, ya que sería un

factor político decisivo en el país; por tal motivo, resulta cuestionable la actitud del Estado, puesto que al rehuesar la inclusión de otros Sindicatos con los trabajadores del Estado, tendría finalmente el control del máximo organismo sindical del País.

Al coartar este derecho de sindicalización, daría fuerza al Estado el monopolio que hoy en día existe con los líderes sindicales, puesto que aún siguen siendo, virtuales carreras políticas ascendentes, dentro de las cuales, algunos altos líderes tienen su recompensa como diputados, senadores, o incluso la Presidencia de la República, como fue el caso del Licenciado Adolfo López Mateos.

Mucho se ha cuestionado acerca de que el Estado es paternalista, pero ha sabido equilibrar la fuerza del trabajo dando supuestas garantías a sus trabajadores y quitándoles cualquier control en su estructura.

El maestro Lombardo Tolezano, comenta que la libertad de asociación que reconocen las leyes civiles y penales del país, es como un derecho inherente al individuo físico, al hombre, en quien la doctrina constitucional fija el punto de partida y el fin de la organización social. Además de que no existe en las leyes reglamentarias del trabajo, una definición exacta

de lo que debe entenderse por libertad sindical, o derecho de asociación o de coalición. La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia nada dice al respecto, las oficinas administrativas, tanto de la Federación como de los gobiernos de los Estados, que son las que han resuelto en realidad en vía de conciliación la mayor parte de los conflictos obreros, sólo se han limitado a expresar en algunos casos, los límites de la libertad sindical; mas no su contenido o significación. Sin embargo, no obstante la falta de una definición del Derecho de Asociación, todas las leyes del trabajo, expresan que coaligarse, para los obreros, significa el poder de defender sus derechos de clase fuerte a la clase capitalista y, al mismo tiempo conseguir su mejoramiento en todos los órdenes.

Como establece el maestro Lombardo Toledano, la primera actitud del capitalismo fue convertir al sindicalismo, por todos los medios posibles, y también establece, que la huelga es la consecuencia natural y jurídica inmediata de la libertad sindical

La libertad sindical es pues en México por el sentido gramatical de las leyes, un nuevo camino creado por el Estado para la emancipación integral del

proletariado y un derecho limitado a la defensa de sus intereses materiales, tratándose del capitalismo".

Las principales huelgas de 1910 a 1926, se deben a dos causas: por la negativa de los empresarios a reconocer la personalidad de los Sindicatos y por la negativa de los mismos de aumentar los salarios.

En las dependencias de gobierno es posible considerar que exista la libertad sindical, puesto que se encuentran divididas por secciones y cuando un trabajador ingresa a estas Áreas, inmediatamente es incorporado a éstas, sujetándose a las disposiciones ya establecidas. Si se analiza esto, el trabajador encamina su voluntad a un mero acto de adhesión, el cual se encuentra debidamente regulado por los diferentes reglamentos internos de trabajo.

Pueden existir algunas objeciones a lo anterior, arguyendo que existen comisiones mixtas formadas por el Sindicato y las autoridades correspondientes, pero en ese momento, sólo se ventilan asuntos que fueron previamente establecidos. Si observamos la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 69, que a la letra dice: "En cada dependencia sólo habrá un Sindicato. En caso que concurren varios grupos de trabajadores que pretenden ese derecho, el Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje, otorgará el reconocimiento al mayoritario". Resulta totalmente improcedente, ya que como primer instancia, el Tribunal Federal sólo reconocerá a los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ahora bien, en caso de que existiera una apertura de reconocimiento por parte del Tribunal, también resultaría improcedente, ya que siempre el grupo mayoritario serán los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Por otro lado, el artículo 69 menciona "Todos los trabajadores tienen derecho de formar parte del Sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados".

Lo anterior, no es posible llevarlo a cabo, pues el trabajador nunca solicita pertenecer al Sindicato correspondiente y su ingreso se efectúa de inmediato, ya que la relación entre dependencia y trabajador, empieza a formarse desde el primer momento. Como se señaló en el capítulo segundo, los trabajadores reciben un nombramiento por el trabajo que van a desempeñar, y a partir de ese momento, empiezan a descontar la cuota relativa hacia los Sindicatos.

Cabe señalar, que dentro de este capítulo, existen

reflexiones sobre el sindicalismo que se contempla en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, sin embargo resulta fundamental tenerlas presentes ya que el enfoque de la teoría del sindicalismo emana de las mismas raíces, puesto que al hablar de un apartado o de otro, se refiere siempre a trabajadores.

III.6 EVOLUCION LEGISLATIVA PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO 1938 - 1985.

Ordenamiento jurídico.

Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión (1938).

Estabilidad en el empleo.

Artículo 16 En ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera afectará a los trabajadores de base correspondientes.

Artículo 44 Ningun trabajador de base podrá ser cesado o despedido sino por justa causa en los siguientes casos.

- I Por renuncia o abandono de empleo
- II Por terminación del tiempo del nombramiento.
- III Por muerte del trabajador
- IV Por incapacidad física o mental del trabajador.
- V Por resolución del tribunal de arbitraje.

Condiciones de trabajo (equivalente a contratación colectiva de la ley Federal del Trabajo).

Artículo 63 Las condiciones generales de trabajo se fijaran al iniciarse cada periodo de gobierno los titulares

de la unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente.

Artículo 64 En el acuerdo respectivo se determinarán: horas de trabajo, normas para evitar riesgos profesionales, disposiciones disciplinarias, exámenes médicos y las demás reglas que fueren convenientes para tener mayor regularidad, seguridad y conciencia en el trabajo.

Artículo 65 En caso de incoformidad de los sindicatos podrán ocurrir ante el tribunal de arbitraje quien decidirá en definitivo.

Salarios

Artículo 30 El salario será uniforme para cada una de las categorías de base señaladas en esta ley, y será fijado libremente por el Estado en los presupuestos de ingresos respectivos.

* Cualquier modificación que se pretenda dar al salario fijado, solo se llevará a cabo después de oír a los representantes de la FSTSE para conocer sus puntos de vista y, en caso de que la modificación incluya la supresión de determinadas partidas, la FSTSE resolverá cual es el grupo o grupos de trabajadores que personalmente deben resultar afectados.

Artículo 40 En ningún caso los trabajadores reciban un salario inferior al mínimo fijado para los trabajadores en general.

Derecho a huelga

Artículo 68 La huelga de los trabajadores al servicio del estado puede ser parcial o total.

Artículo 69 La huelga general es la que se ordena en contra de todos los funcionarios de los poderes de la unión y solo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas.

- a) Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes de un mes de trabajo salvo caso de fuerza mayor que califique el tribunal de arbitraje.
- b) Porque la política general del Estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta ley concede a los trabajadores.
- c) Por desconocimiento oficial del tribunal de arbitraje o porque el Estado ponga grandes obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones.
- d) Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial.

Artículo 79 La huelga parcial es la que se decreta

contra la unidad burocrática por las causas siguientes:

- a) Violaciones frecuentes repetidas de este estatuto.
- b) Negativa sistemática para comparecer ante el tribunal de arbitraje.
- c) Desobediencia a las resoluciones del mismo tribunal.

Artículo 80 Si el tribunal de arbitraje resuelve que una huelga es ilegal, quedarán cesados por este hecho, los trabajadores que hubieran realizado la suspensión de labores.

Artículo 83 Si la huelga se declara, el tribunal fijara el número de trabajadores que los huelgistas están obligados a mantener en el desempeño de sus labores para no perjudicar la estabilidad de las instituciones.

Organización sindical

Artículo 46 Dentro de cada unidad se reconocera la existencia de un solo sindicato, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios.

Artículo 47 Todos los trabajadores al servicio del estado tendrán derecho a formar parte de los sindicatos correspondientes y no podrán dejar de formar parte de él en ningún caso, salvo que fueran expulsados.

Artículo 48 Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos.

Artículo 49 Para la constitución de un sindicato y para su reconocimiento, bastará que este integrado por 20 trabajadores o más.

Artículo 53 Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.

Artículo 54 El Estado no podrá aceptar en ningun caso, la clausula de exclusión.

Artículo 55 Son obligaciones de los sindicatos:

III Formar parte de la federación de los sindicatos de Trabajadores al Servicio Del Estado, unica central de los mismos reconocida por el Estado.

Artículo 60 En ningun caso podrá decretarse la expulsión de un o un sindicato del seno de la federación.

Ordenamiento juridico

Reformas al estatuto del 38 (1941)

Estabilidad en el empleo

Artículo 16 y 44 No se modifican.

Condiciones de trabajo (equivalente a contratación colectiva en la ley Federal del Trabajo).

Artículo 63, 64, 65 , no se modifican.

Salarios

Artículo 30, 40. No se modifican

Derecho a huelga

Artículos 68, 69, 70, 80, 83. No se modifican

Organización Sindical

Artículos 46, 47, 48, 49 , 53, 54, 55, 60. No se modifican.

Ordenamiento judicial

Apartado " B " del artículo 123 Constitucional 1960

Fracción IX Los trabajadores no podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de reparación justificada podrán optar por la reinstalación o por la indemnización correspondiente. En caso de suspensión de plaza, tendrá derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de la ley.

Condiciones de la ley (equivalente a la contratación colectiva en la Ley federal del Trabajo)

No existe mención en las condiciones de trabajo

Salarios

Fracción IV. No se modifica lo dispuesto en los artículos 30 y 40 del Estatuto del 38.

Derecho a huelga

Fracción X. Podrán hacer uso del derecho de huelga previo cumplimiento de los requisitos que determina la ley, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo consagra.

Organización Sindical.

Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

Fracción XIV. La ley determina los cargos que serán determinados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. (implícitamente se les niega el derecho de organización sindical y a la pertenencia de los sindicatos correspondientes).

Ordenamiento Jurídico

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1962).

Estabilidad en el Empleo

Art. 6 Los trabajadores de base son inamovibles.

* Art 46 . Igual al artículo 44 del Estatuto del 38.

Condiciones de trabajo (equivalente a contratación colectiva en la Ley Federal del Trabajo)

No existe mención a las condiciones de trabajo.

Salarios

Art. 2. La Secretaria de Programación y Presupuesto tomando en cuenta la opinion del FSTSE, fijara las normas, liniamientos y politicas que permitan establecer la diferencia en las remuneraciones asignadas. Los niveles del sueldo base presupuestal, que consignent sueldo equivalentes al salario minimo, debean incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente este.

Derecho a Huelga

Art 40 Los trabajadores podran hacer uso del derecho de huelga cuando se violen de manera general y sistematica los derechos que consagra el apartado " B ",

Art 96 La huelga debera de limitarse al mero acto de la suspension del trabajo.

Art 104 Si el tribunal resuelve que la huelga es ilegal, prevendra a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto sera considerado como causa justa de cesa.

Art 105. Igual al articulo 83 del Estatuto del 38

Organización sindical.

Art. 7. Los sindicatos son las asociaciones de

trabajadores que laboran en una misma dependencias, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Art. 67. 68. 70, 71, 75, 76, 78, Quedan igual que en el Estatuto del 38

Art. 79 Queda prohibido a los sindicatos:

V. Adherirse a organizaciones, a centrales obreras o campesinas.

Art, 84 Igual al art, 60 del Estatuto del 38.

Ordenamiento Jurídico

Ley Federal del Trabajo 1985 a la fecha.

Art 434 Son causas de terminación de las relaciones de trabajo.

I La fuerza Mayor a el caso fortuito no imputable al patrón.

II La inestabilidad notoria y manifiesta de la explotación.

V El concurso de quiebra legalmente declarado.

Art 439. Cuando se trate de la implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo nuevos, que taiga como consecuencia la reducción del personal.

Condiciones de trabajo (equivalente a la contratación

colectiva en la Ley Federal del trabajo).

Art 386. Contrato colectivo es el convenio realizado entre trabajadores y patronos con el objeto de establecer las condiciones de trabajo.

Art. 387. El patrono tendra la obligacion de celebrar con el sindicato un contrato colectivo cuando este lo solicite.

Art. 393 La revision de contrato colectivo se hara cada dos años como maximo y cada año en lo que se refiere a salarios.

Salarios

Art. 83. El salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comision o precio alcanzado de cualquier otra manera.

Art. 85. El salario nunca sera menor al fijado como minimo.

Art. 86 A trabajo igual debe corresponder salario igual.

Art. 90. El salario minimo debera ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para la obligacion obligatoria de educar a los hijos.

Derecho a Huelga.

Art. 443. La huelga debe limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

Art 450. La huelga debera tener por objeto:

I Armonizar los derechos del trabajo con los del capital.

II Observar el contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión.

IV El cumplimiento de este contrato cuando haya sido violado.

V El cumplimiento de las disposiciones sobre el reparto de utilidades.

VI Apoyar una huelga que tenga po objeto lo antes inuniciado.

VII Exigi la revisión de salarios contractuales.

Organización Sindical

Art 357. Los trabajadores y los patronos tienen derecho de constituir sindicatos, sin necesidadde autoización previa

Art 358. Nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato o no formar parte de el.

Art 381. Los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones .

Art 382. Los miembros de . las federaciones o

confederaciones solo podran retirarse de ellas en cualquier tiempo, aunque exista pacto en contrario

Fuentes . Estatuto de los trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión 1936, Diario de debates de la H. Cámara de Diputados, reformas al Estatuto del 30, Diario de debates de la H. Cámara de Diputados, apartado "5" del artículo 123 Constitucional, en la legislación del trabajo burocrático, Editorial Porrúa México 1984. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en ídem, Ley federal del trabajo, Secretaría del Trabajo Y Previsión Social. 1984. Elaborado por Luis Méndez.

CAPITULO IV

LA HUELGA COMO DERECHO EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La huelga como derecho reconocido por nuestro Estado, se debe ver como un fenómeno social dadas sus características ya que su significación no puede ser intrascendente en nuestra sociedad.

La huelga por su naturaleza que es de colectividad, adquiere importancia dentro de los diferentes esquemas laborales teniendo como planteamiento estructural, un proceso jurídico.

En sí, este derecho aparece como una ruptura de relaciones, entre un núcleo de trabajadores y su patrón, presentándose por injusticias o por defensa de sus intereses, resquebrajándose la paz y la solidaridad de éste. Pero el ser humano, se distingue por su variedad de pensamientos, necesidades, ambiciones, etc, lo cual una de las partes trata de obligar a otra a que le otorgue beneficios, que considera justos por su trabajo intelectual o laboral.

Pueden existir divergencias en cuanto al significado

de la huelga, ya que muchas veces al enmarcar esto, se piensa que se esta hablando de un movimiento de masas, pero en si, es un derecho reivindicatorio que maneja una determinada colectividad, que lucha por equilibrar el trabajo con el capital.

Si se observa a la huelga como fenómeno social, se tendrá que enfocar como un medio de presión, para lograr la defensa o mejora de sus condiciones laborales.

IV.1 Evolución

Este movimiento de clases como muchos juristas le han llamado, es de suma importancia social, porque puede realizar un cambio radical en las estructuras económico-sociales de un país, teniendo consecuencias irreversibles.

Por lo regular, la huelga se presenta en momentos de crisis, ya que en la prosperidad de un país, los trabajadores no son afectados en sus derechos, salarios, seguridad en sus empleos, poder adquisitivo, etc.

Cabe señalar, que la huelga nunca ha sido vista con mucho agrado. Desde sus inicios en México, se encontraba prohibida y era considerada como un delito, pero conforme

ha ido evolucionando, encontró fundamentación y legitimidad dentro de nuestro marco jurídico.

La palabra huelga jurídicamente hablando se aplica únicamente a la relación obrero - patronal. Como antecedentes podemos decir, que la huelga sólo se ha dado cuando existe un contrato colectivo de trabajo. El maestro Euquerio Guerrero, menciona que en la antigüedad no se dieron formas de presión, se habló de una suspensión de trabajo de albañiles en el 923 a.c. y otra, en la ladrillera de judíos de Egipto, pero como existía esclavitud no puede ser considerada como huelga sino como una rebelión de oprimidos (38).

El doctor Mario de la Cueva, cita algunos antecedentes en el sentido de que en 1303 el rey Eduardo I de Inglaterra prohibió las huelgas, y lo mismo ocurrió en Francia y Alemania en el siglo XVI (39).

Durante la Revolución Francesa en 1791, la Ley de Chapelier prohibió la coalición y la huelga. Nuevamente en Francia se toleró la existencia de la huelga, cuando Napoleón III por la ley del 25 de marzo de 1864, suprimió

(38) GUERRERO, Euquerio, Manual del Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, 1981, p. 339.

(39) Idem

las medidas prohibitivas respecto de la coalición.

Entre tanto, Inglaterra también convirtió en delito la suspensión brusca del trabajo, siendo de llamar la atención de que ni en Bélgica, ni en algunos países de América Latina, se le llegó a dar, esa característica delictuosa.

La huelga no se conoció como un derecho, sino como un acto sancionable penalmente, aunque se facultó al patrón para romper los contratos individuales de los trabajadores remisos (40).

Como antecedentes de la huelga en México, está la de los Mineros de Pachuca en 1874, la de los obreros en la fábrica La Fama Montañesa de Tlalpan en 1877 y en el Código Penal de 1871 se prohibió la huelga por considerarse un delito.

Los movimientos más importantes en la época pre-revolucionaria son conocidos como los de Cananea y Río Blanco, 1906 y 1907. Posteriormente de estos sucesos políticos, se crea el artículo 123 constitucional que es donde se consagra la huelga como un derecho. Este artículo en su fracción XVIII dice " Las huelgas serán lícitas

(40) GUERRERO, Euquerio, op. cit., p. 339.

cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, o a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo.

Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieran actos violentos contra las personas o propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenecieran a los establecimientos que dependan del gobierno.

Resulta indispensable observar, a la huelga desde su raíz, ya que la Constitución de 1917 la reglamenta, como un derecho de los obreros y por lo mismo como una Institución Jurídica.

El Constituyente dio vida al artículo 123 Constitucional con un solo apartado, el cual excluyó a los trabajadores burocráticos. Posteriormente y como se fue observando en capítulos anteriores, fue reglamentada La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En México, uno de los Sindicatos con mayor número de

agremiados, es el de los trabajadores burocráticos y nunca se ha registrado una huelga procedente, sobre todo, que hubiera llenado los requisitos indispensables para poderse efectuar, y aquellas que pretendieron ser llevadas a cabo, han terminado en requisas y despido de trabajadores, ya que por lo regular los dirigentes sindicalistas se encuentran protegidos por el sistema.

IV.2 Concepto.

Es necesario fundamentar la huelga que se enmarca en la ley burocrática, con algunos conceptos de diversos juristas, ya que emana directamente del artículo Constitucional que fundamenta y reglamenta el trabajo.

El maestro Euquerio Guerrero define a la huelga como: "La suspensión de trabajo realizado por todos o la mayor parte de una empresa, con el propósito de paralizar las labores y de esta forma presionar al patrón a fin de obtener que acceda a alguna petición que le ha formulado y que los propios huelguistas consideren justas o cuando menos convenientes (41).

(41) GUERRERO, Euquerio, op. cit., p. 335.

Para Juan Garcia Abellán, la huelga es como la abstención voluntaria de prestar un trabajo, manifestada por una colectividad de sujetos, y que, efectivamente producida irrumpe, alterándolas en las relaciones laborales pero también, muy en primer término integra un medio de presión. Diríase más; la huelga es constitutivamente, una forma orgánica de expresión de violencias morales y, eventualmente, físicas que, plasmado en una realidad dada es cuando menos, ajena al derecho (42).

Fodría definirse que la huelga en la actualidad se da como un hecho totalmente de significación jurídica y se presenta como un acto político. Por medio de la huelga se pretende una determinada transformación ya sea para defender sus intereses o crear nuevos satisfactores laborales. Por otro lado; sirve como filtro avisatorio de denuncias de conflictos obrero-patronales lo cual se vuelve de forma espectacular .

A pesar de estas consideraciones, la huelga se presenta en derecho burocrático como un simple concepto filosófico que podría definirse hasta " Ulópico ",

(42) AVELLAN GARCIA, Juan, Derecho de Conflictos de Trabajo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1969, p. 62.

puesto que su acción se encuentra totalmente delimitada y controlada.

Los sindicatos burocráticos carecen de fuerza jurídica, pero no política, este gran monopolio ha creado intereses institucionales y no de sindicalización.

Para García Avellán la huelga necesita los siguientes requisitos:

- a) Acto conjunto o colectivo, con voluntad de ser producido.
- b) Que se persiga un fin igualmente querido y manifestado.
- c) y que se exteriorice por la eventual suspensión de la obligación de prestar un trabajo por cuenta de otro, impidiendo por ello a éste último, el cumplimiento de esta obligación

En sí la noción de huelga es un acto voluntario de suspensión de labores por así convenir a los intereses de un núcleo de trabajadores, para reclamar nuevos intereses o defender sus derechos.

Resulta necesario observar las definiciones de huelga en las diferentes doctrinas:

Doctrina Española

Los profesores Bayón y Pérez Zutiya definen a la huelga como " la suspensión del trabajo por una colectividad de obreros, planeada previamente con un fin de lucha , pero al mismo tiempo con el propósito de continuar en el trabajo tan pronto se hayan logrado las reivindicaciones que se pretenden, o se haya renunciado a ellas .

Doctrina Belga

Paul Horion profesor de la Universidad de Lieja, define a la huelga " la abstención concertada y colectiva de ejecución del trabajo por un grupo de asalariados con el fin inmediato de paralizar la actividad de una o varias empresas, a fin de presionar sobre los empresarios o terceros".

Doctrina Italiana

Santoro Passarella define a la huelga " como la abstenición del trabajo convertida para la tutela de un interés profesional colectivo".

Doctrina Argentina

El profesor Tiessembeum concibe a la huelga como "suspensión colectiva de trabajo con carácter temporal, concertada para la organización gremial, para secundar la reclamación planteada ante los empleadores y con el objeto de

obtener el reconocimiento de sus gestiones profesionales.

Krotoschin dice que la huelga se entiende por " el abandono del trabajo que realiza en común una pluralidad de trabajadores con un fin determinado ".

Doctrina Mexicana

El Doctor Mario de la Cueva define a la huelga en los siguientes términos: " Ejercicio de la facultad legal de la mayoría de los obreros para suspender las labores en las empresas, previa observancia de las formalidades legales para obtener, el equilibrio de los derechos o intereses colectivos de los trabajadores y patrones ". El maestro Trueba Urbina dice que " es la suspensión legal y temporal del trabajo, declarada por una coalición de trabajadores o por una organización sindical (43).

Establecido lo anterior, creo que queda fundamentado lo que se entiende por huelga en un sentido estricto, sin embargo la huelga debe ser considerada como institución, ya que la importancia constitucional del derecho de huelga reside principalmente, en la determinación de su misma naturaleza, no es posible ver al

(43) AVELLAN GARCIA, Juan, op. cit., p. 72

derecho de huelga como un derecho natural, como si fuera intrínseco al ser humano, por lo contrario, resulta como un derecho ganado dentro de una sociedad, en base a su legitimidad como lucha de clases.

Existen algunos juristas como el maestro Carnelutti, que considera que la huelga es como la guerra, un acto antijurídico y que existe no por importancia de los estados sino por renuncia voluntaria del Estado a cumplir sus funciones y concluye de la siguiente forma:

La resolución del problema del proceso colectivo es estrictamente preliminar a la solución del problema de la huelga, solamente una solución negativa del primero, permite que frente a los sindicatos, el Estado renuncie a su soberanía, es decir a su existencia (44).

Lo anterior no puede considerarse en un plano tan definitivo. El Estado no renuncia a su soberanía puesto que si no permitiera esto, se rompería su esquema de control convirtiéndose en anárquico, y de acuerdo a lo presentado el Estado mantiene su soberanía de acuerdo al equilibrio sindicalista de nuestro país, el hombre por necesidad siempre tendrá que recurrir a sus derechos, como ente de

(44) GUERRERO, Euquerio, op. cit., p. 369.

una sociedad.

La huelga se presenta en un Estado capitalista, como la contraparte de la explotación del hombre por el hombre, es el momento jurídico en el cual un grupo de individuos buscan hacer valer sus derechos o mejorar éstos.

IV.3 Características.

La huelga reúne determinados caracteres que resultan indispensables para que se le considere como tal, y son los siguientes:

La huelga es un acto de perfección del conflicto del trabajo, tanto si aquélla nace como una manifestación espontánea, como en virtud de un acto formal de declaración.

El conflicto es colectivo y económico

Comparte la cesación del trabajo, manifestado bajo distintos supuestos.

La cesación ha de ser libre, voluntaria (referida aquí a la voluntad del acto, manifestado a la adopción del acuerdo libremente producido).

La cesación ha de ser además, colectiva. La huelga es un acto colectivo y entendido como tal de un interés colectivo, distinto al individual en cada uno de los miembros aun cuando este interés individual se integre dentro de aquél.

Con las características enumeradas que dan vida a la huelga, se dividen de acuerdo a su fin, según su objetivo y la extensión que tome:

Según su fin

a) Defensivas, cuando los obreros la oponen a pretensiones injustas del patrón.

b) Ofensivas, cuando se desencadenan para obtener nuevas ventajas.

Según su objetivo

a) Económicas, cuyo objetivo es el mejoramiento de salarios de los trabajadores.

b) Cuyo objetivo, aun cuando no se encamine directamente a obtener una ventaja propiamente económica, persigue el mejoramiento de la clase obrera.

c) Políticas, que son las que persiguen algún cambio de organización política.

d) Revolucionarias, que buscan el desequilibrio o ruptura de la estructuración actual.

e) Solidarias, que son una especie que participa casi

siempre de un carácter marcadamente político y de clase.

Según la extensión que tome la huelga

a) Particular, cuando no se refiere sino a un establecimiento o sea a una rama de industria con una localidad dada.

b) Nacional, cuando afecte a una industria o rama industrial en el país entero.

c) General, cuando paraliza a la vida económica de toda una nación por la cesación forzosa de todas las actividades. También se establece que una huelga es general, cuando produce la paralización absoluta de una región o ciudad determinada.

d) Puede llegar a ser internacional la huelga, que por razones de simpatía se extienda a otros países (45).

IV.4 Fundamentación Legal.

La huelga existe constitucionalmente y por ende como un derecho, que debe ser respetado y aplicado en su momento oportuno, ya que se encuentra regulado y garantizado por el

(45) RETANA PATINO, Reynaldo. Los motivos de la huelga en la Ley Federal del Trabajo, p. 25.

Estado, que por otro lado puede existir condicionado por los reglamentos internos de trabajo con un determinado seguimiento para llevarla a cabo. Pero no puede observarse como una simple garantía inalcanzable y fuera de cualquier lugar.

La Constitución Política Mexicana sienta las bases de lo que es la huelga y establece que debe de cumplir con los requisitos que menciona la ley. El artículo 92 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala lo siguiente:

"Huelga es la suspensión temporal de trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que esta ley establece".

Continúa mencionando en su artículo 93 que la "Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas".

Hasta este párrafo la ley es muy clara y parece establecer la normatividad a seguir y llevar a cabo este derecho pero en el artículo 94 dice lo siguiente: " Los

trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

En este momento y de acuerdo a mi criterio, la ley establece un derecho totalmente inalcanzable, puesto que no puede haber una violación flagrante de todos los derechos que consagra el apartado " B ", esto no puede presentarse, ya que el Estado presenta normas totalmente de beneficio, por un lado establece el derecho de huelga pero para que pueda llevarse a cabo necesitan violarse todos los derechos en general y en una forma continua.

El Estado de un modo muy audaz, no podía permitir de una forma deliberada prohibir este derecho constitucional en el momento de su reglamentación, de acuerdo a los movimientos sindicalistas de presión que se venían dando en nuestro país, por lo tanto estableció este derecho pero de acuerdo a sus intereses y políticas.

Al legislar de esta forma protegia su estructura, y así manipular de acuerdo al momento que se presentara, las acciones que debía de interponer. No era posible que el Estado permitiera que dentro de su seno existieran fuertes presiones hacia él, y con este mecanismo aseguraba su

presencia en sus dependencias, de una forma paternal y no coercitiva.

La realidad es que el derecho de huelga de los servidores públicos referido a aquellas personas que prestan un servicio en alguna dependencia de gobierno, se encuentra restringido ya que existe como un derecho plasmado en la ley pero de hecho no se da, puesto que no puede prevalecer un derecho colectivo menor a uno mayor.

Existen muchos ejemplos de dependencias que han intentado llevar a cabo este derecho pero ninguna ha fructificado. Como ejemplo se encuentra la de URAMEX, que a fin de cuentas terminó por extinguirse la fuente de trabajo, así como el de Aeroméxico. El gobierno legalmente mantiene el control final de sus empresas.

El Estado ha coartado este derecho tan significativo de la clase trabajadora en las dependencias de gobierno, además de que produciéndose este acto, hay que esperar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emita su veredicto, declarando si la huelga es legal o ilegal.

El artículo 96 establece lo siguiente:

La huelga sólo suspende los nombramientos de los

trabajadores del propio nombramiento.

El nombramiento se puede definir como el contrato que establecen las dependencias con sus trabajadores y en el momento de suspensión deja sin efectos éste, optando los titulares de estas áreas a dejar sin empleo a los huelguistas.

Han existido trabajadores los cuales invocan como leyes supletorias a la Ley Federal del Trabajo pero dentro de los requerimientos de la huelga se presenta muy clara.

Artículo 99. Para declarar la huelga se requiere:

I. Que se ajuste en los términos del artículo 94 de esta ley, y

II. Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

Al observar el inciso II que establece, que sean las dos terceras partes de los trabajadores para poder declarar la huelga, resulta un tanto difícil que se presente ya que el Sindicato representa a la mayoría y por ende en lugar de defender estos derechos, controla las demandas de los trabajadores.

Analizando lo anterior cabría señalar por qué el de

reglamentar en el artículo 123 constitucional en dos apartados cuando en ambos conserva la misma normatividad, y la explicación más lógica, es que con esta estructura el Estado tiene como primer control, el de distinguir a sus trabajadores, de los de la iniciativa privada, otorgando diferentes beneficios a un núcleo definido, y como segundo el control exacto de los sindicatos, manteniendo una paridad de poderes que conlleva a una subsistencia de éste.

La magnitud de este mecanismo estatal ha llevado a diversas personas y juristas a relegar el derecho de huelga, condenándolo a un sistema arcaico y sin subsistencia alguna, usándolo únicamente como instrumento político de presión.

Creo que la esencia de la huelga se ha perdido, ya que en la exposición de motivos de la ley, se sostiene que el derecho de huelga es un acto jurídico reconocido y protegido por el derecho, cuya esencia consiste en la facultad otorgada a la mayoría de los trabajadores hasta obtener la satisfacción de sus demandas.

El derecho de huelga puede considerarse hasta un determinado momento como un anarquismo, por lo que el Estado al darse cuenta de ello, prefiere convertir ese derecho en un instrumento jurídico, de valor eficaz, siempre y cuando

no se encuentren sus intereses en juego, y en caso de ser afectado emplea los recursos legales correspondientes, para repeler cualquier movimiento.

Es notorio que la huelga que se enmarca en el apartado "A" menciona a servicios públicos, pero no se enmarca a las actividades realizadas por las dependencias de gobierno. Sin embargo, existen empresas paraestatales o instituciones bancarias, que se encuentran reguladas por ambos apartados, encontrando legitimidad en el artículo 11 de La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice: En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales se aplicará supletoriamente, y en su orden, La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Lo anterior no puede resultar ajeno a nuestra situación, ya que en particular, los Trabajadores al Servicio del Estado, pertenecen al partido oficial, lo cual los conlleva a participar activamente en las diferentes acciones que emprende el Estado. Los Sindicatos que son representativos de las diferentes unidades de trabajo, actúan de acuerdo a intereses ya creados oponiendo obstáculos para conseguir nuevas mejoras políticas.

En cierta medida los trabajadores burocráticos no

están concientizados en su totalidad para ejercer este derecho , puesto que sus condiciones de trabajo son arcaicas y sin incentivos de superación, desconociendo la relevancia de este acto invocándolo sin fundamentación.

Es importante señalar, que la estructura burocrática, tanto en su base ideológica como reglamentaria resulta ineficaz para este momento.

Expuesto lo anterior, se establece que no existe el derecho de huelga en las dependencias de gobierno. Se puede mencionar que este derecho, no se lleva a la realidad de acuerdo a su fundamentación, es un derecho que se encuentra como una garantía utópica e inalcanzable, y quizá sea el momento de una transformación de la reglamentación administrativa.

La legislación burocrática mexicana es arcaica y no acorde a las necesidades presentes del país. El Estado no ha revitalizado su normatividad y esto ha ahogado a sus trabajadores quienes buscan una solución a sus demandas, y tal vez resulte necesario la búsqueda de nuevos instrumentos para su conservación dentro de este sistema.

IV.5 Procedimiento.

Antes de empezar a cuestionar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y observar que el derecho de huelga se encuentra coartado, resulta importante señalar, que las formas laborales de los servidores públicos dependen de los diferentes reglamentos internos de trabajo. Estos reglamentos son instruidos de acuerdo a comisiones hechas por el sindicato correspondiente y las autoridades de esa área, los reglamentos internos de trabajo plasman la ley por completo, pero, adicionan las nuevas conquistas que han logrado en ese sector no haciendo partícipes a otras dependencias.

En caso de que existiera una huelga generalizada por los trabajadores burocráticos, debería recaer sobre la ley en particular, ya que existen derechos que no se encuentran consagrados en todos los reglamentos.

El doctor Mario de la Cueva dedica algunos párrafos, en la página 690 del tomo II de su libro, a las modalidades que requiere la huelga, por la paralización de un servicio, sea susceptible de causar un daño a la comunidad, el arbitraje es obligatorio, y esto se pide puesto que la comunidad no puede sufrir un daño ya que el interés general

está por encima de todos. (6)

Con lo anterior es lógico establecer que en caso de una huelga en los servicios públicos afectaría a la comunidad, lo cual no puede ser ya que no puede prevalecer un interés individual sobre uno general; pero si se observa detenidamente los trabajadores pierden ese derecho para hacer valer sus demandas, propiciando que se queden sin un instrumento de fuerza real. Para tal efecto es necesario desglosar la huelga en 2 grandes rubros:

- a) Emplazamiento a huelgas que es donde radica la fuerza del movimiento, puesto que el patrón puede prever las consecuencias que podría ocasionar este derecho, optando por el diálogo con los respectivos dirigentes para resolver sus demandas, y evitando así un detrimento en su capital.

- b) La huelga llevada hasta su fin; que sería el paro de labores de los trabajadores, ocasionando pérdidas para ambos lados, ya que no existirían salarios y movimiento de capital.

Es necesario resaltar la importancia del

(46) GUERRERO, Euquerio, op. cit., p. 442.

emplazamiento. Las partes pueden situarse dentro de un contexto más unificador y de conveniencia, ya que por lo regular los trabajadores pierden más dentro de este conflicto.

Este derecho de huelga burocrática tiene una excepción, que sólo los trabajadores que radican en el país, podrán hacer uso de ella, puesto que, los que tienen funciones en el extranjero, no pueden ejercitar este derecho.

ARTICULO 98. En caso de huelga, los trabajadores con funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan; en la inteligencia de que les está vedado llevar a cabo cualquier movimiento de carácter huelguístico fuera del territorio nacional.

Para que la huelga sea declarada legalmente, es necesario que reúna ciertos requisitos que se encuentran enmarcados en la ley.

Artículo 99. Para declarar la huelga se requiere:

1) Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta ley y.

II) Que sea declarada por las dos terceras partes de la dependencia afectada.

Artículo 100. Antes de suspender las labores los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, su pliego de peticiones con la copia del acta de asamblea en que se haya acordado declarar la huelga.

El Presidente, una vez recibido el escrito y sus anexos, correrá traslado con la copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelva en el término de diez días a partir de la notificación.

Con esto pretendemos comparar que los términos usados en ambos apartados mencionan lo mismo para servicios públicos, con lo cual el espíritu de la Constitución prevalece en estas estructuras jurídicas.

Sin embargo cómo es posible que se haya legislado a los burócratas como excepción, cuando supuestamente tienen caracteres diferentes de los demás trabajadores.

Artículo 101. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, decidirá dentro de un término de setenta y dos

noras, computado desde la hora en que se reciba la copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal según que se hayan satisfecho o no los requisitos a los que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.

Artículo 102. Si la declaración de la huelga se considera legal por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 9, no se hubiera llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender labores.

Los anteriores artículos, sustentan lo que es el procedimiento de la huelga en caso de que pueda realizarse, pero como ésta debe llenar los requisitos que se han estado cuestionando en este capítulo, por lo regular, el artículo que entra en función, es el siguiente:

Artículo 105. Si el Tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por este solo hecho, sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubieran suspendido.

En cuanto al procedimiento burocrático de huelga, si

ésta es considerada legal, regirán los lineamientos del artículo 109, que establece lo siguiente:

Artículo 109. Al resolver que una declaración de huelga es legal, el Tribunal a petición de las autoridades correspondientes, y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizando aquellos servicios cuya suspensión perjudica la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones, o signifique un peligro para la salud pública.

Como se puede observar, aunque los trabajadores lograsen llegar a consolidar una huelga, perderían toda la fuerza de su lucha, puesto que estarían obligados legalmente a que un grupo de trabajadores laborara, con la finalidad de no interrumpir su servicio.

La situación actual en que vive el país, ha hecho que la huelga haya tomado nuevos caracteres, ya que su aplicación es meramente política; esto se da en base a las diversas corrientes ideológicas que se han infiltrado en los núcleos de trabajo, pasando de una lucha por conseguir nuevos derechos a una disputa de poderes políticos con el Estado.

CONCLUSIONES

1.- La organización sindical tuvo momentos importantes dentro de la década de los cuarentas. Sus dirigentes fueron encauzando el sindicalismo a la ineficacia, pactando y decidiendo el futuro que tendría, sin prever qué consecuencias podrían traer las decisiones que tomaban.

2.- La denominación de Servidor Público, como fundamento igualitario, no corresponde a la situación que se presenta en los momentos actuales. La igualdad que se pretende establecer, resulta incomprensible, ya que la institucionalidad siempre ha existido, únicamente entre los funcionarios.

3.- El Servicio Civil de carrera, como instrumento revitalizador de la Administración Pública, no ha podido establecerse, dadas sus características, y el poco interés del Ejecutivo Federal por encauzarlo debidamente.

4.- El sindicalismo es por encima de todas las cosas un fenómeno social, producto de lucha de clases.

5.- En el sindicalismo de los trabajadores al Servicio del Estado, no existe la libertad sindical o la autonomía sindical absoluta; esto obedece a que no es independiente del poder de control del Estado.

6.- El sindicalismo burocrático es autárquico, puesto que se maneja y gobierna a sí mismo.

7.- La huelga como institución y como derecho, no ha evolucionado suficientemente, conservando el carácter e idea que le dieron origen.

8.- La huelga existe como derecho, sin realidad práctica en los hechos.

9.- El Gobierno Federal, necesita retomar esta problemática y marcar directrices progresistas, evitando así, los Planes y Programas Sexenales, desarrollando, a su vez, una institucionalidad.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1981

ALVAREZ GONZALEZ, Tomás. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. México, 1978

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo. Anónima Editora e Impresora. Buenos Aires, 1954

CARNELUTI, Francisco, Derecho Procesal. Ediciones Jurídicas y Europeas. Buenos Aires 1952

DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, 1984.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, 1982.

GABINO FRAGA. Derecho Administrativo.

GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 1982.

GARCIA OVIEDO ,Carlos. Derecho Administrativo.
Editorial Etes. Madrid, 1968

GUERRERO, Euquerio. Manual del Derecho del Trabajo.
Editorial Porrúa, 1980.

LOMBARDO TOLEDANO. Libertad Sindical.

LOPEZ ROSADO, Diego G. La Burocracia en México, México,
Secretaría de Comercio.

Memoria de la Primera Reunión Internacional de Centros
de Estudios Históricos del Movimiento Obrero.

Memoria del Partido Revolucionario Institucional. 50
Aniversario

SANCHEZ MIRELES, Romulo, El Movimiento Burocrático en
México. 50 años de la Revolución Mexicana.

SOLIS DURAN, Santiago. Antecedentes Históricos.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

TRUEBA URBINA, Alberto. El Artículo 123. Editorial
Porrúa, 1962

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley Federal del Trabajo

Código de Procedimientos Civiles

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio
del Estado

Estatutos de la FSTSE

Reglamentos de los Comités Coordinadores

Reglamentos Generales de las Asambleas Sindicales