

**Universidad Nacional Autónoma de México**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**La Seguridad Social para los  
Trabajadores del Estado**

**Seminario de Sociología General Jurídica**

**T E S I S**

que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

p r e s e n t a:

**GUILLERMO GARCIA VARGAS**

MEXICO ABRIL D



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**DEDICATORIAS:**

A mis padres, los que desde siempre he venerado  
y de quienes heredo su determina-  
ción de hacer una vida feliz.

A mis hermanos, con fraternal aprecio y sincero -  
agradecimiento por su filial ayuda

A Bertha, porque su respaldo y conducta -  
conyugal han sido mi más decidi  
do impulso para lograr esta meta.

A mis hijos, ellos verán en su oportunidad, el  
ejemplo de este modesto trabajo y  
doy por seguro que sabrán superar  
lo.

A Bertha, porque su respaldo y conducta -  
conyugal han sido mi más decidi  
do impulso para lograr esta meta.

A mis hijos, ellos verán en su oportunidad, el  
ejemplo de este modesto trabajo y  
doy por seguro que sabrán superar  
lo.

A MIS MAESTROS: todos ellos guías ejemplares, por lo mismo -  
soy seguidor de las ideas que forjan al -- -  
humanismo y especialmente al Sr. Lic. LEANDRO  
AZUARA PEREZ, conductor de este trabajo.

A LOS HONORABLES MIEMBROS DEL JURADO que -  
preside mi examen profesional con respeto -  
y gratitud.

A MIS COMPAÑEROS, de estudios, de trabajo y -  
amigos que me han brindado su apoyo y crítica  
desinteresada.

"LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO" tesis que para obtener el título de licenciado en derecho, presenta el pasante GUILLERMO GARCIA VARGAS.

#### CAPITULO PRIMERO:

- 1.- Las clases sociales.
- 2.- La burocracia como clase.

#### CAPITULO SEGUNDO

- 3.- El burócrata.
- 4.- Los altos funcionarios.
- 5.- Los empleados burócratas en general y en especial el trabajador al servicio de la educación.
- 6.- La Ley federal de los trabajadores del estado; su antecedente "El estatuto de los trabajadores"
- 7.- Antecedentes de las organizaciones sindicales de los trabajadores al servicio del estado. La federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado.

#### CAPITULO TERCERO

- 8.- La ley del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado; su constitución, su contenido, análisis y crítica.
- 9.- Sugestiones y reformas.
- 10.- Modificaciones que se proponen a la ley del I. S. S. S. T. E., a efecto de actualizarla y reformarla en algunos aspectos considerados de importancia para el beneficio de los trabajadores al servicio del estado.
- 11.- Conclusiones.

#### Bibliografía.

## CAPITULO PRIMERO

### 1.- Las clases sociales.

Dentro de los temores naturales que aquejan al hombre se encuentra aquel que le hace prevenir situaciones futuras respecto de su subsistencia.

Por lo anterior, el propio hombre ha creado organismos y disposiciones legales que tienden a prevenir hasta cierto grado la seguridad social en que se han venido desenvolviendo.

Los trabajadores en general, han procedido dentro de la competencia de sus organizaciones sindicales o de otro tipo de uniones, a asegurar su subsistencia dentro de un clima de paz, para cuando en el ocaso de la vida las energías fisiológicas no son bastantes para desempeñar su trabajo diario.

No sólo se previene la situación futura, sino además se han previsto las situaciones de los trabajadores que por alguna causa, quedan incapacitados para el trabajo, complementariamente la seguridad social cubre los riesgos de los trabajadores y trata de proteger la subsistencia de sus familiares.

Dentro de la Organización del Estado, tomando como base el sistema democrático, se resuelve como una de sus tareas, vigilar sobre el bien común y como derivación en la Justicia Social, encontramos que la preocupación del Estado, se resuelve también el procurar para la comunidad, la seguridad social.

En este trabajo sólo nos referiremos a la seguridad social para los trabajadores del Estado, para lo cual conoceremos en términos generales las clases sociales, para saber si podemos involucrar dentro de determinado núcleo social a los trabajadores del estado, o si por el contrario la burocracia se erige como un ente social con características -  
suígeneris.

Los puntos de vista adoptados para captar el concepto social son determinantes, por ejemplo los factores racial, de trabajo cultural; sin embargo por si solos nos dan una idea fragmentaria de clase social, pero el Doctor en Derecho Lucio Mendieta y Núñez (1) dice "... que la clase social, es el conjunto o asociación de factores culturales y económicos". "No se limita el Dr. Mendieta y Núñez a disponer que la clase social es un complejo cultura y económico, sino que en su fino análisis investiga como se concierta este complejo; esto lo lleva a aceptar la clasificación de las clases sociales en clase alta, clase media y clase baja. Los individuos pueden pasar de una a otra de éstas clasificaciones pues la clase social no es una estructura rígida..." (2)

Como se podrían delimitar o caracterizar éstas clases sociales ?

Desde la antigüedad, según Aristóteles (3) . . . "La clase alta se caracteriza por el orgullo de su clase o riqueza además por el sentimiento de poder y libertad. . ."

1.-Dr. Lucio Mendieta y Núñez "Las clases sociales" página 63 3a.Ed.  
Edit. Porrúa.

2.- Op. citado página 14. prolog. de Juan Roura- Parella.

Sin embargo en nuestros días la llamada clase alta, cuando menos en determinados estados, se halla en franca decadencia por haber desaparecido las condiciones históricas que las crearon. Con frecuencia el aristócrata de hoy no le queda más que el orgullo de su vieja estirpe la nobleza española o inglesa venida a menos.

Respecto de la clase media, el autor citado, piensa que se halla integrada por diversos sectores y sus rasgos peculiares, pero posee rasgos comunes que dan unidad a la clase media. Dichos rasgos son los siguientes:

La clase media imita a la clase alta, da importancia a la cultura, posee un alto sentido moral y religioso; su sentido religioso con frecuencia se limita a la pertenencia a una iglesia y credo determinado; ama el trabajo y presenta tendencias conservadoras que no son compatibles en algunos sectores con hondas raíces liberales.

La clase baja, es más fácil de delimitar:

Está constituida por individuos sin bienes de fortuna que viven casi exclusivamente de su trabajo; poseen una instrucción rudimentaria y suman la mayor parte de las filas (4) Analfabetos, se dedican a trabajos manuales, viven infrahumanamente y sus maneras o modales son toscos porque carecen de una educación refinada, como sucede en las ciudades perdidas de la capital de la República o con algunas tribus africanas.

4.-citado Dr. Mendieta y Núñez en su libro "Las clases sociales" pág.113. Aristóteles "La política" página 263.

Para poder señalar el concepto de clase social a que nos vamos a referir, tomaremos en consideración los conceptos de clase social, por ejemplo, a nivel internacional; desde el punto de vista racial, Gumplovicz (5) dice "... Que las clases sociales son el resultado de las luchas de razas, de tal suerte que las razas dominantes serán las clases superiores, mientras que las clases dominadas se constituirán como las clases inferiores. . . "

Spengler, define su concepto por las características personales, por la educación o por su historia, manifestando que la clase social es cuestión de cultura predeterminada; la idea de clase por la identidad de elementos culturales; cultura y clase son conceptos equivalentes, nacen y mueren como unidad.

Para Menzel, el aspecto económico es fundamental, porque dice ". . . para el concepto de clase, es decisiva la situación económica, pues en el caso se trata de relaciones de propiedad y protección. . . "

Para Mendieta y Núñez (6) la clase social está determinada por una combinación de factores culturales y económicos.

(5) Luis Gumplovicz. Lucha de razas. Madrid. La España Moderna Pág. 226

(6) Las clases sociales. Lucio Mendieta y Núñez citado en su libro Las clases sociales pág. 40 y 63.

Podríamos decir que las clases sociales, son grandes conjuntos de personas; conjuntos que se distinguen por los rasgos específicos de su cultura y de su situación económica.

## 2.- LA BUROCRACIA COMO CLASE.

Con respecto a la clase burocrática podemos afirmar que se trata de un conjunto de personas que se distinguen de las demás, por tener los rasgos culturales y económicos específicos de la clase media y poseer, el llamado sentimiento de unidad o conciencia de clase.

Para poder definir a la burocracia, se debe tener en cuenta el factor cultural, el factor económico y el factor político, éste último es de suma importancia porque da al burócrata la idea o conciencia de clase, e influye en el mismo, y determina en gran parte sus actitudes psicológicas y actividades.

Diversos autores han dicho que la burocracia es una clase social formada por empleados públicos; en detrimento, han afirmado que es la plaga de los estados modernos y al señalar sus aspectos deficitarios, por ejemplo, como denominador común señalan al burócrata como imprevisor, inseguro, desorganizado y carente de crédito en el aspecto financiero; - por lo anterior poco se puede hacer en defensa de estos trabajadores, y sin embargo no hace mucho, en el año de 1971 en el VII congreso del sindicato Nacional de trabajadores de la Secretaría de Hacienda, el propio titular de la Secretaría citada dijo "que el burócrata de Hacienda ha trabajado con patriotismo, con honradez sin límite de horario en su jorna-

da, entregando su fé en su comisi3n y cumpliendo con su trabajo."

Lo transcrito anteriormente nos da el pro y el contra; los defectos y virtudes de que son objeto los trabajadores burocráticos, debemos buscar en la personal forma de ser del mexicano como es su comportamiento.

Al efecto citaremos a Octavio Paz.-"Respecto a la forma de ser del mexicano, contra lo que supone una superficial interpretaci3n de nuestra historia, aspira a crear un mundo ordenado conforme a principios claros. La agitaci3n y encono de nuestras luchas políticas prueba hasta que punto las nociones jurídic~~as~~ juegan un papel importante en nuestra vida pública. Y en la de todos los días, el mexicano es un hombre que se esfuerza por ser formal y que muy facilmente se convierte en formulista. Y es explicable, el orden jurídic~~o~~-social-religioso o artístico constituye una esfera segura, estable. En su ámbito basta con ajustarse a los moldes modelos y principios que regulan la vida; nadie para manifestarse, necesita recurrir a la continua invenci3n que exige una sociedad libre. Quizá nuestro tradicionalismo, que es una de las constantes de nuestro ser y de lo que da coherencia y antigüedad a nuestro pueblo, parte del amor que le profesamos a la FORMA.

Son variadas las expresiones que dan muestra de nuestro carácter en las que el formalismo tiene un papel muy importante; las complicaciones rituales de la cortesía, la persistencia del humanismo clásico, el

gusto por las formas cerradas en la poesía, El Soneto y la Decima por ejemplo, nuestro amor por la Geometría en las artes decorativas, por el dibujo y la composición en la pintura, la pobreza de nuestro Romanticismo frente a la excelencia de nuestro Arte Barroco, EL FORMALISMO DE NUESTRAS INSTITUCIONES POLITICAS y otras que demuestran nuestra tendencia a las formulas sociales, morales y BUROCRATICA." (7)

Un ejemplo de que las formas son perjudiciales y que históricamente nos han ahogado, lo es que durante el siglo pasado, los liberales vanamente intentaron someter la realidad del país a la camisa de fuerza de la Constitución de 1857. Los resultados fueron la dictadura de Porfirio Díaz y la Revolución de 1910. En cierto sentido la historia de México, como la de cada mexicano, consiste en una lucha entre formas y formulas en que se pretende encerrar a nuestro ser y las exposiciones con que nuestra espontaneidad se venga. Pocas veces la forma ha sido una creación original, un equilibrio alcanzado no a expensas, sino gracias a la expresión de nuestros instintos y quereres.

Nuestras formas jurídicas y morales, por el contrario mutilan con frecuencia a nuestro ser, nos impiden expresarnos y niegan satisfacción a nuestros apetitos vitales.

(7) El Laberinto de la Soledad.- Octavio Paz. Página 28. F.C.E.

Hata el tema anterior se ha podido encuadrar por diversas características y por rasgos peculiares que presenta la clase media, enmarcar dentro de ella, como una de las fuerzas de la gran sociedad que forma la estructura que presiona hacia arriba y que en muchos ca sos alcanza la culminación de la pirámide social y llega a la cúspide.

Dentro de esa misma clase media encontramos también, con signos definidos a los trabajadores al servicio del Estado, aquí en el Distrito Federal, los que son federalizados o los que trabajan para cada municipio o para cada estado en particular de los 29 con que cuenta nuestra República.

Así encontramos que los trabajadores al servicio del Estado como tales, están sujetos a un Estatuto Personal y que al desarrollar su trabajo, actúan en forma distinta de los demás que se encuentran dentro de la propia clase media y que por lo mismo, tal ejército de burocracia merece un estudio particular, así mismo, buscar de acuerdo con sus características el fundamento sociológico dentro de la propia ciencia del derecho, es decir buscar en que nivel de la propia clase media vamos a colocarlo y a analizarlo detenidamente, en el próximo capítulo, según los epígrafes siguientes:

Que es un burócrata ?

Que es un funcionario ?

Que es el trabajador en general ?

CAPITULO SEGUNDO.

3.- EL BUROCRATA: Trabajador al Servicio del Estado.

El inciso B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció a partir del 21 de octubre de 1960 un nuevo instrumento que hace posible que los trabajadores al servicio del Estado tengan a nivel constitucional una suma de Derechos y Obligaciones y que conforme a ello se establezca como garantías sociales su actuación al frente del poder público. Lo coloca esta disposición como quien tiene el poder o la facultad de decidir la marcha de la administración pública o sólo lo coloca como un servidor del órgano del estado con el que tiene relaciones como trabajador simplemente frente al patrón.

Es necesario referirse a la forma en que de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se organiza el funcionamiento de los organismos del Estado y así podamos analizar las características de los Secretarios de Estado, cuáles son las facultades de cada uno y cuales son las competencias que la propia Ley de Secretarías y Departamentos de Estado les confiere.

Sin embargo es necesario englobar las facultades de cada uno de los Secretarios de Estado a saber; y conforme lo dispone dicha ley y en atención a lo dispuesto por el contenido de los artículos 90

a 93 Constitucionales.

Así podemos saber, como es nombrado Un Secretario de Estado, cuales son los requisitos que debe cumplir para ser tal y cuales son las facultades que le confiere la propia Constitución y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

" Art. 90 Constitucional.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretaríos que establezca el Congreso por UNA LEY, la que distribuirá los - negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."

"Art. 91.- Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".

"Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del - Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo."

"Art. 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cáma-

ras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a sus secretaría." de la transcripción de los artículos constitucionales anteriores, nos podemos contestar las interrogantes planteadas, porque así hemos sabido analizando someramente dichas disposiciones constitucionales que el Secretario de Estado también se le nombra Secretario del Despacho, que por lo menos debe tener 30 años de edad cumplidos, que lo nombra el Presidente de la República, que está sujeto a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que sin su firma que sanciona los acuerdos y decretos dictados por el Presidente de la República, no serán obedecidos; que se denomina gobernador al Jefe del Departamento del Distrito Federal y que tienen la obligación constitucional de dar cuenta al Congreso, del Estado que guarden sus respectivos ramos, sin que éste lleve a acontecer personalmente sino que lo realiza el Presidente de la República, por otra parte tienen la obligación de acudir ante cualquiera de las cámaras para informar y discutir una Ley que se relacione con su ramo.

Por otra parte el artículo 108 Constitucional menciona a los Secretarios de Despacho, con el rango de altos funcionarios públicos y la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de los altos funcionarios de los Estados, que es reglamentaria de la disposición constitucional

- 12 -

antes dicha contiene una serie de obligaciones y responsabilidades que nos obliga a concluir que los secretarios de estado o encargados de despacho ó jefes de departamento deben de involucrarse como trabajadores al servicio del Estado.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de agosto de 1958 dió un paso en la distribución de la competencia del poder Ejecutivo, con la mira de adaptarse a las condiciones actuales de la vida de México, así mismo en los sexenios posteriores se han creado otros organismos y ha aumentado la flora burocrática, como consecuencia se han aprobado diversas disposiciones en beneficio de los trabajadores al servicio del estado, siendo la más importante la adición al art. 123 constitucional del apartado "B". . . . "Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios Federales y sus trabajadores: I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de 8 y 7 horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un CIENTO POR CIENTO más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas; II.- Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro; III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de 20 días al año; IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República; V.- A trabajo igual corresponderá salario igual,

sin tener en cuenta el sexo; VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes; VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; VIII.- Los trabajadores gozarán de Derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad; IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán Derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; 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 en los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los Derechos que éste artículo les consagra; XI.- La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a).- Cubrirán los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. b).- En caso de accidente o enfermedad se conservará el Derecho al trabajo

por el tiempo que determine la Ley. c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo, durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles. d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley. e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares. f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. XIII.- Los militares, marinos y miembros de seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. y XIV.- La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la

seguridad social".

En la actualidad se han superado algunas de las fracciones que contiene este apartado, por ejemplo la fracción II, ya que a la fecha, la burocracia a partir de enero de 1973 sólo trabaja semana de 40 horas es decir que no es un día de descanso por cada seis de trabajo, sino dos días de descanso por cada cinco de trabajo.

Respecto a la seguridad social se ratificaron los principios de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado y por la creación del INFONAVIT, Instituto del Fomento Nacional de la vivienda de los Trabajadores, se realizan los trabajos para dotar de una casa a cada trabajador burócrata.

En cuanto a los militares y marinos cuentan con Leyes Orgánicas y por su constitución de cuerpos castrenses sujetos a normas predominantemente disciplinarias se diferencian notablemente de los trabajadores en general; no así los trabajadores del personal del Servicio Exterior, ellos dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores y aún cuando se les considera como personal de confianza, al Cuerpo Diplomático y al cuerpo Consular, sus relaciones como trabajadores al Servicio del Estado no son discriminadas respecto de la burocracia en general, así mismo tampoco son discriminados en la prestación de los servicios sociales que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios - Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo que se refiere a los trabajadores de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, son normales sus relaciones de trabajo conforme a las normas de la Ley Federal de los trabajadores del Estado, pero para resolver los conflictos que se susciten, el apartado "B" antes transcrito deja que dichos conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial y el Titular de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se resuelvan por el Pleno de dicho organismo Colegiado.

Las disposiciones anteriores y el contenido del Artículo 108 Constitucional hacen posible la división de trabajadores al servicio del Estado con las siguientes denominaciones:

ALTOS FUNCIONARIOS

FUNCIONARIOS

EMPLEADOS

TRABAJADORES MANUALES

En la tercera de las denominaciones existen varios tipos en razón de su preparación académica, Profesión, Antigüedad; así mismo por razones técnicas de presupuesto, encontramos empleados de base, interinos, supernumerarios, sujetos a contrato por tiempo o por obra determinada y los trabajadores a Lista de Raya.

No cabe duda que existe diferenciación entre los trabajadores arriba denominados pero someramente daremos algunos puntos por los cuales se trata de explicar la diferencia entre funcionario y empleado:

1o.- Por razón del tiempo en que dura su empleo, generalmente el funcionario dura en su cargo un sexenio o menos.

2o.- Por la retribución que percibe cada uno; un funcionario percibe compensaciones adicionales por servicios especiales.

3o.- Según la naturaleza jurídica que los vincula con el Estado es de derecho público o de derecho privado, los altos funcionarios y los funcionarios raramente comparecen ante la justicia por delitos oficiales y además el órgano que conoce de esos delitos, es un órgano político como lo es la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado.

4o.- Por la facultad de decidir, que tiene el funcionario.

5o.- Porque las funciones se las señala la Constitución o la ley reglamentaria, y al empleado se las señala el reglamento respectivo. Por último.

6o.- El funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo.

Al empleado sólo se le supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.- (8)

#### 4.- LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Al hablar de los funcionarios Públicos es necesario, referirse al artículo 108 de la Constitución . . . . . " Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, LOS SECRETARIOS DE DESPACHO y EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los estados y los Diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común . . . . . " Por la anterior transcripción podemos deducir quienes son los altos funcionarios y cuales son los privilegiados que gozan durante su encargo, ya sea por haber sido electos por el sufragio popular o porque hayan sido designados conforme lo establece el artículo 89 fracción II, caso específico de los Secretarios de estado y jefes de departamento, que tienen un encargo especial - transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa

que da a su titular un carácter representativo, en el caso representa al Organismo Estado. Por lo tanto frente a los demás resulta ser el Director Ejecutivo de las propias funciones de una Secretaría de Estado y quienes están bajo su férula o su dirección aún cuando no están bajo su dependencia económica son los burócratas empleados en general que los clasifican según conviene en razón de presupuesto, ya que a unos les conceden ciertas prestaciones, generalmente compensaciones pecuniarias, y a otros los margina, pero sobre todo a los que están fuera del presupuesto y que gozan de otra clase de compensaciones o de honorarios razón por la cual se establece otra clasificación de servidor público.- Renglón o crítica aparte merecen los contratistas afiliados o amafiados a funcionarios que logran acumular la mayor parte de beneficios económicos a costa del erario y que en cierto modo crean las oligarquías, o sea una forma de gobierno en que el poder está en manos de un reducido grupo de personas y quienes hablan de la preeminencia de las élites políticas dentro de la vida pública, como una obra producto de la oligarquía y no de las masas, parece ser que basan su dicho en el hecho notorio de que la administración de los Organos del Estado recaen en un grupo escogido y señalado según conviene a la corriente política que dicen practicar.

La administración de los Organos del Estado, debe recaer en personas capacitadas técnicamente para resolver los problemas -

de su competencia; para cumplir con el programa que previamente se tracen, conforme a las necesidades de los gobernados.

La política: "Ciencia y arte de gobernar, que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos interiores y exteriores o la manera de conducir un asunto a fin de alcanzar un fin determinado. . ."

Política y Administración deben ir de la mano para poder lograr los fines que se proponen los gobernantes y que desean resolver los problemas de los gobernados; sin embargo al analizar muy someramente la organización, competencia y funciones y actitudes de los Secretarios de Estado, quienes son los brazos ejecutores de un cerebro rector de la política, es decir del Presidente de la República, debemos lamentar que no en todos los casos se lleva a efecto una buena política, o sea una buena administración de la cosa pública o de los bienes públicos en favor de los gobernados.

" Los políticos que anteponen sus ambiciones personales al servicio de la comunidad, no le sirven al país. . ."(\*) Lic. Octavio Sentfiez G.

La burocracia Alfred Sany Editorial Buenos Aires

Sicología de la Burocracia Lucio Mendieta y Núñez  
Biblioteca de la Universidad 1961.

(\*) Lic. Octavio Sentfiez G. Excelsior 26 de Julio de 1972.

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. N. A. M.

5.- LOS EMPLEADOS BUROCRATICOS EN GENERAL Y EN ESPECIAL  
DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO EN EL RAMO DE  
LA EDUCACION.

ANTECEDENTES:

La Constitución de 1917 en su fracción II del Artículo 89; concede facultades al C. Presidente de la República, para nombrar y remover a los funcionarios y empleados de la Administración Pública, sin garantizar en forma alguna la estabilidad de sus empleos, pues es común y corriente que cada sexenio se inicie con el nombramiento de nuevos empleados en casi todas las categorías de funcionarios y en las diversas ramas de la Administración.

Aunque tras de promulgar la constitución Política de 1917 se vislumbró la necesidad de modificar la situación existente; los trabajadores al servicio de la Administración Pública, además de su inseguridad en el trabajo, estaban lejos de tener las prestaciones a que eran merecedores, lo que ocasionaba deficiencias en los servicios públicos, como reflejo lógico de la irregular y deficiente administración oficial.

La situación anterior se modificó favorablemente con el -- Acuerdo Presidencial del 9 de abril de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación llamado "ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL, en el que por primera vez se fijaron normas generales para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno; se señalaron su Dere

chos, deberes, sanciones y recompensas, con lo cual se limitó un tanto la libertad constitucional que tenía el Ejecutivo, para remover a los servidores de las Secretarías de Estado, y se sentaron las bases legales para el establecimiento de la seguridad en sus empleos, en bien de la eficiencia de los servicios prestados.

La Burocracia quedó asegurada el cinco de diciembre de 1938, cuando el Presidente de la República Gral. Lázaro Cárdenas del Río, estableció en el primer Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mejores prestaciones, y mejores condiciones generales de trabajo. Este Instrumento legal, modificado el cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno, estuvo en vigor durante veinticinco años; igualó ante la ley a los trabajadores del Estado y finó sus relaciones contractuales con el Estado-Patrón.

El veintisiete de diciembre de 1963, en consonancia con el avance material y cultural del país, se elevaron al rango de constitucionales, las normas de protección a los trabajadores del Estado, contenidas hasta entonces en el Estatuto Jurídico, incluyéndolas en el capítulo "Del Trabajo y Previsión Social" del artículo 123 Constitucional, lo que sentó las bases del Derecho laboral de los Trabajadores Federales, al considerárseles como sujetos de Derecho Obrero, pues la Ley mencionada es reglamentaria del apartado "B" del propio artículo 123 Constitucional.

Los antecedentes legales o legislativos que garantizan el Derecho escalafonario de los trabajadores al servicio del Estado los podemos resumir en la forma siguiente:

Hasta el año de 1926 y no obstante los deseos de mejoramiento de los trabajadores que presionaron a quienes legislaban para redactar la Constitución de 1917; los burócratas estuvieron al margen de las conquistas que paulatinamente fueron alcanzando los demás, pues el propio Estado-Patrón, incomprensiblemente, tenía no sólo la organización de sus servidores, sino aún concederles las normas jurídicas que fijaran sus vínculos y condiciones de trabajo, por lo que se necesitó que hasta entonces el más avanzado de los gobiernos de la Revolución iniciara algo en favor de la burocracia y empezara a desaparecer el hecho de que prácticamente no se ascendía con justicia, sino que por favoritismos, pisoteando los Derechos de los más capaces por su preparación y experiencia en el servicio.

Se podía llegar de la calle a los puestos de más categoría gracias al favor de los influyentes y poderosos o por los medios más inmorales a los que se prestaban los trabajadores, movidos por la necesidad.

Una de las organizaciones burocráticas que más han luchado por el acatamiento de la Comisión de Escalafón, ha sido el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación; Y no pudiendo pre

disar que organización sindical inició los trabajos escalafonarios, pensamos que el Magisterio ha pedido siempre, como lo sigue haciendo en la actualidad, el establecimiento de normas escalafonarias justas, que reconozcan los derechos al ascenso y al mejoramiento económico.

El resultado de esas luchas que no nos toca analizar es el imponderable hecho de que la COMISION NACIONAL MIXTA DE ESCALAFON, en las organizaciones sindicales a nivel nacional, SEAN MIXTAS, es decir, que participan en ellas representantes de los trabajadores y del Estado-Patrón, por lo que debido a su doble representación, sus decisiones deben ser acatadas indiscutiblemente por las partes representadas, que son los sindicatos a nivel nacional y cada uno de los titulares o representantes de éstos en las unidades Burocráticas, es decir de cada una de las Secretarías, Departamentos de Estado u Organismos descentralizados.

#### COMO SE FORMAN LOS CUADROS DE LA BUROCRACIA

Tomando en consideración que la organización de nuestro País es una República Representativa, Democrática y Federal, tal como lo establece nuestra Constitución Política, con lo cual implica el establecimiento de un orden jurídico como expresión de la voluntad de un pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de ORGANOS necesarios para el ejercicio del poder.

Los ORGANOS que crea la propia Constitución Política se desprenden de su artículo 89 fracción II en la que autoriza al C. Presidente de la República para ". . . . Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios y remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, también remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esten determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. . . ."

En el momento de nombrar a sus colaboradores el C. Presidente debe tomar en consideración que obra como mandatario del Pueblo y que de ninguna forma se puede constituir como autócrata y que por su autoridad en forma arbitraria y caprichosa, nombre a quienes deben de servir al pueblo, por lo contrario se requiere que en cada caso en virtud de que cada ORGANO del Estado tiene un campo limitado de acción, se integren esos organos con verdaderos hombres a quienes se pueda exigir que su función y dirección del organismo sea responsable.

Ambos conceptos, limitación de atribuciones y RESPONSABILIDAD, son en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado, determine la nor-

ma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación para hacer posible la convivencia dentro de un orden jurídico en que el Derecho de cada uno está limitado por el Derecho de los demás. Así como que establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes los alteren, y no fije, en cambio, cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del Poder Público que trastorne ése orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.

El Ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado(o su representación) por su parte debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o de la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma

sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de justicia.

La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía, como único medio para liberarse de ellos o bien puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad o de rencor, que lo hace ver al gobierno no como una entidad superior instituída para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como a un poder despótico y concupicente que sólo lo oprime y lo explota.

La formación de los cuadros de mando en la burocracia, deberá hacerse tomando en cuenta la limitación de atribuciones y la responsabilidad a que se sujeta al funcionario, además de su honradez a toda prueba sus altos valores morales, su honestidad reconocida amplia experiencia en el ramo que va a trabajar demostrando amor y apego al trabajo y resistencia al mismo a través de jornadas extraordinarias, el nombramiento se hará en consideración a que por su trayectoria administrativa demuestre con su curriculum vitae que en el organo del Gobierno que va a funcionar es el idoneo.

Para todo lo anterior a veces es difícil conjuntar todos -

esos atributos y se buscará que el funcionario tenga experiencia y en los casos en que se requiera de conocimientos técnicos para llevar adelante las funciones de una Secretaría de Estado, deberá llamarse a UN TECNICO, pero en los casos en que se requiera el funcionamiento del arte de Gobernar deberá llamarse a UN POLITICO.

En nuestro medio excluyendo contadas excepciones se han designado en los cuadros de mando de la burocracia a personas entendidas y versadas sobre la materia que van a manejar y en lo que va del presente sexenio los que no estuvieron a la altura de las exigencias de los planes presidenciales fueron removidos y yo pienso que seguirán removiendo a quienes no han demostrado capacidad como técnicos, habilidad como políticos o desconocimiento de los fines y propósitos presidenciales.

En las siguientes páginas nos referiremos a los trabajadores en general y una simple clasificación de acuerdo con la Ley de los Trabajadores del Estado y la Ley Orgánica del presupuesto.

Así determinaremos al conjunto o base de los trabajadores y a quienes resultan titulares del Estado-Patrón.

#### CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La clasificación de los trabajadores al Servicio del Estado, se basa en distintos puntos de vista, pero servirá en este trabajo

jo, el punto de vista que nos da la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Desde este punto de vista, el trabajador que ingresa al servicio de la Federación, generalmente lo hace con la llamada plaza inicial o sea ganando el sueldo mínimo, para que desde allí con el concurso del tiempo, pueda ascender de acuerdo con el escalafón y las categorías creadas, según el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así tenemos a los trabajadores de base o de planta que por tal motivo adquieren una gama de prestaciones económicas y asistenciales que les otorga la propia Ley de los trabajadores del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

No tienen iguales privilegios los trabajadores llamados supernumerarios, pues a pesar de que en algunas ocasiones por su propia iniciativa consienten en que el Sindicato les descuente sus cuotas, con objeto de hacer méritos y lograr un nombramiento de base; cuando esto no acontece desafortunadamente continúan careciendo de licencias o permisos o de comisiones sindicales y así mismo carecen de servicios asistenciales, como préstamos quirografarios por más de cuatro meses - de sueldo o de préstamos hipotecarios.

Los trabajadores nombrados en forma o por tiempo limitado - ocupan la plaza de otro trabajador que generalmente ocupa un cargo sin

jo, el punto de vista que nos da la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Desde este punto de vista, el trabajador que ingresa al servicio de la Federación, generalmente lo hace con la llamada plaza inicial o sea ganando el sueldo mínimo, para que desde allí con el concurso del tiempo, pueda ascender de acuerdo con el escalafón y las categorías creadas, según el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así tenemos a los trabajadores de base o de planta que por tal motivo adquieren una gama de prestaciones económicas y asistenciales que les otorga la propia Ley de los trabajadores del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

No tienen iguales privilegios los trabajadores llamados supernumerarios, pues a pesar de que en algunas ocasiones por su propia iniciativa consienten en que el Sindicato les descuente sus cuotas, con objeto de hacer méritos y lograr un nombramiento de base; cuando esto no acontece desafortunadamente continúan careciendo de licencias o permisos o de comisiones sindicales y así mismo carecen de servicios asistenciales, como préstamos quirografarios por más de cuatro meses - de sueldo o de préstamos hipotecarios.

Los trabajadores nombrados en forma o por tiempo limitado - ocupan la plaza de otro trabajador que generalmente ocupa un cargo sin

dical o una plaza de mayor categoría pero supernumerario, sin que renuncie a su plaza de base o inicial pues dejaría de percibir las prestaciones que se han aludido.

Otra clase de trabajadores son los nombrados por tiempo indefi- nido y que ocupan una plaza de un trabajador que como el caso anterior tiene una comisión por tiempo indefinido, ya sea ocupando una pla- za supernumeraria u otra de carácter interino de mayor sueldo.

A pesar de la incertidumbre que tienen estos trabajadores - respecto de los derechos que crean tanto por la antigüedad como por la capacidad y eficiencia demostrada, no tienen comparación con la ple- na inseguridad del trabajo que afecta a los trabajadores a LISTA DE RA YA, que llamamos marginados o sea que para ellos no existe ninguna seguridad en su trabajo y están sujetos a las necesidades eventuales o a los vaivenes políticos o al estado de humor con que se levante su jefe inmediato, con lo cual si se levanta de malas, será motivo suficiente para que lo borre de la lista y no tenga derecho a ninguna reclamación.

No hay que olvidar que en algunas ocasiones son dados de baja, sin que haya una justificación valedera en el orden legal ya que en los propios nombramientos existen cláusulas como aquellas que regularmente usada decía "Por no ser necesarios sus servicios"; razón bastante para pedirle al trabajador su renuncia.

Los trabajadores a lista de raya son una reminiscencia de - tiempos Porfirianos, la RAYA es el sueldo que perciben y en su calidad de eventuales les hace aceptar según las necesidades del Estado-Patrón.

Les pagan a veces el sueldo mínimo en forma semanal y no están asegurados por ninguna causa.

La Ley de los trabajadores al Servicio del Estado, los tiene en cuenta, pero sólo están tomados en consideración, por su carácter transitorio, como trabajadores con las obligaciones inherentes, pero ajenos a los beneficios de orden social.

Sin embargo existen dependencias del Gobierno, que han tenido trabajadores a lista de raya, por varios decenios, hasta que cumpliendo tres y teniendo virtualmente Derechos por la antigüedad, tal cosa se les vuelve un espejismo, pues no han creado tal Derecho.

A pesar de lo anterior en la Secretaría de Obras Públicas que emplean mucha mano de obra, les han otorgado a los peones un seguro contra riesgos pues se presentan estos riesgos a los trabajadores de minas o en carreteras o en obras subterráneas en las que por derrumbes pierden la vida, por tanto por lo menos en dicha Secretaría inclusive existe un Departamento que cubre dichos riesgos e indemniza a los trabajadores incapacitados o a sus deudos.

Lo que se ha dicho líneas antes, corrobora sólo en parte

la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 4o., pues divide en dos categorías a los trabajadores o sea: Trabajadores de confianza y Trabajadores de Base; a pesar de que el Artículo 3o., designa al trabajador en general como el que presta un trabajo o servicio físico, intelectual ó de ambos generos en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

La categoría de trabajadores de confianza se forma con aquellos cuyo nombramiento o ejercicio, requiere la aprobación expresa del C. Presidente de la República y el Artículo 5o. fracción II, se compone de una larga lista de los que dependen del PODER EJECUTIVO, la fracción III. enumera a los del PODER LEGISLATIVO, en la fracción IV, señala a los empleados del PODER JUDICIAL; la fracción V, enlista a los empleados de confianza destinados a dirigir a los Organismos Descentralizados por Servicio; cabe anotar que se refiere a los enumerados en el Artículo 1o., de la propia Ley, pero en ese numeral escapa la U.N.A.M., Y P.E.M.E.X. y Los Ferrocarriles Nacionales de México; tres organismos descentralizados de los más importantes que tienen a su cargo funciones de servicios públicos, que en mi concepto deberían estar enunciados como los primeros por su importancia, y no tratar de involucrarlos en apéndice de "Así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que ten

gan a su cargo función de servicios públicos. . . ."

Los tres organismos antes mencionados que tienen el carácter de descentralizados por servicio, están regidos por leyes que los crearon como tales con personalidad propia y patrimonio ídem.

Que los trabajadores de estas instituciones se han asociado y han formado sus unidades sindicales que tienen características un tanto diferenciadas de los trabajadores obreros en general, porque en cada nueva revisión de sus contratos han alcanzado nuevas prestaciones que los ponen en un nivel diferente al de los demás trabajadores.

Específicamente por ejemplo: La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, El contrato Ley de los Trabajadores Ferrocarrileros Nacionales de México y el Contrato Ley de los Trabajadores Petroleros de la República, estos y otros que sería prolífico enumerar derivan sus disposiciones del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por lo que se refiere a prestaciones sociales, LA UNAM, se ha adherido a las disposiciones del ISSSTE y obtiene de él para sus trabajadores los beneficios que le concede la Ley que creó al ISSSTE.

No sucede lo mismo en los otros dos organismos antes señalados, o sea los Ferrocarriles Nacionales de México o Petróleos Mexicanos, porque éstos gracias a sus contratos Ley, han alcanzado en algunos casos mejores prestaciones o mejores beneficios que los tra-

bajadores privilegiados, ya que su patrón a pesar de ser el mismo Estado, le otorge mayores prestaciones y por lo que se refiere a servicios asistenciales son mejores que los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o los del Seguro Social.

Situación especial se ha marcado para los trabajadores de la U. N. A. M., que aparentemente tienen mayores prerrogativas que los burócratas en general, pero basta señalar un detalle reciente en cuanto a la duración de la jornada de trabajo, ya que los burócratas en general han obtenido la jornada de 40 horas a la semana, pero los trabajadores universitarios tienen un problema complicado por ser sujetos de Derecho de Trabajo y sus relaciones con la Institución - deben regirse por las disposiciones del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y de la Ley Federal de Trabajo; a pesar de ello los trabajadores de la Universidad, como se ha asentado renglones antes, se les ha inscrito en el ISSSTE; lo grave sería que no se les reconocieran derechos de trabajadores para obtener su correspondiente contratación colectiva, ni derechos burocráticos, y siguieran - siendo lo que son: esclavos de nuevo cuño con pequeñas ventajas que les otorgan a título de dádivas para que permanezcan en silenciosa resignación. Tal circunstancia al parecer tiende a desaparecer pues a últimas fechas el Sindicato de los Trabajadores Universitarios, ha -

logrado su contratación colectiva, en la cual se espera que conforme se vaya perfeccionando pueda establecerse la delimitación en cuanto a su relación por el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

TEMA 8.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta Ley fué aprobada por el Congreso de la Unión y ordenó su publicación por conducto del Ejecutivo, el día cinco de Diciembre de 1963.

Se hizo coincidir en la fecha de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión que cumplía en ese entonces 25 años de vigencia y tal como se expuso en los motivos de la nueva Ley, había sido producto de la revolución mexicana, que a través de las normas jurídicas y de los gobiernos que ha seguido realizando sus postulados, ha reconocido y protegido los derechos de los servidores del Estado.

Se dijo en el año de 1963, que el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión había cumplido ampliamente, con su función armonizadora y de justicia Social; pero que al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales, en virtud de que las normas tutelares del rango constitucional por la adición del apartado B al Artículo 123 Constitucional, era oportuno incorporar las mejoras que había dictado la experiencia de 25 años en que había protegido a los íntimos colaboradores de la función pública, que son los trabajadores al servicio de la Nación.

La exposición de motivos de la Ley comentada dijo:

" . . . Con base, además en la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y en las Tésis del H. Tribunal de Arbitraje, se abordan en la presente iniciativa\* que se ha inspira

do en el mismo espíritu de justicia y que ha sido formulada disponiendo de una más amplia perspectiva técnica\* los problemas de jornada de trabajo; estabilidad en el empleo; salarios; requisitos reguladores del escalafón \*conocimientos, aptitud y antigüedad\*; derecho de huelga, - PROTECCIÓN EN LOS CASOS DE ACCIDENTES, Y ENFERMEDADES PROFESIONALES O NO PROFESIONALES; JUBILACION, MUERTE: HABITACIONES BARATAS Y TIENDAS ECONOMICAS, protección específica de la mujer; estableciendo, también, la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los intersindicales así como otras normas y para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos . . ."

"Esta Ley contiene modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conserva su esencial peculiaridad, porque las autoridades siguen sometidas a su jurisdicción en igualdad procesal con sus subordinados.

Así, através de sus decisiones, coadyuvará mejor con el Estado para obtener cada día, una administración pública más eficaz . . . ."

Las garantías de los trabajadores del Estado elevadas a la categoría de Constitucionales fue posible por la estrecha vinculación, intimidad y corresponsabilidad que guarda el trabajador con las instituciones y organismos creados por el propio Estado, llega a ser un derecho tutelar y protege a los burócratas como lo ha hecho con los tra-

bajadores en general; todo en virtud de que dichos organismos descansan sobre la actuación de los trabajadores que constantemente protestan su lealtad al régimen y con esfuerzo digno de consideración hacen posible el movimiento aunque lento y pesado de la maquinaria burocrática, que busca desperezarse agilizando medios o buscando nuevos métodos para la atención de los servicios públicos.

Por lo que se refiere a la Seguridad Social de los Trabajadores, es a partir de la fracción XI del apartado 8 del artículo 123 Constitucional que se fijan las bases de la moderna seguridad social y de los beneficios más recientes anotamos la reducción de la jornada de trabajo a partir del año de 1972, a cinco días por la semana y la creación del INFONAVIT.

En relación con los seguros por accidentes o enfermedades profesionales o no profesionales, por maternidad, por invalidez los recoge la Ley del ISSSTE y protege a los trabajadores por estos riesgos; lo mismo sucede en cuanto a la jubilación o a la pensión por edad y tiempo de servicios.

En cuanto a la salud de los trabajadores del Estado, está cubierto ese seguro con los descuentos a su sueldo para el fondo del ISSSTE y éste se encarga de otorgar dicho seguro o las atenciones médicas y hospitalarias a los trabajadores, y a sus familiares.

Se han tomado medidas para la protección del salario de los trabajadores y a eso han coadyubado las tiendas dependientes también del ISSSTE., así como para disfrutar de vacaciones en centros de re-

creo y hoteles para los burócratas. En mi opinión el hecho de que los con  
flictos de trabajo de los trabajadores del poder judicial sean resueltos  
por el pleno de la Suprema Corte, significa la creación de un tribunal es  
pecial y otorga a dichos trabajadores un fuero que los discrimina de los  
demás.

En mi concepto sería saludable que el tribunal federal de conciliación y arbitraje conociera en primera instancia también los problemas de los trabajadores del poder judicial y sólo en caso de que las facultades conciliatorias de dicho tribunal y sus esfuerzos no resultaran suficientes para resolver dichos problemas, fueran turnados al pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Y para terminar, a pesar de que este tema se trata en otro capí  
tulo se advierte que no hay discriminación para los trabajadores llama-  
dos empleados de confianza porque según la fracción XIV del Apartado B  
del artículo 123 Constitucional las personas que ocupan cargos o empleos  
de confianza, disfrutarán de las medidas de protección al salario y go-  
zarán de los beneficios de Seguridad Social. Será posible que también  
los trabajadores a lista de raya gocen de los mismos beneficios ?

## TEMA NUEVE

ANTECEDENTES DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Ya en otro tema se hizo mención de la incipiente organización de Asociaciones o Juntas de ayuda mutua que bajo el Gobierno del Presidente Benito Juárez se hicieron en cada uno de sus ministerios.

Toca ahora reseñar aunque sea someramente la continuación de la formación de grupos que asociados pretenden unir su fuerza para la defensa de sus intereses comunes.

Antes de la iniciación del movimiento social de 1910 existieron trabajadores al servicio del Estado que se asociaron en corporaciones para ayuda mutua.

La creación de los servicios públicos trajo consigo la necesidad de nombrar cada vez más empleados públicos, pues éstos han sido indudablemente los realizadores de gran parte de las tareas del Estado. Tales servicios fueron ampliados considerablemente durante la administración del Presidente Juárez. Lo anterior se colige de un breve resumen del 31 de diciembre de 1868 de la obra Gubernamental ejecutada en el curso de ese año de la que sobresalen:

La inauguración de los servicios Telegráficos México-Oaxaca; Habilitación del Puerto Angel, Oax. para el tráfico de altura y cabotaje; Restablecimiento del Tribunal Superior del Distrito y Territorios Federales; plan para establecer 30 colonias militares en las fronteras; proyecto para la construc

ción de los caminos México a Querétaro; y Anizaco-Tampico. En el año de 1871 en que hacia el mes de octubre fué erigido Presidente de la República el Lic. Benito Juárez, continúa su labor gubernamental y la misma trae consigo la necesidad de nombrar cada vez más empleados públicos.

Al final de dicho año de 1871 se organiza el Batallón de Ingenieros; se conviene el contrato para la construcción del Ferrocarril México-Tlalpan-Cuernavaca; se reglamenta el Registro Civil y el Registro Público; se realizan los tendidos de líneas telegráficas a casi todas las ciudades importantes del país; se crea el cuerpo de bomberos de la Ciudad de México y se contrata el tendido de un cable submarino entre México y Estados Unidos.

Todavía en los 6 últimos meses de su gobierno y anteriores al deceso del ilustre Oaxaqueño, trabaja activamente para continuar legislando y creando más fuentes de trabajo para los trabajadores al servicio del estado. Las realizaciones gubernamentales más importantes hasta esa fecha son las siguientes:

Reglamento del Consejo de Salubridad, Orga de la Junta Recaudadora de los productos de la Lotería y Organización de una línea de vapores entre los Puertos de Acazulco, Mazatlán y San Lucas. La formación de las Instituciones y organismos del Gobierno de Juárez dan como resultado el aumento de trabajadores burócraticos, de ello da cuenta la crónica del cortejo funebre que acompañó al ilustre presidente a su última morada pues formando un grupo compacto de los empleados de oficinas públicas estaban los empleados de la Tesorería general; los redactores del Diario

Oficial, los empleados del Correo, del Ministerio de Fomento, de la Diputación y de las Recaudaciones de Contribuciones del Ayuntamiento y de Monte Pío. Luego un grupo de Mazones, del Cuerpo Médico, los empleados de la Aduana y del papel sellado; acudieron inmediatamente después los empleados del Gobierno del Distrito Federal. Según la crónica entre alumnos, empleados, funcionarios y soldados acompañaban al cuerpo del presidente cerca de 5 mil individuos. En cuanto a los espectadores, pueden calcularse las tres cuartas partes de la población de la ciudad. Nunca se había visto en México exequias tan concurridas.

(Tomado de "El recinto de Homenaje a Don Benito Juárez en el Palacio Nacional", en el retrato en el que está el relato de la vida del Lic. Benito Juárez, cuyo autor fué: E.F. DE LIZARDI).

Lo anterior nos ha servido para dar una breve imagen del conglomerado de trabajadores burocráticos de esa época.

En el año de 1875 se constituyó la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos. En efecto, en el periódico el "Socialista" correspondiente al 14 de marzo de ese año se lee lo siguiente:

" Al fin se ha despertado entre esta clase de la sociedad , el deseo de unirse, para formar un cuerpo fuerte que ponga a estos ciudadanos al abrigo de la miseria". A partir de 1910 se muestran grandes inquietudes de asociación de los trabajadores, pero fué el espíritu de justicia de la Constitución de 1917 lo que dio fuerza y amplitud a los organismos de los trabajadores al servicio del Estado.

En 1910 empiezan a surgir diversas organizaciones de maestros con fines mutualistas o de carácter exclusivamente social. Estas organizaciones incipientes se denominaron Uniones, Bloques, Consejos, Cooperativas o Clubes.

En 1922 se constituyó en el Puerto de Veracruz el Sindicato de Profesores Veracruzanos, afiliados a la CROM. (Confederación Regional de Obreros de México)

La inquietud de los trabajadores del estado era evidente en todas partes y en todas las dependencias gubernamentales. Para aliviar en algo aquella situación, el gobierno expidió en agosto de 1925 la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

En 1922 se organizó el "Sindicato de Limpia de la Ciudad de México", y en 1924 se fundó la Unión de Empleados de Aguas Potables. Ambas organizaciones fueron combatidas por las autoridades ocasionando su desaparición.

En 1935 se reorganizan el Sindicato de Trabajadores de Limpia y Transporte del Departamento Central, organismo que asume su papel como defensor de los intereses de sus miembros y que es, sin duda, guía e inspiración de los sindicatos que inmediatamente después se organizaron en las siguientes dependencias:

Talleres gráficos de la Nación, Fábrica Nacional de Armas, Aguas y Saneamiento, Panteones, Parques y Jardines, Tesorería del Distrito Federal, Salubridad, Comunicaciones y Obras Públicas. -  
Dándose cuenta de las inquietudes imperantes de los Trabajadores del Estado, el gobierno provisional, de Don Abelardo L. Rodríguez, expidió un reglamento administrativo que tenía por objeto evitar las vejaciones que sufrían los trabajadores.

Hacia ese entonces, es cuando las organizaciones Sindicales adquieren cierta fuerza, piensan que la mejor defensa de los intereses de los trabajadores puede realizarse sumando fuerzas y luchas, por lo que constituyen LA ALIANZA DE TRABAJADORES DEL ESTADO.

El antecedente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado se formó en el Congreso Pro-Unidad celebrado en la Ciudad de México del 30 de agosto al 4 de Septiembre de 1936 en el cual surgió LA FEDERACION NACIONAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO siendo sus miembros fundadores los siguientes: Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, Alianza de Telegrafistas Mexicanos, Frente Unico de Trabajadores de Caminos, Sociedad Nacional de Empleados Postales, Sindicato Unico de Trabajadores Federales S.C.D.P., Unión Nacional de Empleados de Gobierno, A la izquierda empleados Federales, Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Educación Pública, Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación y Frente Unico de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central.

En el año de 1936 se funda la Confederación de Trabajadores de México y al congreso respectivo asisten delegados de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, acordando su militancia dentro de la Central Obrera, dado el espíritu que animaba a los empleados Federales en aquella época.

La formación de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado se inició el 29 de Octubre de 1936 y

Posteriormente el 5 de diciembre de 1938 se publicó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión en el que se consagraron los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, terminando así una larga etapa de inquietudes, de zozobras y de injusticias.

Con la formación de la Federación mencionada y la expedición del Estatuto anterior, los trabajadores al Servicio del Estado se forman para sí una nueva e inquietante fuerza social, que ya en temas anteriores ha sido tratada y que por sus características la encontramos dentro de la clase media alta, visiblemente separada de la clase obrera como al principio tuvo la idea de pertenecer.

El Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión tuvo vigencia hasta el 28 de diciembre de 1963 en el que supera su nivel y alcanza el estrato constitucional con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

La FSTSE hizo su declaración de principios que la rige en la actualidad en el mes de Septiembre de 1969 pero desde su constitución manifestó que siendo la FSTSE un producto de la Revolución Mexicana sustenta principios acordes con el régimen de libertades, democracia y justicia social emanados de la filosofía e ideología que originó dicho movimiento social.

En consecuencia la FSTSE está inspirada en las más puras esencias de la Revolución Mexicana, de la Constitución Política -

del país, de la declaración universal de los derechos del hombre, de los mejores principios de la libertad y de la justicia social.

Como dato complementario anotaremos que en la actualidad está compuesta de 40 sindicatos, por lo cual ha llegado a ser una de las organizaciones más poderosas existentes en México, no sólo desde el punto de vista del número de sus miembros, que según datos proporcionados por los propios sindicatos asciende a 650 mil, sino fundamentalmente por que su intervención en la vida nacional es decisiva, pues ya se ha dicho que constituye "El Ejército Civil de que vale el estado mexicano, para realizar sus programas en beneficio del pueblo" (\*)

(\*) Informes y datos tomados de "Apuntes para la historia de la FSTSE 1938-1970", por el profr. Edgar Robledo Santiago.

CAPITULO TERCERO.

TEMA DIEZ.- Ley del I.S.S.T.E. Su constitución. ANALISIS, COMENTARIO Y CRITICA.

Para la culminación de este trabajo, se ha tomado para su análisis uno de los organismos descentralizados por servicio que mayor auge ha tenido y que otorga a los trabajadores al servicio del Estado las prestaciones que elevan el nivel de vida de los mismos, a la vez que como se dijo al principio hace sentir al hombre seguro por la estabilidad que le otorgan las prestaciones de ese organismo y previene con ayuda de él mismo situaciones futuras.

El ISSSTE es un organismo descentralizado por servicio y reúne los requisitos de esta forma de la función administrativa.

La descentralización por servicio opera cuando el Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades generales, que requiera procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. Los servicios que con ese objeto se organizan conviene desprenderlos de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir este propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio propio que sirva de base a su autonomía.

Pero, como se trata de la realización de atribuciones del

Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas Facultades respecto de la organización que se establezca.

Se han señalado al sistema ventajas e inconvenientes, entre las primeras pueden citarse:

1) Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

2) Dar cierta autonomía al servicio técnico, y a la vez descausa al poder del cumplimiento de serias obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados en el servicio, intervengan en su manejo, limitándose la omnipotencia del Estado.

3) Crea un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, lo que facilita la atracción de los particulares, pues saben que dicho patrimonio servirá para el desarrollo del servicio descentralizado.

4) Puede sostenerse con sus propios recursos el órgano descentralizado, lo que evidentemente es una ventaja para el Estado y para los contribuyentes, pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.

Los inconvenientes son:

1o.- Presenta al órgano Descentralizado fuertes resisten-

cias a la realización de las reformas necesarias para su adaptación a las necesidades que debe satisfacer, en razón de su autonomía.

2o.- Que la multiplicación de esos organismos podría originar rivalidades entre ellos, cuyo resultado sería el desorden administrativo y fuertes erogaciones, motivo de la duplicidad de servicios.

3o.- Contraría el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado, propiciando el desorden financiero.

Elementos esenciales de la Descentralización por Servicio:

- I.- Existencia de un servicio público de orden técnico;
- II.- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
- III.- Participación de Funcionarios Técnicos en la dirección del servicio;
- IV.- Control del Gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
- V.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Estos elementos no pueden negarse que identifican a un establecimiento descentralizado, pero no se puede afirmar que todos ellos concurren a la vez dentro de cada tipo de establecimientos.

El Régimen administrativo de los organismos descentralizados por servicio.- Hay que hacer la consideración acerca de los elementos que fijan la vinculación con la administración central del Es-

tado.

Estos elementos pueden reducirse a los siguientes:

A) Naturaleza de las atribuciones que realiza el Establecimiento público.

B) La creación de la organización descentralizada.

C) Su extinción.

D) Los poderes de la Administración Central sobre el personal y sobre los actos del establecimiento público.

A).- El establecimiento público constituye un organismo en cargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden. Las atribuciones que realiza el establecimiento debe ser de carácter técnico.

Por último, la atribución que se ejerce por medio del establecimiento público es una atribución especial, de manera tal, que tiene limitada su competencia a la especialidad que la Ley le señala.

Así la Ley para el control del Gobierno Federal de los organismos descentralizados, establece que el objetivo y fines propios de tales organismos debe ser la prestación de un servicio público o social, la explotación de recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (ART. 2o.).

B).- Conforme la Ley, el establecimiento público tiene personalidad jurídica, que dados los principios de la Legislación, sólo puede otorgársele en virtud de un acto Legislativo especial del Estado.

Desde el punto de vista de su creación, los establecimientos públicos se distinguen perfectamente de los establecimientos de utilidad pública, pues mientras que el establecimiento público constituye una parte integrante del Estado, que está realizando atribuciones de éste, el establecimiento de utilidad pública constituye una organización formada por iniciativa particular, y que si recibe una personalidad de parte del Estado, es en virtud de la colaboración que presta a la realización de las atribuciones que aquel debe desempeñar.

Es decir, el establecimiento público constituye un organismo creado para realizar atribuciones del Estado, y la iniciativa de su creación proviene del mismo Estado; en tanto que un establecimiento de utilidad pública, como lo es por ejemplo una Fundación de Asistencia privada, constituye una empresa de índole también privada, en la que la iniciativa de su creación emana de los particulares.

Por eso en la Ley para el control de los organismos descentralizados se considera el requisito de la creación por el Estado de la personalidad moral como característica fundamental de dichos organismos. (ART. 2o.)

C).- Igualmente que la creación del establecimiento público constituye un acto que emana del Estado, la resolución de su extinción debe tener el mismo origen, y dicha resolución ocurra cuando se deja de realizar la atribución que constituye la esfera de competencia de la organización descentralizada, o cuando se incorpora a la adminis-

tración central.

D).- Respecto de los poderes que tiene la administración central sobre los funcionarios y empleados del establecimiento público y sobre los actos que realizan, existe una diversidad de grados.

El personal que integra el establecimiento tiene los caracteres generales que corresponden al personal que presta sus servicios en la Administración Central del Estado, salvo disposición expresa de la Ley, que en algunos casos ha sometido dicho personal a la legislación general en materia del trabajo, como ocurre por ejemplo en los petroleros y ferrocarrileros.

En lo que hace al nombramiento de los directores del establecimiento, puede variar grandemente, pues en algunos casos dicha designación la hace la autoridad que nombra a los funcionarios y empleados de la Administración Central y en otros, aunque lo haga la misma autoridad, se requiere legalmente, que los directores hagan una proposición en terna para cubrir las vacantes, o por el contrario, que éstas se cubran por disposición de los directores a propuesta en terna de aquella autoridad central, llegándose hasta facultar a los elementos mismos del servicio para que hagan el nombramiento de los directores del establecimiento.

## 2) EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

ANTECEDENTES HISTORICOS.- Antes de la expedición del Estatuto, disposición legal anterior a la actual Ley, el Presidente de la

República nombrada y removía libremente al personal de la Administración Pública Mexicana. Cada nuevo régimen federal, significaba cambios generales en el personal administrativo que no tenía ningún derecho de estabilidad en su puesto.

Esta situación engendraba problemas graves, porque el personal necesitaba conocer y prepararse en la marcha de los negocios gubernamentales y cuando sobrevenia el cambio, este personal ya preparado era despedido, sobre todo, cuando no siempre el nuevo personal era más apto que el que se iba, realizándose verdaderas injusticias y graves perjuicios en la marcha de los asuntos de la administración pública.

Aun cuando la Ley Federal del Trabajo vigente anterior a 1934 establecía que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del servicio Civil que se expidan".

No se encontraban reglamentadas estas relaciones, hasta el día 12 de abril de 1934, que el C. Presidente Abelardo L. Rodríguez, expidió un Reglamento denominado "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley de servicio Civil", sin embargo, fue considerado transitorio, que no venía a establecer ningún derecho en favor de los trabajadores al servicio del Estado, por la propia naturaleza de dicho Reglamento, le faltaba su fundamento legal, es decir, ley apropiada, pues los reglamentos sin base legal son eventuales, pueden ser revocados por la propia autoridad que los dicta,

que al no estar facultada por la ley para dictar ese reglamento, era como si no lo hubiera hecho.

De la misma manera se expidió el ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, el día 5 de noviembre de 1938 y más tarde el Estatuto de 4 de abril de 1941 que rigió hasta la expedición de la Ley de los trabajadores al servicio del Estado en 1963, sin embargo, ya en los estatutos mencionados se establecía la inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del Estado.

Ya que hablamos de estatuto debemos de mencionar que estuvo constituido por un conjunto de reglamentos que regulaban la condición jurídica y los derechos y obligaciones de los empleados al servicio del Estado frente al trabajo que desempeñaban.

Bajo la denominación de funcionarios públicos se encuentran todos aquellos que prestan servicios al Estado, sin que obste que nuestra legislación haga la diferencia entre funcionarios y empleados públicos.

El contenido del Estatuto trataba de erigir a la clase trabajadora estatal, dándoles derechos que los convertirían en grupo político de acción estatal.

De acuerdo con nuestra Ley vigente, que define al Trabajador al servicio del Estado, como "Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros. . ." establece una división de los empleados públicos en dos categorías: empleados de confianza -

especificados por la Ley, y los cuales pueden ser removidos y nombrados libremente; y empleados de base sujetos a la Ley.

Quedan excluidos de la Ley de que se trata, además de los empleados de confianza, los miembros del ejército y armada Nacional con excepción del personal civil del departamento de la industria militar, el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del servicio exterior mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penales, y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

Las disposiciones de los Artículos 3o. y 12 de la Ley, demuestran que a diferencia de los anteriores estatutos considera que el ingreso a la función pública se realiza por un acto que, aún cuando tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen Legal a un caso individual, es decir, se considera a esa relación jurídica como un acto-uni6n.

Cuyas características son:

1) Estar formado por la concurrencia de la voluntad del Estado que nombra y la del particular que acepta.

2) Condicionar la aplicaci6n de las disposiciones legales preexistentes a un caso individual.

3) FUNDAMENTO LEGAL.

La ley reglamentaria impone a los trabajadores al servicio del Estado, las siguientes obligaciones (Art. 44).

A) Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las Leyes y Reglamentos respectivos.

B) Observar buenas costumbres dentro del servicio.

C) Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

D) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

E) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

F) Asistir puntualmente a sus labores.

G) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

H) Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

La falta de cumplimiento de las obligaciones, produce consecuencias jurídicas, se incurre en responsabilidades.

Paralelamente a los deberes y obligaciones mencionados, - aparecen mencionados limitativamente, por la Constitución Federal en la Fracción XI del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, las bases mínimas para recibir las prestaciones de seguridad y servicios sociales, y las cuales son constitucionalmente hablando:

a) Recibir atención médica, indemnizaciones y salarios por accidentes y enfermedades profesionales; por enfermedades no profe-

sionales y maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.

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

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

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

Adicionando la Ley del I.S.S.T.E. con el anterior precepto constitucional, nos encontramos con las siguientes prestaciones:

- 1.- Servicio de reeducación y readaptación de inválidos.

2.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural (capacitación), y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.

3.- Créditos para la adquisición en propiedad de casas y terrenos, y para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador.

4.- Prestamos hipotecarios y a corto plazo.

5.- Indemnización global.

Esta Ley del I.S.S.S.T.E. entró en vigor el 10. de Enero de 1960.

Atribuciones del ISSSTE.

Se encuentran señaladas en el Artículo 102 de la Ley del Instituto, y son las siguientes:

I.- Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo.

II.- Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del Instituto.

III.- Satisfacer las prestaciones a su cargo.

IV.- Otorgar jubilaciones y pensiones.

V.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

VI.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.

VII.- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines.

VIII.- Establecer las prestaciones y servicios sociales así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones IV y V del Artículo 3o. de la Ley.

IX.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.

X.- Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de su organización interna.

XI.- Difundir conocimientos y practicas de previsión social.

XII.- Las demás que le confiere ésta ley y sus reglamentos.

Relaciones del I.S.S.S.T.E. con otras dependencias.

LAS CUALES ESTAN REGULADAS POR LA PROPIA LEY:

ARTICULO 5o.- Las entidades y organismos públicos deberán remitir al Instituto en enero de cada año, una relación de personal sujeto al pago de las cuotas a que se refiere el artículo 15 de este ordenamiento.

Asimismo, pondrán en conocimiento del Instituto, dentro de los 15 días siguientes a su fecha:

- a) Las altas y bajas de los trabajadores.
- b) Las modificaciones de los sueldos sujetos a descuentos.
- c) Los nombres de los familiares que los trabajadores deben

señalar, para disfrutar de los beneficios que esta Ley concede. Esto último dentro de los quince días siguientes a la fecha de la toma de posesión del trabajador.

En todo tiempo, las entidades y organismos públicos proporcionarán al Instituto los datos que les solicite y requiera en relación con las funciones que les señala la Ley.

Los Funcionarios y empleados designados por cada entidad u organismo para el cumplimiento de estas obligaciones, serán responsables de los daños y perjuicios que ocasionen con sus omisiones y serán sancionados en los términos de esta Ley (Arts. 128 a 134).

ARTICULO 12.- Las entidades y organismos públicos quedan obligados a remitir sin demora al Instituto, los expedientes y datos que solicite de los trabajadores o ex-trabajadores, para las investigaciones correspondientes.

ARTICULO 17.- Las entidades y organismos públicos están obligados:

1.- A efectuar los descuentos de las cuotas a que se refiere el artículo 16 de esta Ley y los que el Instituto ordene con motivo de la aplicación de la misma.

2.- A enviar al Instituto las nóminas y recibos en que figuren los descuentos dentro de los diez días siguientes en que debieron hacerse.

3.- A expedir los certificados e informes que les solici-

te tanto el Instituto como los interesados.

Los pagadores y los encargados de cubrir los sueldos serán responsables en los términos de esta Ley, de los actos y omisiones que realicen con perjuicio del Instituto o de los trabajadores, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa que proceda.

ARTICULO 20.- Las entidades y organismos públicos cubrirán al Instituto como aportaciones, los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.

I.- 6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

II.- 0.75% para cubrir íntegramente el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

III.- 6% para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV del Artículo 3o.

ARTICULO 21.- Las entidades y organismos públicos harán entregas quincenales al Instituto, por conducto de sus respectivas tesorerías o departamentos correspondientes, del monto de las cantidades estimadas por concepto de las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 15 y 20. También entregarán quincenalmente el importe de los descuentos que el Instituto ordene se hagan a los trabajadores por otros adeudos derivados de la aplicación de esta Ley.

Para los efectos de este artículo, se verificará un cálculo

estimativo del monto de las entregas quincenales, ajustándose las cuentas y haciéndose los pagos insolutos cada mes, en forma parcial y de manera definitiva el treinta y uno de diciembre de cada año.

#### 4 ) ORGANIZACION INTERNA

Según lo establece el artículo 4o. de la Ley del I.S. S. - S. T. E., éste es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyo domicilio será la Ciudad de México, asimismo la ley de nuestro instituto, en su artículo 103 establece cuales son los órganos de gobierno del mismo, a saber:

I.- La Junta Directiva, y

II.- El Director General.

La Junta Directiva se organiza de la siguiente manera:

Se compone de siete miembros, el primero designado por el Presidente de la República que será al mismo tiempo el Director General; tres más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Director General fungirá como Presidente de la Junta.

#### FUNCIONES:

El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los Tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o extrajudiciales que le competan. El instituto deberá -

obtener la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten el erario federal (Art. 101)

DE LA JUNTA DIRECTIVA:

Conforme al artículo 110 de la Ley del ISSSTE, corresponde a la Junta Directiva:

- I.- Planear las operaciones y servicios del Instituto.
- II.- Decidir las inversiones del Instituto.
- III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas por esta Ley.
- IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las Jubilaciones y Pensiones en los términos de esta Ley.
- V.- Nombrar y remover al personal de base y de confianza del Instituto y a propuesta del director.
- VI.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, administrativos, de servicios médicos, económicos, sociales y culturales, y todas aquellas disposiciones de orden general para el Gobierno del propio Instituto.
- VII.- Establecer o suprimir las Delegaciones o Agencias del Instituto en el Distrito Federal, o en las demás entidades de la República.

VIII.- Conferir poderes generales o especiales a propuesta del Director.

IV.- Examinar para su aprobación o modificación los balances anuales, los presupuestos de ingresos y egresos, y el plan de labores del Instituto.

X.- Otorgar gratificaciones y recompensas a los empleados y Funcionarios del Instituto a propuesta del Director.

XI.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a la Ley del Instituto.

XII.- Realizar todos aquellos actos y operaciones ordenadas por la Ley del Instituto a sus reglamentos, y los que fueren necesarios para la mejor administración y gobierno de aquél.

Los acuerdos de la junta que concedan, nieguen, modifique, revoque o suspendan las prestaciones económicas a que se refiere el artículo 10 de la Ley del Instituto, no podrán ser ejecutadas sin la previa revisión de oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los demás acuerdos y resoluciones de la junta directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se hagan del conocimiento de los interesados. Si la junta sostiene su acuerdo o resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los quince días siguientes - -

a la fecha de la notificación, para que esta autoridad resuelva en definitiva.

DEL DIRECTOR GENERAL.

De conformidad con el artículo 115 de la ley del ISSSTE el director general del instituto tendrá las obligaciones y facultades siguientes :

I.- Representar al instituto y a la junta directiva, y ejecutar los acuerdos de la junta.

II.- Presentar cada año a la junta un informe pormenorizado del estado del instituto.

III.- Someter a la decisión de la junta todas aquellas cuestiones que sean competencia de la misma.

IV.- Firmar las escrituras públicas y títulos de créditos en que el instituto intervenga, esta facultad podrá delegarse mediante poder expreso otorgado por la junta directiva.

V.- Representar al instituto en toda cuestión judicial, - extrajudicial y administrativa, sin perjuicio de los poderes al efecto.

VI.- Resolver bajo su directa e inmediata responsabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la junta, a reserva de dar cuenta a la misma a la brevedad posible.

VII.- Aplicar la política del ejecutivo federal en materia de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, - cumplir las disposiciones de la Ley y reglamentos de la materia y

ejecutar los acuerdos de la Junta.

VIII.- Someter a la decisión del poder ejecutivo federal, de la secretaria de hacienda o de la junta directiva, todas aquellas cuestiones que sean de sus respectivas competencias.

IX.- Informar anualmente al ejecutivo federal y a la junta directiva de las labores desarrolladas y del estado que guardan las operaciones y servicios del instituto.

X.- Formular y someter a la aprobación de la junta directiva, los balances, presupuestos de ingresos y egresos, y programas de trabajo del instituto, correspondientes a cada ejercicio anual.

XI.- Formular el calendario oficial de labores y actividades del instituto, autorizando en casos extraordinarios la suspensión de actividades del mismo.

XII.- Proponer y someter a la junta directiva los proyectos, reformas o adiciones a los reglamentos interiores del instituto, y los acuerdos y resoluciones que estimare pertinentes.

XIII.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los miembros de la junta directiva, cuando así lo indique la ley del Instituto o sus reglamentos, o cuando a su juicio existan motivos para hacerlo.

XIV.- Dictar y ejecutar todos los acuerdos y resoluciones que resulten necesarios para el gobierno y prestaciones de los servicios sociales que deba proporcionar el instituto, de acuerdo con su ley, sus reglamentos y las disposiciones de la junta directiva.

XV.- Proponer a la junta directiva el nombramiento o remoción de los funcionarios y empleados que forman el personal de base y de confianza del instituto.

XVI.- Vigilar las labores del personal, exigiendo su debido cumplimiento e imponer las sanciones disciplinarias procedentes, así como los estímulos y recompensas que se acuerden.

XVII.- Conceder licencias al personal en los términos de la ley y sus reglamentos.

XVIII.- Proponer a la junta los estímulos, recompensas, y gratificaciones que hubieren de otorgarse a los empleados y funcionarios del instituto.

SUGESTIONES Y REFORMAS.

a).- Sugestiones en la realización de un cuadro de la burocracia.

a).- La capacitación

b).- El respeto al escalafón

c).- Ascensos y recompensas en razón de capacidad y antigüedad.

d).- Beneficios indiscriminados

e).- Protección a los hijos de los trabajadores.

f) Reformas a la Ley del I.S.S.S.T.E.

MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN A LA LEY DEL I. S. S. S. T. E. A EFECTO DE ACTUALIZARLA Y REFORMARLA EN ALGUNOS ASPECTOS CONSIDERADOS DE IMPORTANCIA PARA EL BENEFICIO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Los siguientes numerales deberán modificarse o reformarse para quedar como a continuación se proponen:

Artículo 6o. Los trabajadores y pensionistas están obligados a proporcionar al Instituto y a las Entidades y Organismos Públicos en que presten sus servicios:

I.- . . .

II.- . . .

Las designaciones a que se refiere este artículo podrán en todo tiempo ser substituidas por otras, a voluntad del TRABAJADOR O DEL PENSIONISTA, dentro de las limitaciones establecidas por la Ley.

Los trabajadores tendrán derecho, etc.

Artículo 18 la separación por licencia sin goce de sueldo o por suspensión de los efectos del nombramiento a que se refieren el Artículo 43 frac. VIII de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, se computará como tiempo de servicios en los siguientes casos:

I.- . . .

II.- . . .

III.- . . .

IV.- Cuando el trabajador fuere suspendido en los términos del Artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, por todo el tiempo que dure la suspensión y siempre que por Laudo Ejecutoriado

fuera reinstalado en su empleo.

Artículo 22.- En caso de enfermedad no profesional, el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las siguientes prestaciones:

I.- . . .

II.-. Cuando se trate de un trabajador y la enfermedad lo incapacite para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo, o con medio sueldo, conforme al artículo de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, etc.

Artículo 29.- Se establece el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en favor de los trabajadores a que se refiere el Artículo 10. de esta Ley y, como consecuencia de ello el Instituto se subrogará en la medida y términos de esta Ley en las obligaciones de las Entidades y Organismos Públicos derivados de la Ley Federal de los trabajadores del Estado y la Ley Federal del Trabajo será aplicada supletoriamente por cuanto a los mismos riesgos se refiere.

Artículo 32.- En caso de accidente o enfermedad profesional, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones:

I.- . . .

II.- . . .

a).- Por las entidades y Organismos Públicos durante los períodos y bajo las condiciones establecidas en el Art. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 117.- Los trabajadores del Instituto quedan incorporados al régimen de la presente Ley. Las relaciones de trabajo en

- 71 -

el propio Instituto y su personal se regirá por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

ACTUALIZACION A LA MISMA LEY

En lo que se refiere a pensión mínima.

Por lo que toca a pensión por invalidez.

e incluir en la ley la tabla de enfermedades.

Señalar la pensión máxima.

Señalar las incompatibilidades de los empleos que ostentan  
los altos funcionarios.

Computar el tiempo de servicios en otras dependencias del  
gobierno.

Conceder a la mujer la jubilación a los 25 años de servicios.

Conceder créditos hasta por \$ 200,000.00 para habitación del  
trabajador.

## 11.- CONCLUSIONES :

PRIMERA.- La seguridad social ajustada a Derecho cumple una forma de la justicia, esto es la justicia social, pues con ella se trata de dar a las personas todo cuanto les corresponde en razón de su calidad como trabajadores.

SEGUNDA.- El factor económico es determinante para la división de las clases sociales pero en el caso de los trabajadores al servicio del estado, el sentimiento de clase lo situó en un estrato que podíamos denominar clase media alta.

TERCERA.- Por la intimidad que guarda el trabajador con los organos del estado se crea una corresponsabilidad interna y externa en las funciones de los organismos públicos.

CUARTA.- Las prestaciones logradas en favor de los trabajadores al servicio del estado han sido logradas, merced a la lucha que como clase han desarrollado los trabajadores organizados pero en muchos de los casos se debe pensar que los titulares de las federaciones sindicales no han movido la fuerza de su propia organización sino ha sido por consigna del poder ejecutivo.

QUINTA.- La representación sindical ha sido trampolín para ocupar cargos de elección popular y en mi concepto a dichos representantes los han mediatizado para servir al ejecutivo, desde el momento en que el partido oficial los nombra como candidatos a puestos de elección popular.

SEXTA.- La designación de los altos funcionarios deberá ser en razón de su capacidad para administrar la cosa pública, de sus cono-

cimientos técnicos, de su capacidad para el trabajo, de su interés por el servicio público y de su habilidad como políticos.

SEPTIMA.- A los trabajadores en general deberá capacitárseles y garantizárseles su permanencia en su base; deberá evitarse el marginamiento de los trabajadores temporales, estimularlos y preservar su seguridad social mediante seguros colectivos.

OCTAVA.- Los trabajadores de la Educación forman mayoría dentro de la burocracia en general y en mi concepto se debe considerar al maestro como un agente del cambio social y por lo mismo sin llegar al extremo de crearle un lugar privilegiado, capacitarlo y estimularlo para elevar su nivel cultural, social y económico.

NOVENA.- La Ley Federal de los trabajadores del Estado ha suodrado el concepto de trabajador expuesto en la Ley del ISSSTE, por lo mismo al actualizar ésta última deberá agregarse en los artículos transitorios la aplicación supletoria de la Ley primeramente citada a la Ley del ISSSTE, en todos los casos en que beneficia a los trabajadores.

DECIMA.- La modificación de la jornada de trabajo, en mi concepto no ha beneficiado económicamente a los trabajadores burocráticos.

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

- 1.- LAS CLASES SOCIALES.- Dr. Lucio Mendieta y Núñez.
- 2.- EL LABERINTO DE LA SOLEDAD.- Octavio Paz.
- 3.- LOS SINDICATOS EN LA NUEVA SOCIEDAD.- Harold J. Laski.
- 4.- EL PRINCIPE.- Nicolás Maquiavelo.
- 5.- LOS PARTIDOS POLITICOS.- Maurice Duverger.
- 6.- LA NUEVA UNIVERSIDAD.- Gastón García Cantú.
- 7.- OBRAS I.- APUNTES 1913/1940.- Lázaro Cárdenas.
- 8.- BUROCRACIA.- Alfred Sany.
- 9.- SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA.- Lucio Mendieta y Núñez.
- 10.-RETRATO EN EL QUE ESTA EL RELATO DE LA VIDA DEL LIC.BENITO JUAREZ.-  
E. F. de Lizardi.
- 11.-APUNTES PARA LA HISTORIA DE LA FSTSE.- 1938/1970.- Profr. Edgar Ro-  
bledo Santiago.
- 12.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 13.-LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- 14.-LEY DE RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS.
- 15.-LEY DEL I. S. S. S. T. E.
- 16.-CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCA-  
CION.
- 17.-REGLAMENTO DE ESCALAFON DE LOS TRABAJADORES DE EDUCACION.
- 18.-LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.