



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA".

Tesis Elaborada en el Seminario de Derecho
del Trabajo y de la Seguridad Social.

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

CLAUDIO DAGOBERTO PARADA ALQUISIRES

Director del Seminario:
DR. ALBERTO TRUEBA URBINA

Asesor:
LIC. JAVIER GONZALEZ MONTAÑO



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.

A LA U.N.A.M.
A LA FACULTAD DE DERECHO.
CON ETERNO AGRADECIMIENTO.

A MIS MAESTROS.
CON ESTIMACION Y RESPETO

AL LIC. JAVIER GONZALEZ M.
MI GRATITUD POR LA DIRE- -
CCION DEL PRESENTE.

A MI MADRE.

ELVIRA ALQUISIREZ HERRERA
CON ADMIRACION Y CARINO

A MIS HERMANOS

BENITO COMO MI MEJOR AMIGO

ENRIQUETA CON ESTIMACION

CARMELA CON CARINO

TERESA CON AFECTO

A MIS AMIGOS

#####

I N D I C E

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

	pág.
1.- Origen de la Administración Pública en México.....	2
2.- La Administración Pública en México Independiente.....	5
a).- Período de 1824 a la Constitución de 1857.....	8
b).- Período de Vigencia de la Constitución de 1857.....	11
3.- La Constitución de 1917.....	16

CAPITULO II

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO MEXICANO

1.- Formas de Gobierno y División de Poderes del Estado - - - Mexicano-----	21
2.- Estructura de la Administración Pública.....	30
3.- Concepto y Definición de la Administración Pública.....	33
4.- Diferencia entre la Administración Pública, la Administra- ción privada y la Administración Social.....	35

CAPITULO III

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO

	pág.
1.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.....	46
2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	55
3.- Secretaría de Educación Pública.....	58
4.- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.....	61
5.- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.....	64
6.- Comisión Nacional para la Participación de los Trabajado-- res en las Utilidades de las Empresas.....	66

CAPITULO IV

REGLAMENTACION DEL DERECHO DEL TRABAJO EN LA BUROCRACIA

1.- Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado.....	69
2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- Reclamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitu-- cional.....	73
3.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	91
4.- Ingerencia del Poder Judicial en los actos del Estado y -- sus Trabajadores.....	107

CAPITULO V

EL DERECHO SOCIAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

1.- La Influencia de la Teoría Integral en la Administración - Pública.....	113
--	-----

	pág.
2.- La Teoría Integral y los Trabajadores al Servicio del -- Estado.....	120
3.- La Declaración de los Derechos Sociales de los Burócr-- tas.....	124
4.- El Derecho de la Seguridad Social.....	127
5.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -- Trabajadores del Estado.....	132
CONCLUSIONES.....	138
BIBLIOGRAFIA.....	144

XXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo tiene como finalidad la presentación e influencia del Derecho del Trabajo en la Administración Pública que a partir de la Constitución de 1917 se consagran constitucionalmente los derechos y prerrogativas de la clase trabajadora, es de gran importancia la relación que existe entre los órganos administrativos públicos y el derecho del trabajo, la Administración Pública dependiente del Gobierno Federal influye de manera definitiva a través de sus órganos que ejercen funciones dentro del marco laboral.

En consecuencia las autoridades administrativas del trabajo son públicas y sociales: las funciones de unas y otras están reglamentadas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en las Leyes Federales del Trabajo y de los Trabajadores al Servicio del Estado y en sus reglamentos correspondientes. Las autoridades administrativas del trabajo intervienen en las relaciones laborales, en función tutelar de los trabajadores con objeto de hacer cumplir las leyes y reglamentos e imponiendo sanciones a los patrones que las infrinjan.

Esperando que el H. Jurado sea benevolente al examinar el presente trabajo.

Desde este momento asumo la responsabilidad de todos y cada uno de los errores que contenga el presente.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN MEXICO

- 1.- Origen de la Administración Pública en México
- 2.- La Administración Pública en México Independiente
 - a).- Período de 1824 a la Constitución de 1857
 - b).- Período de Vigencia de la Constitución de 1857
- 3.- La Constitución de 1917

#####

ORIGEN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

En este primer capítulo sobre el origen de la Administración Pública en México, expongo en esta parte de mi tesis, mis consideraciones en lo que se refiere al orden sociológico que toda administración pública tiene como origen, y que en nuestro país como en -- cualquier otro, el nacimiento de la administración pública, se puede expedir tomando en consideración las exigencias de una sociedad humana y la preocupación del Estado para satisfacer las necesidades de interes público. Esto se puede contemplar a través de las diferentes etapas históricas de nuestro país.

Como una evolución de la Administración Pública en la época prehispanica se puede ver la forma de organización jerarquizada con sus diversas divisiones, en Hacienda Pública, Servicios Públicos, y Tribunales, ésta organización administrativa estaba sujeta directamente al poder jerárquico centralizado del Estado.

En la época colonial la forma de organización administrativa era similar a la prehispanica excepto algunos cambios en su estructura, en esta época la jerarquía se iniciaba con el Rey, que era la autoridad suprema, le seguía el Consejo de Indias, los Virreyes, -- los Gobernadores, y muchos funcionarios que de una forma u otra contribuían a la integración de dicha organización, fué en esa etapa -- cuando se puso en práctica las Leyes de Indias que regían los círculos burocráticos.

En cuanto al gobierno en general, el régimen colonial - dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública.- El arrendamiento de la recaudación fiscal, y la venta de los cargos públicos, generalmente condujeron a una psicología de explotación. Los puestos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El sistema fue pernicioso durante el gobierno español, cuando las autoridades reales usaban toda clase - de formas de vigilancia que no se regularizaron por completo bajo la administración gubernamental directa para controlar la desho-- nestidad. Cuando se logró la independencia, desaparecieron todos los controles utilizados antes.

El origen de la administración pública mexicana como toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudieramos llamar externas frente a otros grupos sociales.

El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que se deriva de la sociedad misma; en otras palabras, que le impone los hechos sociales.

En esa organización, se distinguen desde luego, dos aspectos, el primero se refiere al cumplimiento de las funciones necesarias o útiles del Estado en relación con los súbditos o ciudadanos, y el segundo al cumplimiento por parte de estos, de ciertos deberes hacia el Estado.

La organización administrativa del Estado, se deriva de - las necesidades sociales que le dan origen y que justifican su exis tencia. La Administración Pública, tiene, por ello, un carácter de generalidad, de necesidad que pone de relieve su valor sociológico. En efecto la organización pública y la actividad administrativa de cualquiera entidad facial política, se desarrollan indefectiblemente, dentro del esquema apuntado. (7)

En los pequeños Estados primitivos, los lineamientos es-- cenciales de la organización administrativa se presenta en forma em brionaria. A medida que el Estado adquiere desarrollo, su organiza-- ción administrativa se transforma en el sentido de una complejidad creciente y de mayor justeza o perfección en su funcionamiento. (7)

En los Estados modernos tiende a ensancharse la órbita -- de la acción administrativa del Estado. El Estado interviene ya en innumerables asuntos que antes correspondían a la esfera de las - - acciones privadas y aún llega a monopolizar el manejo de esos asuntos.

La vida moderna exige la multiplicación de las funciones estatales y que imperativos de justicia, de equidad, obligan, a los gobiernos a establecer una serie de instituciones de servicio exclu sivo o preferente para las clases sociales; pero esto trae como con secuencia el crecimiento de la burocracia, de los impuestos, de la legislación, una complicación en las tramitaciones oficiales.

(7) Mendieta y Núñez Lucio, La Administración Pública en México - pág. 11

La organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización -- que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades, y se -- comprenden con exactitud sus actuales instituciones.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO INDEPENDIENTE

En el presente tema me permito presentar la situación - administrativa de la época independiente o liberal de nuestro país período de 1821 a 1917 en que la vida política y económica del - - país es crítica.

El iniciador del movimiento liberatorio Don Miguel Hidalgo y Costilla, teniendo en su poder el mando nombró dos funciona-- rios; al Licenciado López Rayón, Secretario de Estado y del Despacho Universal, y al Licenciado José María Chico, Secretario de - - Gracia y Justicia. (7)

A partir de 1810 a 1824 es notoria la influencia del coloniaje, en este período se impone en una forma imperativa a todos los ciudadanos, un sistema de política de los patrones españoles,-- esto sucedió en fugaz imperio de Agustín Iturbide quien creó un -- Consejo de Estado integrado por 30 miembros, que recordaba la antigua audiencia, así, con fines administrativos dividió al país en -- cinco capitanías generales.(7)

Este fue uno de los intentos realizados para un tipo de organización administrativa, pero no fue posible ya que no prospe

(7) Mendieta y Núñez Lucio, Ob. Cit. pág. 19

ro en su forma política y el pueblo mexicano se inclinaba no a la monarquía sino a la forma republicana en marcha ya en los Estados Unidos del Norte. Pero aún así la situación crítica de conflicto no terminaba, por un lado la penuria y miseria del Estado mexicano y su nula organización administrativa, y por otro extremo la inconformidad de la clase dominante en perder sus privilegios, -- claro, era la renuncia de la clase eclesiástica. (7)

Antes que creer que la lucha sostenida en el período de 1810 a 1867 fuera progresista en bien común y de la sociedad, era una lucha con intereses claros en conservar la aristocracia y la riqueza de las tierras, algunos otros con la esperanza de -- de ser liberados de la monarquía.

No fué sino hasta en la época en que los liberales -- con un espíritu de lucha progresista de la Nación, contribuyeron enormemente en el avance de la administración del país así se mencionan a los liberales mexicanos de 1833, a 1857 y 1867.

La Administración Pública de esa época no dejaba de ser pobre y decrecía cada vez más con los gastos que hacían en favor de la aristocracia y una mínima parte para solventar los servicios públicos de los municipios. (2)

(7) Mendieta y Núñez Lucio, Ob. Cit. pág. 19

(2) Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México, pág. 73

El 8 de noviembre de 1821 fueron creados cuatro ministerios:

- a).- Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores:
- b).- Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios eclesiásticos:
- c).- Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina:
- d).- Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

A través de la evolución, social, política y económica de nuestro país, las necesidades de servicio público fueron acresentándose y fué necesario crear nuevas secretarías de estado, en una forma dinámica la Administración Pública de México, sufre cambios y transformaciones a través de la expedición de los decretos de 6 de abril de 1861, 12 de junio de 1861, 16 de diciembre del mismo año, y 13 de marzo de 1891. También los Estados recibieron autoridad administrativa dentro de sus jurisdicciones, lo que implicó una forma de descentralización de funciones en la etapa colonial. En 1824 se estipuló la existencia de un Consejo Ejecutivo compuesto por 13 miembros pero esto era un reflejo de la audiencia antes mencionada este organismo carecía de importancia administrativa su función fué meramente de consulta, sirvió como grupo político que pretendió regular la actividad del Poder Ejecutivo. (2)

Las décadas de Santa Anna. La intervención de este personaje en la vida de la administración pública frenó el progreso de la misma pero claro no era posible estructurar un sistema uniforme en un país tan convulsionado en esa época.

(2) Carrillo Castro Alejandro, Ob. Cit. pág. 73

a).- Período de 1824 a la Constitución de 1857

La organización del Estado fué posible después de muchas vacilaciones en busca de sus propias formas de vida institucional - así como una serie de infortunados intentos para dotar a la nación con varias constituciones de donde emana la organización del Estado, y así la Constitución de 1824 es federalista, pero con fecha 29 de diciembre de 1836 y como una reacción a la acción de Gómez Farías que impuso al país, se expide la Constitución de las siete leyes, centralista en grado superlativo, en 1840 se aprobaban reformas por lo que resulta que el "sistema Gubernativo de la Nación es el Republicano, Representativo; Popular." De acuerdo con el artículo 50. surgen las bases orgánicas el 14 de junio de 1843, sucedidas por el Acta de Reforma de 1847, aquella establece nuevos nombres para cuatro Secretarías de Estado. Con esto lo único que se logró fue agregar un apéndice de indiscutible factura liberal, al fin la Constitución del 24 se restableció y se convocó a otro congreso, que sería constituyente y además quedaba "plenamente autorizado para dictar leyes sobre todas las ramas de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general." (7)

Santa Anna se había alejado del país después de la derrota del derecho y la justicia en Chapultepec; pero lo volvieron a llamar los enemigos del progreso y del Federalismo los devotos de los privilegios y de los fueros.

(7) Mendieta y Núñez Lucio, Ob. Cit. pág. 20

Por fin en medio de aquella anarquía, el 22 de abril de 1853, intervinieron mentes lúcidas a las que sólo afectaba un poco de cierto conservatismo, pero al fin se trabajó en pro de la Administración Pública con la firma de Santa Anna, Lucas Alamán, Teodoro Lores, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz, fueron expedidas las bases para la Administración de la República - hasta la promulgación de la Constitución, bases en que su sección primera y bajo el título Gobierno Supremo, decían: "Artículo 10. Para el despacho de los negocios habrá cinco Secretarías de Estado con los nombres siguientes: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Hacienda; Guerra y Marina." (7)

Sin embargo, los resabios colonialistas se presentaron cuando se designaron veintiún personas como componentes de un Consejo de Estado, y diez suplentes, pero el rostro de la dictadura se dejaba ver: Santa Anna, designado Presidente de la República, tuvo la facultad para nombrar, Presidente y Vicepresidente del Consejo, así como al Secretario.

La situación crítica de nuestro país en esos años era - cada vez más opresora y no sólo desde el punto de vista político sino también del económico, basta consultar cualquier obra que - historice esa época para comprender la forma en la que la Iglesia era la acaudalada, propietaria de la riqueza territorial, y de - buena parte de la urbana - ya fuera por sí o por medio de testaferreros - , no pagaba impuestos, aunque sí recibía constantes y -

(7) Mendieta y Núñez Lucio, Ob. Cit. pág.20

Jugosos diezmos y obvenciones. Esta sustracción de los cuantiosos-bienes de la Iglesia a la circulación que toda buena economía libe-
ral demandaba hace cien años, vino a ser llamada con un nombre si-
fúnebre también descriptivo bienes de manos muertas de tal manera-
resultaba opresora del bienestar del pueblo. El verdadero fondo de
la lucha planteada por Ayutla fué agudamente económico; podría de-
cirse que fue la batalla de los que nada tenían, contra los que go-
saban de todo.

Así, se perfiló cierto repudio contra el militarismo-
santanista combatido por los hombres de Ayutla. De la misma manera
los revolucionarios comprendían que el poderío económico de la -
Iglesia, debía ser anulado por medio de la incorporación de los --
bienes que detentaba, y fué el Presidente Comonfort en uso de las-
facultades que le concedía el plan de Ayutla, expidió las tres le-
yes que iniciaron la obra de Reforma: la Ley Juárez sobre Adminis-
tración de Justicia del 23 de noviembre de 1855, que suprimió el -
fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renun-
ciable el primero para los delitos comunes, artículos 42 y 44:

La Ley Lerdo del 25 de junio de 1856 sobre desamorti-
zación de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corpora-
ciones civiles o eclesiásticas, dispuso que se adjudicaran tales -
fincas a sus arrendatarios o al mejor postor, excepto los edifi- -
cios destinados inmediata y directamente al objeto del Instituto,-
artículo, lo. 5o., 8o.; la Ley Iglesias del 11 de abril de 1857 que-
señaló los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y - --
obvenciones, previno que en los bautismos, amonestaciones, casa- -
mientos, y entierros de los pobres no se llevaran derechos algunos,

entendiendo por pobre el que no dispusiera más de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia; se castigará el abuso de cobrar a los pobres, y siempre que la autoridad eclesiástica denegare por falta de pago la orden para un entierro, la autoridad política local podía disponer que se hiciera, artículos 1o, 2o, 5o y 8o. (5)

b).- Período de Vigencia de la Constitución de 1857

Justamente para ubicar al estado de cosas del momento dentro de los términos del derecho, el Presidente Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana, -- apoyado, en gran parte en la Constitución de 1824 y en las bases orgánicas de 1843, fundándose para ello en las facultades que a su investidura concedía el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, dicho Estatuto fué el antecedente inmediato de la Constitución de 1857, y -- expedido el 15 de mayo de 1856, entrando en vigor el 23 de los mismos mes y año. En su artículo 68 señaló que "Continuarán los actuales Ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Marina, y Hacienda." (5)

A poco tiempo de distancia, la Constitución de 1857 inició los diez años más azarosos de sus sendas de existencia tales principios se iniciaron con el plan de los conservadores que llevó a Comonfort a "cambiar sus títulos legítimos por los de un aventurero revolucionario," que en eso se convirtió gracias al famoso golpe de estado contra sí mismo; luego, la herencia del caudillismo de Santa Anna más los resabios de la hegemonía militarista del ejército profesional que notó disuelto al triunfo de Ayutla, hacen de la presidencia

(5) López Gallo Manuel, Economía Política en la Historia de México, págs. 241 y 152 .

de la república una pelota pintoresca que botó de manos de Comonfort a las de Zuloaga, de las de éste a las de Robles Plazuela, -- pasó a poder de Hiramón quien la echó a Zuloaga para que se la devolviera gentilmente, los conservadores jugaban a ser presidentes de la república sin ocuparse de otra cosa que de abatir liberales en el campo de la lucha.

Entre tanto, el Licenciado Benito Juárez recogía y defendía los principios de legalidad: a raíz del golpe de Estado, él era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al huir Comonfort Presidente Constitucional, la ausencia definitiva del titular del Poder Ejecutivo hacía que esa titularidad recayera por ministerio de ley en el Presidente de la Suprema Corte -- éste era Juárez: consecuentemente recogió la maitrecha legalidad -- y marchó con ella.

Tres años duró aquel óxodo; en su curso llegó a Veracruz el Presidente Juárez con los miembros de su gobierno el 4 de mayo de 1858; mientras en la altiplanicie combatía el ejército del pueblo contra los más brillantes soldados de la neoristocracia -- cuya sesilla fuera el grito de "Religión y Fueros", el gobierno -- legítimo se ocupó de reorganizar la muy deprimida administración, para lo cuál legisló abundantemente, destacándose los ordenamientos relativos a la cuestión religiosa que se conoce con el nombre de Leyes de Reforma.(4)

Poco tiempo había de ejercer su mandato constitucional el Licenciado Benito Juárez que regresó a la capital de la república.

(4) Guilly Adolfo, La Revolución Interrumpida, páo. 9

La marcha de la Administración Pública iniciada por Juárez al expedirse la Ley en la que figuraban las seis Secretarías de Estado ya conocidas desde 1856, fué interrumpida por la Intervención Francesa y el establecimiento del Imperio de Maximiliano que se distinguió por su sentido liberal - una sorpresa y una decepción para los conservadores que importaron emperador con la creencia de que volverían tiempos feudales.

Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano el 10 de abril de 1865; en este documento quedaba establecido que " La forma de gobierno, proclamada por la nación y aceptada por el emperador, es la monarquía moderada, hereditaria con un príncipe católico." La organización administrativa adquiere cierto rigor técnico muy estimable que se advierte en la creación de un ministerio compuesto de nueve departamentos.

No era aquel el momento adecuado para planear una Administración Pública bien encauzada; la burocracia dependía de los fusiles franceses para ocupar sus puestos; los caminos que se abrían eran brechas de campaña, si se pensó en ferrocarriles fue sólo el deseo de que pudieran llegar a nuestra tierra más tropas europeas y -- ocurrir donde eran necesarias para apuntalar el trono vacilante a un hombre al que engañaron: Maximiliano. De sus intenciones como gobernante y de su actitud ante la vida "Enemistado con el clero y el partido conservador, repudiado por los liberales, cada vez más distanciado del ejército expedicionario, terminaba sólo y combatido el príncipe que se había sentido llamado a conciliar a los mexicanos, -- Fué entonces cuando se entregó al partido conservador, para sucumbir en Queretaro."

(5) López Gallo Manuel, Ob. Cit. pág. 196

El 15 de julio de 1867 hizo su entrada el Presidente Juárez a la Ciudad de México. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma volvieron triunfantes de dos guerras, durante las cuales el germen de la victoria pareció varias veces haberse extinguido para -- siempre, las administraciones del señor Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, se ocupan, fundamentalmente de rehacer la vida política del país. Si el señor Juárez quiso tonificar el organismo administrativo nacional, después de haber logrado la última y difícil victoria política que lo investió constitucionalmente de la titularidad del Poder Ejecutivo, la muerte impidió que lo realizara. Al sucederlo Sebastián Lerdo de Tejada, el Poder fue ejercido con inteligencia pero excesiva dureza; él fue quién incorporó a la Constitución las Leyes de Reforma el 25 de septiembre de 1873, y la creación de la Cámara de Senadores el 13 de noviembre del mismo año: El grito subversivo de --- Tuxtepec y la famosa carga de caballería de Tocac arrojaron a Lerdo del poder, ubicaron a Manuel González, sin que mi juicio pretenda -- ser absoluto, considero que éste preparó el terreno en el que su -- compadre el general Díaz iba a depositar la simiente de la dictadura tuxtepecana y científica.

Esta especie de camino triunfal que el Gonzalismo construía al pöffirismo, tenía matices en verdad fulgurantes, tales como las-- leyes siguientes: de 16 de diciembre de 1881 que fijó bases para la reglamentación de los ferrocarriles, telégrafos teléfonos (con ella apuntaba tímidamente una secretaría especial, que había de crear -- Don Porfirio) :

la de 31 de mayo de 1882, acerca de expropiación por causa de utilidad pública en la Ciudad de México; la Ley de amparo del 14 de diciembre de 1882, orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857; la de 12 de junio de 1883 que hace extensiva a las municipalidades del Distrito Federal, y finalmente por la valiosísima en esta diadema legislativa precursora de la organización de la Administración Pública Mexicana que tenía en mente realizar Don Porfirio Díaz cuando su compadre y leal amigo le devolviera la Presidencia, la ley de colonización de 15 de diciembre de 1883, de cuyos mandatos se benefició un año el propio general González y durante 27 años los protectores de las compañías deslindadoras con Don Porfirio a la cabeza. (5)

En la época del porfiriato la Administración Pública dependía de la voluntad del titular del Poder Ejecutivo y no porque así fuera su decisión personal sino porque la propia Constitución prescribía, toda vez que el artículo 85 decía así: "las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: fracción II, Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes." (5)

Así fue que, sin privar al César tuxtepecano de las facultades ampliamente dispositivas que le otorgaba la Constitución se ejecutó la reforma contenida en la ley de 13 de mayo de 1891, que creó el ministerio de comunicaciones y obras públicas y dió nue

(5) López Gallo Manuel, Ob. Cit. págs. 249 y 276

va distribución a los ramos que deben despachar los secretarios de estado, esa reforma Constitucional es en mi opinión el primer dato a partir del cuál debe hablarse de "Administración Pública Mexicana." El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: Artículo 10. habrá siete Secretarías de Estado para el despacho de los negocios del orden administrativo cuyos negocios se distribuirán de la manera siguiente: (7)

"Secretaría de Relaciones Exteriores, corresponde a esta Secretaría todo lo relacionado con las Naciones Extranjeras: tratados, asuntos diplomáticos, -- nombramientos de diplomáticos."

"Secretaría de Gobernación, corresponde a esta Secretaría: expedir medidas en el orden administrativo -- para la observancia de la Constitución."

"Secretaría de Justicia e Instrucción Pública corresponde a esta Secretaría: sostener relaciones con la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, todo lo relacionado con la -- educación y bellas artes."

"Secretaría de Fomento: corresponde a esta Secretaría todo lo relacionado con agricultura, minas -- presas, operaciones geográficas y meteorológicas."

"Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, corresponde a esta Secretaría el control de vías de -- comunicaciones y construcciones públicas."

"Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio: corresponde a esta Secretaría el control de los impuestos, deuda pública y presupuesto."

"Secretaría de Guerra y Marina, corresponde a esta -- Secretaría el ejército permanente, marina de guerra y mercante, guardia nacional al servicio de la Federación, legislación militar."

LA CONSTITUCION DE 1917

Con fecha 25 de diciembre de 1917, Carranza expidió la Ley de Secretarías de Estado publicada en el D.O. de 31 de Dic.

(7) hendieta y Nuñez Lucio, Ob. Cit. pág. 20

ley que estableció siete secretarías de estado con esta ley se inicia la etapa laboral de los departamentos.(12)

En el régimen presidencial de Alvaro Obregón se crea la Secretaría de Educación Pública por Congreso del 28 de septiembre de 1921 y el Departamento de Estadística Nacional y así en este período se trabajó con ocho secretarías de estado y seis departamentos.

Con esta organización administrativa trabajó Obregón y Cailles, Pacual Ortiz Rubio, por decreto del 30 de noviembre de 1932 - en el Diario Oficial del 15 de diciembre de dicho año cambia la denominación a Industria, Comercio y Trabajo, por la de Economía Nacional.

Posteriormente con las reformas a la ley de Secretarías y Departamentos de Estados, se transforman los departamentos de estado en Secretarías, dado el caso de la importancia de los negocios encomendados que son de mayor trascendencia y en cantidad creciente con esto se demuestra la dinámica de la administración pública por lo que es necesario una transformación en los diferentes regímenes de cada uno de los jefes del Ejecutivo Federal que modifica y actualiza la administración pública del país, de acuerdo con las necesidades colectivas y el interés general.

Desde el punto de vista dinámico la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es-

(12) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo Tomo, 1 Pág. 582

realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos que son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de enlazarlos y coordinarlos jerárquicamente. (9).

A partir de nuestra Constitución de 1917, nace el Estado Político social, y fue la primera Constitución en el mundo que consignó derechos sociales, agrarios y del trabajo, propiciando la transformación estructural progresista del Estado moderno al encomendarle funciones sociales independientemente de sus funciones públicas. (12)

En la Constitución de 1917 la Administración Pública queda ligada a nuevas actividades de carácter social, funciones que la Ley fundamental le impone. Por ello la administración pública en su función dinámica ejerce no sólo actividades públicas sino también actividades sociales.

Por otra parte la administración pública quedó sujeta a una nueva relación jurídica con sus trabajadores, relación específicamente laboral, conforme al artículo 123, Apartado "B" de nuestra Constitución en favor de la burocracia. Por lo que la teoría del empleo ya no corresponde al derecho administrativo como rama del derecho público, sino al derecho del trabajo como rama del derecho social, y a la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Constituyen las dos ramas que

(9) Revista Administrativa "La Administración Pública en México". 1ra. Edición, Impresiones UNAM, 1971.

(12) Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. págs. 41, 42.

-19
integran el derecho del Trabajo de los obreros, jornaleros, -
empleados públicos y privados y en general a todo aquél que -
presta sus servicios en cualquier actividad laboral. (12)

(12) Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. págs. 41,42.

C A P I T U L O I I

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO MEXICANO

- 1.- Formas de Gobierno y División de Poderes del Estado Mexicano

- 2.- Estructura de la Administración Pública

- 3.- Concepto y Definición de la Administración Pública

- 4.- Diferencia entre la Administración Pública, la Administración Privada y la Administración Social.

#####

FORMAS DE GOBIERNO Y DIVISION DE PODERES DEL ESTADO MEXICANO.

Al iniciar el presente capítulo nos encontramos frente a la ineludible necesidad de mencionar la forma de gobierno y la división de los poderes del Estado mexicano, es necesario en mi consideración e investigación abarcar estos conceptos para el estudio de la estructura y naturaleza jurídica de la administración pública mexicana.

Una de las cuestiones de todo estudio de derecho político - sobre todo a finales del pasado siglo y primeras décadas del actual, fué la concerniente a las formas de gobierno, Biscaretti ha señalado que: con la expresión formas de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos Constitucionales del Estado: tomando el vocablo gobierno no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en otro más estricto, que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales (gobierno supremo; superado por consiguiente, el sentido ulterior restringidísimo que se refiere sólo, a los órganos colocados en los Departamentos del Poder Ejecutivo") Así ya es posible deducir la diferencia intrínseca con la noción de forma de Estado: relativo en cambio, a la posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los tres mencionados elementos constitutivos del Estado.

El propio Biscaretti ha recordado como se ha tratado siempre de hacer un encuadramiento dogmático de las diversas formas de gobierno en clasificaciones sistemáticas, para determinaciones aproximadas que tienen significación entre los diferentes tipos históri-

cos que ha ofrecido la realidad. Para dar una idea de la evolución que ha tenido las diversas formas de gobierno que desde épocas muy antiguas se han hecho clasificaciones, atendiendo al criterio predominante del ejercicio del poder y sus aspectos exteriores. Existe, por tanto, una clasificación clásica que distingue las formas según que el ejercicio del poder se encuentre en manos de uno, de pocos o de muchos. Desde Herodoto podemos encontrar tal clasificación, aunque no sean las que examinan otros teóricos de la política helénica, que hablan de monarquía, aristocracia y democracia. Herodoto definía la monarquía como el gobierno de un hombre, sin que tuviera responsabilidad ante otra autoridad; el gobierno de los pocos era la oligarquía o la aristocracia legal; en tanto que el gobierno de los muchos, lo que después se llamó democracia, él la denominaba isonomía, pero en la que los funcionarios "eran nombrados por sorteo y estaban limitados en su autoridad por el derecho de todo el pueblo a intervenir en los asuntos públicos más importantes." (8)

Acercándonos a nuestro derecho positivo, recordemos -- que según el artículo 40 Constitucional, nuestra forma de gobierno es la de una república representativa, democrática y federal. Por tanto, es en términos originarios, una forma republicana. Este sistema con el sentido que tiene en nuestros días, fue formulado por el genial político Florentino Nicolas Maquiavelo, quien al comienzo de el Príncipe afirmó, "todos los Estados, todas las dominaciones que tuvieron y tienen autoridad sobre los hombres, fueron o --

(8) Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, pág. 290 y 291

son repúblicas o principados." Osea, que encontramos la antinomia moderna entre república y monarquía, que tuvo relevancia entre nosotros en el primer siglo de vida independiente. (8)

Enumeradas las principales formas de gobierno reconocidos por diversos teóricos, vamos a entrar al estudio del término "república" que ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas desde la muy general que enjendró en Roma su etimología ("cosa pública") hasta la particular y más concreta que le dió maquiavelo, al oponer conceptualmente la república a la monarquía. Considero que en este último sentido emplea el vocablo nuestra Constitución. Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia sino de renovación periódica, para la cuál se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuánto en éste el jefe del Estado permanece en forma vitalicia en su encargo y lo trasmite por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Sigue de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe entenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad del jefe del Estado. (11)

Es precisa y únicamente en el jefe del Estado (Presidente de la República) "rey" emperador en la monarquía" donde concurren las notas características de la república o de la monar-

(11) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, pág. 95
(8) Moreno Daniel, Ob. Cit. pág. 291

quía. La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de -
seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selec-
ción intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamen-
te a dicho sistema con la democracia. (11)

Entrando al tema de la democracia empezaré por mencionar
la clasificación que hace Aristóteles cuando expone su explicación-
de la forma pura y de la forma impura como formas de gobierno, y así
nos dice que cuando el gobierno reside en un solo individuo tenemos
la forma pura de la "Monarquía", si ese individuo emplea el poder -
de que dispone en beneficio de todos; y la forma impura de "Tiranía"
si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mis-
mo o de sus favoritos.

Cuando el gobierno reside en una minoría existe la forma
pura de la "Aristocracia" si la minoría usa el poder en beneficio -
de todos; y la forma impura de la "Oligarquía" si el poder sólo ben-
ficia a la minoría que lo detenta.

Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de
la colectividad, resulta la forma pura de la "Democracia" si ese po-
der favorece a todos por igual.

Dentro de la clasificación aristotélica; se debe enten-
der que nuestra constitución consagra la forma pura de la democracia
cuando el artículo 40 Constitucional establece el gobierno democrát
ico, puesto que el artículo 39 Constitucional dice que todo poder pú-
blico dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que -

(11) Tena Ramírez Felipe, Ob. Cit. pág. 95

es precisamente lo que caracteriza a la democracia, según la clasificación que examinamos.

Como una interpretación personal escribiré que la democracia se justifica y se practica íntegramente en cuanto proporciona -- oportunidad igual a todos para externar libremente su voluntad de -- elección para designar a sus representantes gubernamentales; la participación por igual en la designación de los representantes, y no -- el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 Constitucional establece como forma de gobierno el régimen representativo. Pero en nuestro país, el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad el sistema no existe.

En cuanto se refiere al sistema federal se trata de un fenómeno político surgido por hallá en el siglo XVIII, en las antiguas colonias británicas del Atlántico Americano, las que luego formaron -- los Estados Unidos.

En una forma escueta ha hecho la distinción un constitucionalista mexicano: El Estado Federal propiamente dicho, constituye un Estado por encima de los Estados particulares, en tanto que la confederación de Estados no es mas que una sociedad de Estados; la diferencia capital entre unos y otros provienen de su distinta organización:

En términos generales se ha llegado a distinguir que en la confederación estamos ante unión permanente de Estados soberanos, independientes tanto en lo interno como en lo externo: pero cuya unión--

se funda en un pacto mediante el cual se integran varios Estados -- con la finalidad de proteger su territorio de fuerzas extrañas y -- también con el propósito de garantizar entre ellos una paz interior. Aquí se hallan distintivos de la confederación: no se menoscaba la -- soberanía de los Estados Confederados. Su finalidad es la de ejercer algunas funciones en común, sobre todo en la decisión de la guerra y la paz o el acuerdo de pactos o representaciones de la confederación con otras potencias.

Además, en la confederación el poder se ejerce sobre -- los estados miembros, pero en los órganos superiores no se ejerce poder sobre los ciudadanos particulares de cada miembro de la confederación. O sea, que como nota distintiva, radica el hecho de que los estados miembros conservan su soberanía.

La confederación tiene históricamente un carácter flu-- yente entre la mera alianza o liga o el Estado Federal, y viene a -- ser uno de esos territorios en el que se vinculan dos ramas del derecho, que en el caso son el Derecho Internacional y el Derecho Político, y precisamente por ello, tanto la confederación como el Estado -- Federal pueden aparecer como especies de un concepto superior, que -- es el de Federación. (B)

La confederación, sin embargo, pertenece fundamentalmen-- te al Derecho Internacional, dado que carece de poder inmediato sobre los ciudadanos de cada estado., y que en caso de duda prevalece la competencia y el derecho del Estado particular.

En lo que corresponde a nuestro país el sistema Federal tiene trascendencia histórico-político, que a través de las pugnas centralistas y federalistas se constituye nuestro sistema federal que a partir de la Constitución de 1857 queda definitivamente instaurado en nuestro régimen constitucional, la república federal si bien hemos de señalar que todavía hubo que soportar la intervención extranjera y el transitorio gobierno imperialista de Maximiliano de Austria, que llegó a dominar con el apoyo de las armas francesas gran parte del país. Sin embargo fue una lucha tenaz a lo largo de los años de 1863 en que salió el -- gobierno republicano de la capital, hasta julio de 1867 en el que la república federal se restaura definitivamente.

Dentro de la doctrina de la división de poderes los diversos doctrinarios han llegado a un acuerdo en el sentido de que en el Estado se da la unidad de poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones. En el pensamiento político clásico Aristotélico se encuentra la definición siguiendo un método de comparación entre varias constituciones de la Helade, dentro de la polis advierte tres -- poderes. El poder legislativo o asamblea deliberante, el poder Ejecutivo o sea el cuerpo de magistrados y el Poder Judicial como el cuerpo de los aplicadores e interpretes de la ley. También se ha señalado que en Roma el notable pensador Polibio, dedujo como mejor forma de -- gobierno la mixta, con tres elementos. En los fines de la Edad Media Bodino habló de diversas clases de soberanía a este autor se le considera como el portador de la política fundamental la soberanía que la ubica sobre todo a la función legislativa. (8)

(8) Moreno Daniel, Ob. Cit. pág. 359

En la época moderna corresponde al pensador John Locke, en su obra el ensayo sobre el gobierno civil, el haber expuesto los lineamientos de la doctrina de la división de poderes según este teórico señala la conveniencia de la separación de poderes y establece la distinción de los tres siguientes: el Legislativo; al que le considera la mayor importancia y prepotencia; el Ejecutivo, que debe quedar subordinado al primero, y el Poder Federativo, al que corresponde el manejo de las relaciones exteriores. Esta teoría es más que una simple distinción de funciones entre los poderes. Sin embargo se puede considerar a Locke como el primero que advierte su interés en el sentido moderno y para el respeto que de los derechos del hombre tiene este principio, cuando afirma que "para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas." El mismo Montesquieu dice: "Es una experiencia interna que todo hombre que llega al poder es encaminado a abusar del mismo, y no se detiene sino hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder tenga al poder. Todo sería un fracaso si el mismo hombre o cuerpo político ejerciera los tres poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar." En su "Del espíritu de las leyes", en cada Estado hay tres poderes: El poder Legislativo, El Poder Judicial, y Poder Ejecutivo, y así la proyección es clara y definitiva con formulación moderna como medio de defensa de la libertad y de un mejor funcionamiento del poder de Estado. (8)

(8) Moreno Daniel, Op. Cit. pág. 359

En México, siguiendo una tradición que arranca de la independencia, se ha consagrado en el artículo 49, la doctrina de la división de poderes, como se estipula en el capítulo I del título tercero: "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." Para luego señalar que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

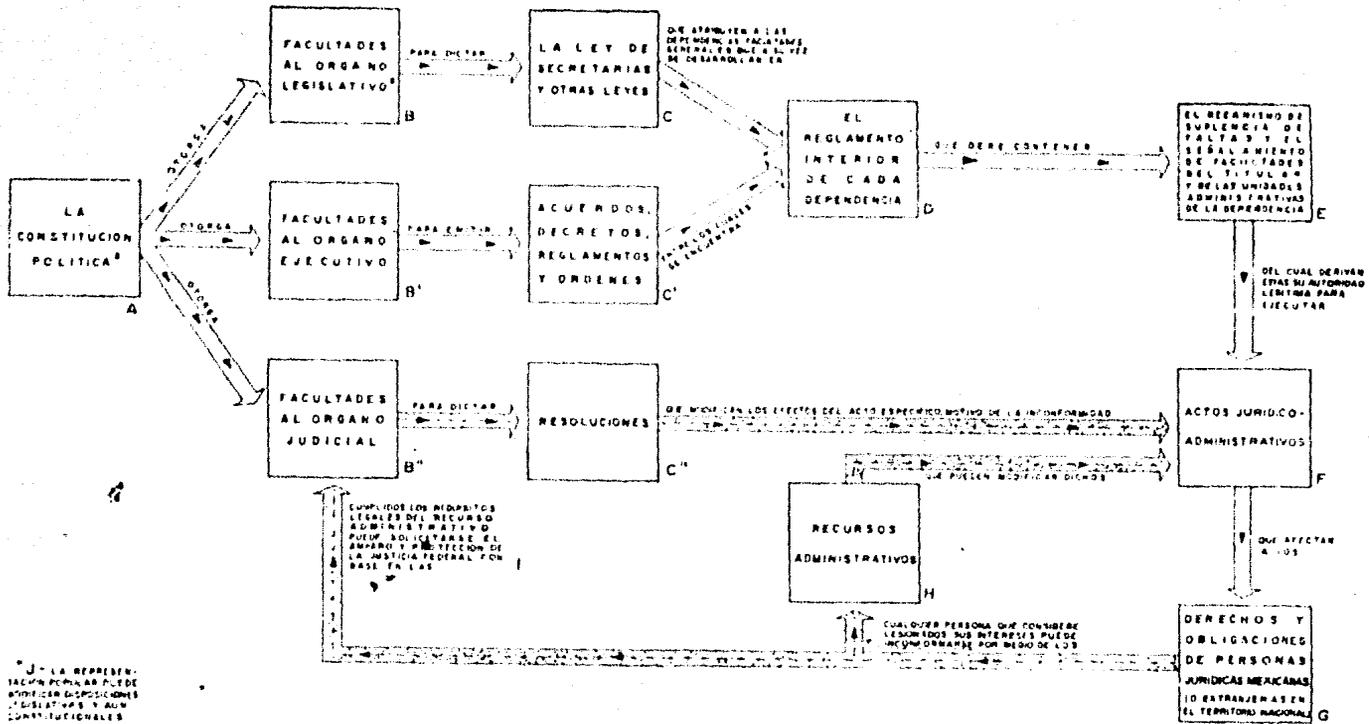
Uno de los poderes de mayor trascendencia en la Administración Pública es sin duda el poder Ejecutivo Federal que se integra con el Presidente de la República, titular de uno de los tres poderes de la Unión, por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía. El órgano ejecutivo cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa. El poder Ejecutivo se deposita en forma unipersonal, según el artículo 80 Constitucional, que a la letra dice "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo indivisuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." Principio básico de nuestra estructura constitucional es la duración del encargo presidencial por seis años, no pudiendo ser reelecto en ningún caso artículo 83 Constitucional. (16)

Las características de los gobiernos modernos es la complejidad y variedad que presentan sus estructuras, actualmente en-

(8) Moreno Daniel, Ob. Cit. pág. 360

(16) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos, 80 y 83 .

ESQUEMA DEL SISTEMA NORMATIVO (CASO MEXICANO)



* LA REPRESENTACION POLICIAL PUEDE SER POR DISPOSICIONES LEGISLATIVAS Y ALM CONSTITUCIONALES

ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

GRAFICA 7

nuestra forma de gobierno vivimos el estatismo o tendencia de la centralización administrativa, el sistema presidencialista unipersonal ha extendido su acción de influencia a los demás poderes de la unión, al grado tal que han perdido aspectos importantes de su autonomía, y hasta cierto punto limitado el principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 de nuestra constitución. El Poder Ejecutivo Federal, uno de los tres poderes básicos del Estado, está constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa. (10)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Dentro de la jerarquía administrativa el Presidente de la República es el órgano más elevado, al mismo tiempo que desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado, de una manera general señalamos las funciones importantes del jefe del Estado o Presidente de la República.

- a).- Funciones Legislativas. Como hemos analizado anteriormente en detalle, corresponde al Ejecutivo la expedición de algunas leyes, ejerciendo una labor colegisladora y la función reglamentaria.
- b).- Funciones Jurisdiccionales. Numerosas son las facultades jurisdiccionales del Presidente de la República desde el punto de vista material, como en las controversias que se refieren a la materia fiscal, obrera y agraria.
- c).- Funciones Administrativas y Ejecutivas. Corresponde al Presidente de la República la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

(10) Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo, pág. 518

- 31-
- d).- **Funciones Políticas.** Que se refieren a todos los asuntos de gobierno, dirección u orientación política. Se considera en este grupo la designación de un alto funcionario, estipulación de tratados internacionales o la elaboración y orientación de la política general del gobierno.
- e).- **Funciones Financieras.** En el estado actual de los asuntos administrativos constituye una actividad fundamental del Presidente de la República.
- f).- **Funciones Militares.** Las fracciones, IV, V, VI, VII, VIII, del artículo 89 Constitucional hacen del presidente el jefe nato de las instituciones militares -- ejército, armada, fuerza aérea y guardia nacional. -- Correlativamente al Ejecutivo corresponde: Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos -- previa ley del Congreso de la Unión.
- g).- **Funciones Burocráticas,** que comprenden el manejo de la administración pública, la designación de las cargas y la determinación de las categorías de los funcionarios o empleados públicos que corresponden.
- h).- **Funciones Internacionales.** La política exterior la lleva a cabo el Presidente de la República al asumir la representación exterior, las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados, designar al cuerpo diplomático y consular y las demás relaciones con los Estados que forman la comunidad internacional, principalmente a través de la ONU y demás organismos. Artículo 89 fracciones, II, III, X, y el artículo 133 de la Constitución.
- i).- **Funciones honoríficas** para conceder honores, distinciones, privilegios, a quién así lo merezca legalmente.

Finalmente, resumimos todas estas facultades diciendo que:

"La función ejecutiva se extiende bastante más allá de lo que da a entender su denominación, ya que no se ciñe a abarcar las diversas actividades realizadas para ejecutar las leyes, sino también y más especialmente, indica toda la compleja y multiforme acción desarrollada, sin interrupciones, por el Estado para alcanzar los mejores fines inmediatos y concretos."

De acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano la Administración Pública se desenvuelve en varias importantes administraciones, entre ellas la Administración Pública Federal, la de las Entidades Federativas y los Administraciones Municipales.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y descentralizados, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización su funcionamiento y sus medios de control.

A estos órganos oficiales se unen las empresas privadas de interés general y las demás entidades que cooperan en la realización de una finalidad pública.

Entre los órganos centralizados se encuentran las secretarías de estado, personas públicas, autoridades administrativas y los servidores públicos forman la estructura de la organización administrativa.

En el presente capítulo es de gran importancia la base jurídica de la administración pública, hasta antes de la reforma la administración pública se regía por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pero actualmente con la reforma publicada en el D.O. de 29 de Diciembre de 1976, el conjunto de ordenamientos jurídicos que rigen la vida de la administración pública se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la reforma actual suman dieciséis las secretarías de estado, y dos departamentos administrativos.

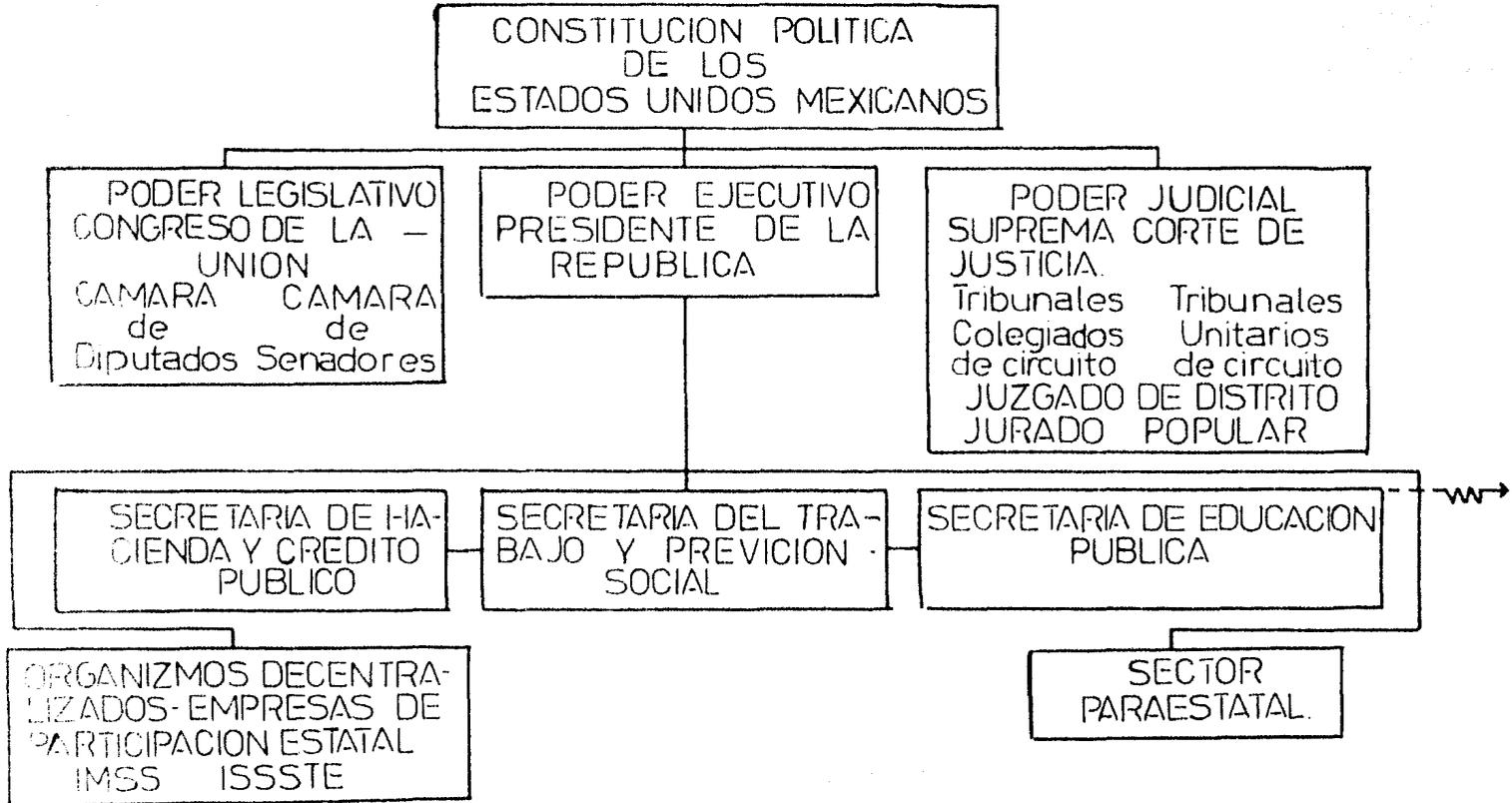
Para completar la idea de la Estructura de la Administración Pública, en seguida se presenta la grafica núm.1

CONCEPTO Y DEFINICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En sentido estricto la administración pública debe entenderse como el conjunto de elementos que componen o integran el Poder Ejecutivo. Sus funcionarios órganos y empleados así como las funciones públicas que se les encomiendan a estos para la realización de la función pública en el orden administrativo la administración pública esta ordenada y concentrada políticamente en las constituciones democráticas, como expresión de poder y fuerza que se atribuyen al Presidente de la República.

En relación a la explicación que nos escribe el maestro -- Serra Rojas cuando hace referencia al concepto y definición de la administración en una forma general cuando se refiere a cualquier actividad pública o privada en todo proceso de administración es necesario determinar o alcanzar un objetivo o meta que más tarde se convierte en una acción efectiva con la aplicación de las mejores técnicas o aptitudes humanas. En el concepto tradicional administrador es la persona que administra es decir es la persona que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El derecho civil como otras disciplinas -- usa del término administración para señalar la actividad de una persona respecto de un patrimonio que no es de su propiedad, encambio en el derecho público es desconocida esta referencia a un objeto ajeno pues la administración es referida a objetos propios tra-

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



tándose de la administración pública estos objetivos se refieren a fines de interés general, las actividades de organización, colaboración, coordinación y sistematización, son fundamentales para alcanzar y realizar determinados fines, el concepto administración se relaciona con las actividades de los particulares y actividades del sector público, en ambos casos es un término que reviste sentidos diversos, siendo los más generales los siguientes:(10)

- a).- La administración en su sentido material u objetivo incluye a la actividad o acción, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos, este último concepto corresponde a la acción o actividad administrativa.
- b).- La administración en su sentido orgánico o formal se refiere al conjunto de órganos servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea de interés privado o público.
- c).- La administración pública moderna va más allá de la ejecución de la ley, y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base los medios y formas de su desarrollo.

La administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público con elementos tales como un personal técnico preparado, y un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos, o con el uso en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.

En el concepto de administración pública que nos escribe el maestro Miguel Acosta Romero alude a los órganos del Estado dependientes del Poder Ejecutivo y la acción que estos desarrollan -

(10) Serra Rojas Andres, Ob. Cit. págs. 46 y 47 .

en forma continua y permanente en beneficio del interés público, -
haciendo uso de los procedimientos técnicos, de acuerdo con un or-
den jerarquizado.(1)

DIFERENCIA ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA LA ADMINIS--
TRACION PRIVADA Y LA ADMINISTRACION SOCIAL.

Cuando hablamos de administración pública o privada ---
hacemos referencia al hombre y a los grupos humanos que son el eje
en torno del cuál gira la idea de administración. Se clasifica la
administración en privada y pública; las actividades diversas de -
la administración pública tienen por objeto la realización de los-
servicios públicos, que son fundamentales para una mejor atención-
a las exigencias en la vida colectiva de la humanidad.

Los comerciantes, industriales, profesionistas un grupo
de personas unen sus capitales y esfuerzos los ordenan y coordinan
para alcanzar los mejores resultados posibles, es la acción humana
encaminada a lograr los rendimientos más útiles actúan con un pro-
pósito de cooperación social, cuando extiende su acción en benefi-
cio de sus trabajadores, estamos en presencia de la administración.

Vemos ahora como trabaja el sector público además de la
labor social su organización tienen metas más generales y desintere-
sadas y se encaminan a la protección del interés general. La organi-
zación del Estado debe ser eficiente y dar al público el servicio -
adecuado a las necesidades que satisfacen. Esa organización pública
y la acción que desarrolla se denomina administración pública.

(1) Acosta Romero Miguel, Teoría Gral. del Derecho Administrativo,
pág. 43

En ambos casos, esas organizaciones públicas y privadas disponen de una administración que unen los esfuerzos humanos --- para lograr metas predeterminadas. La administración en el sector privado público aparece como el conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito común.

Tanto la administración privada como la administración pública por medio de sus órganos directivos y de sus funcionarios y empleados realizan un conjunto de operaciones que tienen por -- objeto alcanzar las metas que se han propuesto utilizando los medios de: (10)

- a).- Planificación: que comprende la previsión es decir que puede hacerse;
- b).- Capacidad: medios económicos disponibles o previsibles ;
- c).- Dirección, ordenar que se haga; bajo principios -- económicos, técnicos y jurídicos;
- d).- Organización como va hacerse;
- e).- Ejecución, que es la realización concreta de los - fines señalados en sus leyes y
- f).- Control o exámen de lo realizado, para corregir de deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidades a los infractores.

Hay principios que han brotado del campo o de la actividad privada y pasan más tarde al campo de la administración pública y viceversa. El Estado reproduce muchas formas de la vida comercial e industrial creando instituciones análogas a las privadas, de este modo se empeña en aplicar a su propia organización - pública, los mismos principios de la administración privada.

Las diferencias entre la administración pública y la -- administración privada pueden precisarse en el sentido de que la-

(10) Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 49

institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía. (10)

Mas ambas administraciones aspiran a propósitos semejantes como la eficacia, el rendimiento y la productividad. Otros aspectos importantes de diferenciación son los siguientes: (10)

- a).- Hay tareas y controles que el Estado lleva acabo exclusivamente con su organización.
- b).- La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil y dominada por el interés general, a través de la cuál el Estado ejerce una acción tutelar;
- c).- La imparcialidad, desinterés y la equidad condicionan la conducta administrativa;
- d).- El gobierno es responsable ante el pueblo, de quien recibe los medios económicos para su conservación, desarrollo y superación.
- e).- El Estado representa un poder inmenso de coacción;
- f).- La eficiencia, uniformidad y estabilidad de una entidad gubernamental no debe medirse por sus ingresos y gastos. sino por la calidad e intensidad con que se realicen los propósitos públicos.

El desarrollo del Estado moderno señala una acción constante en los asuntos que proverbialmente correspondían a la iniciativa privada. Las reuniones de banqueros, industriales, comerciantes, los grupos políticos de oposición y aún la propia autocrítica del gobierno significan una reclamación insistente en contra de las intromisiones indebidas del Estado, para que limite su acción a aquellos casos en que la iniciativa privada no quiera, no pueda o

resulte nociva e insuficiente su actividad, pero también los grupos progresistas señalan la necesidad de mayores intervenciones -- del Estado ante el apremio de las grandes carencias Nacionales.

La Administración Social por su contenido y destino tiene su origen en el artículo 123 de la Constitución de 1917, conteniendo declaraciones eminentemente sociales al referirse al texto mismo de los derechos exclusivos para los trabajadores, y protegerlos, tutelarlos y reivindicarlos los derechos que les corresponden en las relaciones laborales por medio de las autoridades del -- trabajo encargadas de aplicar los preceptos del artículo 123 que -- el camino a seguir es el de suprimir la explotación capitalista -- por un nuevo régimen socialista.

Cuando nos referimos a las autoridades administrativas que conforme al artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo nos dice: "La aplicación de las normas de trabajo corresponden, en sus respectivas jurisdicciones." y a continuación menciona a las auto--ridades administrativas y jurisdiccionales, pero en lo que corres--ponde al tema nos referiremos a las autoridades administrativas, -- que según el precepto antes mencionado en sus fracciones, VII y -- VIII, hacen mención de la Comisión Nacional y Regionales de los -- Salarios Mínimos, y la Comisión Nacional para la Participación de -- las Utilidades de las E. presas. (17) En consecuencia las activida--des que realizan estas autoridades caracterizan uno de los aspectos de la Administración Social.

(17) Ley Federal del Trabajo, 1970, art. 523.

Los organismos administrativos del trabajo como son: las Comisiones del Salario Mínimo y para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, los Institutos de Previsión Social, son organismo que integran a la Administración Social, y así los organismos administrativos del trabajo que al fijar los salarios mínimos y el porcentaje de utilidades, realizan actividades protectoras y reivindicatorias de los obreros. En lo que se refiere a las asociaciones profesionales obreras, y sindicatos son cooperaciones que si bien es cierto no son autoridades pero contribuyen a la socialización de los bienes de la producción para evitar o suprimir la explotación del hombre por el hombre, además reconocidos por la Ley en el artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo cuando dice: "Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y actividades y formular su programa de acción." (17) Así pues que el derecho de asociación obrera no sólo tiene por objeto la defensa y mejoramiento de los agremiados, sino también el derecho de lucha para cambiar las estructuras económicas.

En forma general las autoridades sociales administrativas del trabajo y de la previsión social en el campo de la administración laboral, la misión de aplicar la teoría protectora y redentora de los preceptos constitutivos de la declaración de derechos sociales del artículo 123, independientemente de lo que los representantes del gobierno en dichos organismo forman parte de la Administración Pública pues son designados por el Presidente de la República, sin embargo tales representantes, al quedar -

(17) Ley Federal del Trabajo, 1970, Artículo 359

incluidos dentro de la Administración Social, tienen el deber de actuar socialmente para no traicionar los principios fundamentales del derecho mexicano del trabajo y de la previsión social.(12)

Sin duda el punto de organización de la Administración Social, es el artículo 123 Constitucional en las instituciones encargadas de fijar los salarios mínimos y los porcentajes de participación de los trabajadores, en las utilidades de las empresas, a través de las Comisiones Regionales y la Comisión Nacional encargada de fijar los salarios mínimos, y la Comisión Nacional que deberá determinar el porcentaje de utilidades que debe repartirse entre los trabajadores. El salario mínimo debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una familia y la participación en las utilidades de las empresas es un derecho para limitar la plusvalía y combatir la explotación capitalista.

Cuando decimos que todos los trabajadores que prestan sus servicios tienen derecho a un salario mínimo y a participar en las utilidades de las empresas con esto hacemos referencia e incluimos a los trabajadores al servicio del Estado a los de las Entidades Federativas y Municipios, estos dos últimos que se rigen por el apartado "A" del Artículo 123; pero ni unos ni otros gozan del derecho de participación en las utilidades, aunque en nuestro régimen capitalista debería concedérseles compensaciones porque cada año aumenta el presupuesto del Estado, y por otra parte, el Estado es el representativo auténtico del poder capitalista en el país.

(12) Tueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 56

Así como la Constitución Política crea los Poderes Públicos o poderes de la Unión en Legislativo, Ejecutivo y Judicial la Constitución Social establece también los poderes sociales: Las Comisiones que fijan los salarios mínimos y el porcentaje de participación de utilidades de los obreros, las Juntas y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y el pleno de la Suprema Corte de Justicia, para dirimir los conflictos entre el capital y el trabajo, + entre los Poderes de la Unión y sus servidores; siendo órganos estatales que ejercen funciones sociales legislativas, administrativas y jurisdiccionales, correspondientes propiamente al Estado de derecho social.

Las diferencias que corresponden entre las diversas administraciones materia de este capítulo, empezaré por decir que la administración pública se integra a través de los diferentes órganos -- administrativos y que mediante el servicio público satisface las -- necesidades colectivas en forma continua y permanente, y como máximo representante de la misma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga la facultad al Presidente de la República que conforme a las normas administrativas contenidas en la ley de Secretarías de Estado, la Administración Pública se organiza jurídicamente .

En tanto la administración pública a través del servicio-público beneficia a todos por igual. La Administración Social es - protectora y redentora únicamente de la clase trabajadora.

Lo que considero importante en la diferencia de la administración privada y la administración social, es el régimen norma

tivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - así como la Ley Federal del Trabajo que establecen las bases jurídicas para la protección y reivindicación de los derechos de los - trabajadores, dejando el porcentaje del reparto de utilidades de - la fijación de los salarios mínimos. La administración privada deberá estar subordinada a las disposiciones jurídicas del trabajo y no podrá disponer o establecer disposiciones que sean contrarias - a los intereses de los trabajadores, en cambio desde el punto de - vista económico cuando un grupo de personas unen sus capitales y - esfuerzos para obtener mejores dividendos es aquí donde sí pueden establecer disposiciones en bien de las finanzas. Pero desde el -- punto de vista de la Administración Social el trabajador debe ser protegido de la arbitrariedad y explotación de las empresas o clases capitalistas.

C A P I T U L O I I I

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO

- 1.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 3.- Secretaría de Educación Pública
- 4.- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
- 5.- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- 6.- Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DEL TRABAJO

Organos administrativos públicos que forman parte de la Administración Pública y que realizan actividades dentro de la rama laboral a efecto de hacer cumplir las leyes del trabajo y de la previsión social y sus reglamentos.

La creciente complejidad de problemas laborales y la cantidad de leyes que lo regulan han requerido la intervención de autoridades administrativas.

Los países europeos fueron los primeros en crear oficinas o departamentos del trabajo, para la aplicación administrativa de las leyes y reglamentos del trabajo.

En México como consecuencia de la revolución nace la organización administrativa del trabajo con la Ley del 13 de diciembre de 1911, que fue promulgada por el Presidente Don Francisco I Madero, en la cuál se crea el departamento del Trabajo; posteriormente se le otorga autonomía por decreto de 30 de noviembre de 1932 y en 1940, se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En consecuencia las autoridades administrativas del trabajo son públicas y sociales, las funciones de estas autoridades estan reglamentadas en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en los reglamentos respectivos.

Intervienen en las relaciones laborales las autoridades administrativas del trabajo asumiendo una función tutelar de los traba-

jadores con objeto de hacer cumplir las leyes y reglamentos e imponiendo sanciones a los patrones que las infringan.

Las autoridades políticas y sociales, son autoridades indispensables en materia laboral, y esto se hace notar cuando el maestro Trueba Urbina hace referencia a las autoridades administrativas públicas y a las autoridades administrativas sociales con funciones laborales, y así nos dice que las autoridades administrativas públicas con funciones laborales son las siguientes:

- a).- Presidente de la República y sus Secretarios del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público - de Educación y de Industria y Comercio.
- b).- Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento -- del Distrito Federal y sus Directores de Trabajo.
- c).- Inspectores de Trabajo,
- d).- Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Estas autoridades constituyen órganos de la administración pública, pero sus funciones sociales corresponden al derecho administrativo del trabajo.

Las Autoridades Administrativas Sociales con funciones Laborales.

- a).- Las Comisiones Nacionales y Regionales de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional para la Participación - de los trabajadores en las utilidades de las Empresas. (12)

También son autoridades administrativas sociales el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el Instituto del --

(12) Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. págs. 574 y 575.

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Dentro de los órganos públicos con función laboral hacemos mención de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que es el órgano más importante a través del cuál el Ejecutivo Federal interviene en los conflictos laborales y ejerce la política social. Por tal importancia de éste órgano presentamos el origen de su creación, a si como sus funciones sociales, y como autoridad integrante de la Administración Pública.

En una forma necesaria y positiva se dió solución a los conflictos obrero patronales, vigilando del orden administrativo y que los obreros no fueran explotados inhumanamente, por primera vez en nuestro país con la expedición de la Ley de 13 de diciembre de 1911 se crea el Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Colonización e Industria.

Dicha dependencia pasó a tener carácter autónomo, merced al decreto del 30 de noviembre de 1932 y posteriormente fue convertida en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en actamiento a lo dispuesto en decreto de 31 de diciembre de 1940 como tal aparece en la vigente ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (6)

El presidente Don Francisco I Madero interviene como gobierno revolucionario en favor de los trabajadores iniciando los primeros proyectos de leyes de trabajo y agrarias.

(6) Manual de Organización del Gobierno Federal, pág. 369

El gobierno de madero para atenuar la situación dictatorial de Porfirio Díaz, establece la jornada de 10 hrs. de trabajo se preocupa por la reglamentación de las labores fabriles de mujeres y de menores y estimula a la clase obrera, lo que trajo consigo la fundación de la Casa del Obrero Mundial. Después en 1912 -- con la intervención de la Oficina del Trabajo, los obreros de -- hilados y tejidos organizados sindicalmente, tratan con los industriales y formulan la primera tarifa de salarios y reglamentos de trabajo.

Conforme a la ley de 1911 en sus artículos 2o y 3o, se -- especifica las atribuciones del Departamento del Trabajo.

Artículo 2o. El Departamento del Trabajo estará encargado de:

- I.- De reunir, ordenar y publicar datos e informes relacionados con el trabajo -- en la República.
- II.- Servir de intermediario en todos los -- contratos entre obreros y empresarios -- cuando los interesados lo soliciten.
- III.- Procurar facilidades en el transporte -- de los obreros a las localidades a don -- de fueren contratados.
- IV.- Procurar el arreglo equitativo en los -- casos de conflicto entre empresarios, -- trabajadores, y servir de árbitro en -- sus diferencias, siempre que así lo -- soliciten los interesados.

Artículo 3o.- Los datos e informaciones relacionados con el trabajo se darán a conocer periódicamente en una publicación -- consagrada a este objeto, la cuál se distribuirá profosamente entre los particulares o empresas, negociaciones, etc. así como -- entre los centros interesados en estas noticias, tanto nacionales como extranjeras.

Esta es la primera ley que rige la intervención de las - autoridades públicas en las relaciones entre trabajadores y patro - nes, así también propició la organización administrativa y jurisdiccional del trabajo. (12)

El derecho mexicano del trabajo nace con la Constitu- -- ción de 1917 en sus diferentes formas, sustantiva, administrativa y procesal, conteniendo en sus preceptos fundamentales la forma - tuteladora, protectora, y reivindicadora de los derechos del pro - letariado, y posteriormente el departamento del trabajo depen--- diente de la Secretaría de Fomento pasa a formar parte integrante de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo, conforme a la - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue promulgada - por el Presidente de la República Don Venustiano Carranza, el 25 de diciembre de 1917.

Mediante el desenvolvimiento sindical de los obreros y el progreso de las relaciones laborales hicieron posible la auto - nomía del departamento del trabajo mediante la reforma al artícu - lo, 10. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 30 de noviembre de 1932, promulgada por el entonces presidente Abe-- lardo L. Rodríguez, y a partir del 10. de marzo de 1933 comenzó - a funcionar independientemente y con atribuciones propias. Esta - autonomía fue confirmada en la nueva Ley de Secretarías y Departa - mentos de Estado, de 22 de marzo de 1934.

Creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión So--- cial la reforma de la Ley de Secretarías, del 31 de diciembre de (12) Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 584

1940 siendo presidente de la República el General Manuel Avila - Camacho, se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. -- como una manifestación de las urgentes necesidades sociales.(12)

Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: son atribuciones de la Secretaría del Trabajo ejercer una política social como una relación laboral, este órgano de la administración pública en ejercicio de sus funciones sociales que le encomiendan las leyes del Trabajo y la reglamentación de las mismas interviene, conciliatoriamente en casi todos los conflictos colectivos, nulificando en especial a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya subordinación a dicha Secretaría en todos los conflictos colectivos e individuales, es pública y notoria, como ocurre en las Juntas Locales de conciliación y Arbitraje que han perdido su autonomía al convertirse en dependencia del Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y la Ley Federal del Trabajo otorgan facultades a la Secretaría del Trabajo para la realización de actividades administrativa y procesales.

En materia administrativa conforme lo establece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el artículo 15 otorga las siguientes facultades:

Artículo 15 .- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 y demás relativos de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

(12) Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pag. 584

- II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales relativas;
- III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación de la Secretaría de Gobernación, Industria y Comercio, y Relaciones Exteriores;
- IV.- Intervenir en la promulgación de los contratos de trabajo;
- V.- Establecer bolsa Federal de Trabajo y vigilar su funcionamiento;
- VI.- Vigilar el funcionamiento Administrativo de las Juntas Federal de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal;
- VII.- Llevar el registro de las asociaciones obrero patronales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;
- VIII.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento ;
- IX.- Manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
- X.- Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;
- XI.- Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XII.- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo.
- XIII.- Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social.
- XIV.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;
- XV.- Vigilar el cumplimiento de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, en todos los casos que no se trate de las industrias rurales y ejercer las funciones de autorización de funcionamiento, promoción y vigilancia de dichas sociedades, en los términos previstos en ordenamiento de referencia; y

XVI.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y -
reglamentos.

La vigilancia que debe hacer la Secretaría del Trabajo -
y Previsión Social de acuerdo a las disposiciones del artículo --
123 Constitucional, y de la Ley Federal del Trabajo y sus regla--
mentos respectivos.

También en las empresas descentralizadas que maneja indi-
rectamente el Ejecutivo Federal, en materia de Educación es obli-
gación de los patrones en los términos que se refiere la Ley Fed-
eral del Trabajo.

El departamento de Registro de Asociaciones, dependien--
tes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social reconoce y --
registra a las asociaciones profesionales de trabajadores y patro-
nes de jurisdicción federal, acorde con el artículo 384 de la Ley
Federal del Trabajo, las Federaciones y Confederaciones también -
son reconocidas y registradas en dicho departamento.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene la - -
obligación de cuidar que la justicia que administran los tribuna--
les del trabajo sea pronta y expedita, a través de la Procuraduría
de la Defensa del Trabajo artículo 430 a 536 de la Ley Federal del
Trabajo.(17)

Son atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión
Social la organización de las juntas Federales de Conciliación y -
de Conciliación y Arbitraje, según artículos 592, 593, 594 y 595 -
de la Ley Federal del Trabajo, sin que la ingerencia de organiza--
ción subordine a estos a la Secretaría del Trabajo, porque estas -

(17) Ley Federal del Trabajo, Artículos, 430 a 536

juntas son en teoría autónomas independientes del Poder Ejecutivo.(17)

Importante función social es la que ejecuta la Secretaría del Trabajo, a través del cuerpo de inspectores, funciones reguladas en la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos respectivos.

Con la reforma a la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de diciembre de 1976, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado quedó derogada, y fue sustituida por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como actualmente se le conoce.

De acuerdo con el artículo 40 de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las facultades otorgadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social son las siguientes:

ARTICULO 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

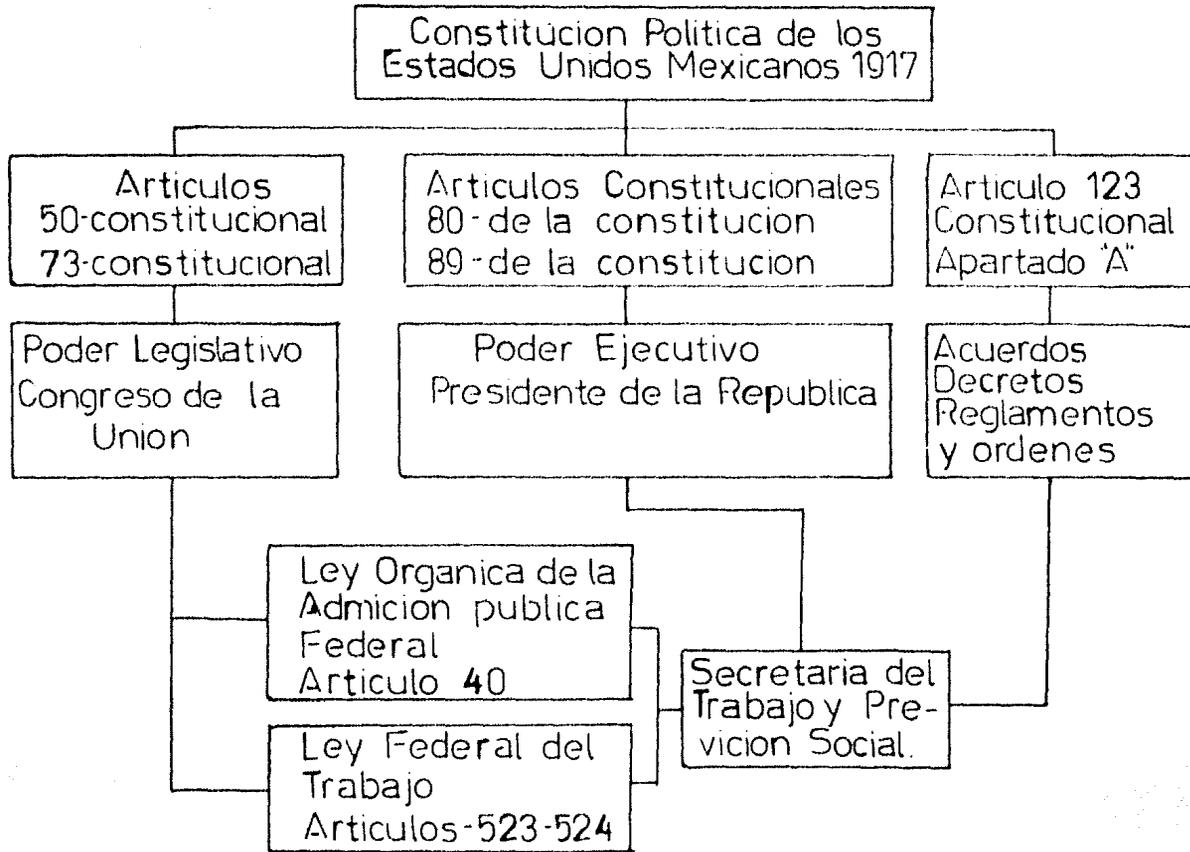
- I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y -- demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;
- II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales relativas;
- III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y -- Relaciones Exteriores;
- IV.- Intervenir en la formulación y promulgación de los -- contratos-ley de trabajo;
- V.- Elevar la productividad del trabajo en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- VI.- Promover el desarrollo de la capacitación para el -- trabajo y la investigación sobre la materia en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

(17) Ley Federal del Trabajo, Artículo, 592 a 595.

- VII.- Establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;
- VIII.- Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se forman para regular las relaciones obrero patronales - que sean de jurisdicción federal;
- IX.- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;
- X.- Intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;
- XI.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;
- XII.- Manejar la Procuraduría Federal de la Defensa del trabajo;
- XIII.- Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;
- XIV.- Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XV.- Llevar las estadísticas generales correspondientes - a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- XVI.- Intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social;
- XVII.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país, y
- XVIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Haciendo una comparación entre las diversas fracciones contenidas en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley derogada, cabe hacer notar que en la ley - vigente se adicionaron nuevas disposiciones en las fracciones, V, VI, y X de la Ley correspondiente. Además de los cambios y anexos que sufrieron las fracciones VII y XV respectivamente.

ESTRUCTURA JURIDICA DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVENCION SOCIAL



La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ejecuta funciones de vigilancia en relación con el Seguro Social de los trabajadores y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda obrera, y en asuntos internacionales del trabajo tienen una intervención relevante. También interviene en la fijación de los salarios mínimos y en la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en las actividades procesales ejerce una función conforme a las facultades señaladas en la Ley Federal del Trabajo en el Título Catorce, Capítulo -- Primero, entre las funciones típicamente procesales se encuentran-- las actividades que realiza para la elaboración de los Contratos -- Ley, en las Comisiones Nacionales de los Salarios Mínimos integrante de la Dirección Técnica.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de sus funciones como órgano administrativo interviene en todo lo relacionado con impuestos para las empresas y trabajadores, teniendo notoria influencia en la fijación del porcentaje de utilidades que corresponden a los trabajadores en los términos de las normas de trabajo conforme lo establece la fracción IX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

La Ley Federal del Trabajo en sus diversos preceptos hace referencia al reparto y procedimiento en la participación de utilidades, es clara y precisa al dictaminar el derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas conforme lo establece los preceptos jurídicos de la ley en materia.

Artículo 117.- Los trabajadores participarán en las utilidades de las empresas, de conformidad con el porcentaje que determine la Comisión Nacional para la Participación de los trabajadores en las Utilidades de las Empresas.

Artículo 121.- El derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración que presente el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ajustará a las normas siguientes:

I.- El patrón dentro de un término de diez días contados --- a partir de la fecha de la presentación de su declaración anual, entregará a los trabajadores copia de la misma. Los anexos que de conformidad con las disposiciones fiscales debe presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedarán a disposición de los trabajadores durante un término de treinta días en las oficinas de la empresa y en la propia Secretaría.

Los trabajadores no podrán poner en conocimiento de terceras personas los datos contenidos en la declaración y en sus anexos:

II.- Dentro de los treinta días siguientes, el sindicato - titular del contrato colectivo o la mayoría de los trabajadores - de la empresa, podrán formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzquen conveniente y :

III.- La resolución definitiva dictada por la misma Secretaría no podrá ser recurrida por los trabajadores.

Artículo 122.- El reparto de utilidades entre los trabajadores deberá efectuarse dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que deba pagarse el impuesto anual. Si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aumenta posteriormente el monto de la utilidad gravable, se hará un reparto adicional.

El importe de las utilidades no reclamadas en el año en que sean exigibles, se agregará a la utilidad repartible del año siguiente.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 le asigna importantes facultades y funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también podrá - aplicar normas de trabajo en todo lo relacionado con el derecho - de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas, procurando el reparto justo equitativo para la clase trabajadora, así también tiene competencia para intervenir en el desarrollo económico de las empresas de participación estatal y en las propias empresas del Estado regidas por los principios capitalis-

tas que forman la superestructura política de nuestra Constitución. En las instituciones de previsión social es importante la intervención de la Secretaría de referencia de acuerdo con las disposiciones que leyes de la materia establecen al respecto. (12)

(12) Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 636

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Uno de los órganos administrativos públicos que tiene fundamental trascendencia en la preparación y difusión de la enseñanza y cultura de los trabajadores es sin duda la Secretaría de Educación Pública que conforme al artículo 123 Constitucional en su fracción XII impone la obligación de exigir a las negociaciones agrícolas, industriales, mineras y en cualquier centro de trabajo, el establecimiento de escuelas para trabajadores y sus hijos, escuelas que deben funcionar de acuerdo a los principios sociales de las leyes del trabajo; asimismo tiene la obligación de organizar escuelas o institutos de administración pública para los empleados al servicio del Estado conforme lo dispone la fracción VII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional que a la letra dice: "La designación del personal se hará mediante sistema que permita apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes." El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

La obligación que le impone el artículo 526 de la Ley Federal del Trabajo a la Secretaría de Educación Pública es la de vigilar el cumplimiento de las obligaciones que le imponen las leyes a los patrones en materia educativa, procurando la orientación social en la educación de los trabajadores y de sus hijos.

Una de las funciones administrativas públicas más importantes es la de impartir la enseñanza básica que comprende la instrucción primaria y secundaria para enseñar al pueblo y a todos los que integran la comunidad base de nuestra sociedad.

Uno de los derechos individuales del hombre es el de que el ser humano debe desarrollar armónicamente todas sus facultades a través de la enseñanza y cultura difundida por el Estado con fundamento en el artículo 3o. de nuestra Constitución que manifiesta lo siguiente: La Educación que imparta el Estado, Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de solidaridad internacional. en la independen--
cia y la justicia.

Con fundamento en la fracción XII de artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo se consigna la obligación de los patrones de establecer y sostener las escuelas "artículo 123 Constitucional" de conformidad con lo que dispongan las leyes y la Secretaría de Educación Pública. Así también se consignan en el propio precepto fracción XIV, obligaciones patronales en favor de los trabajadores para realizar estudios técnicos, industriales o prácticos, así como capacitarlos y adiestrarlos.

Artículo 132 fracción XIV.- Hacer por su cuenta, cuando empleen más de cien y menos de mil trabajadores, los gastos indispensables para sostener en forma decorosa los estudios técnicos industriales o prácticos, en centros especiales, nacionales o extranjeros, de uno de sus trabajadores o de uno de los hijos de éstos, designado en atención a sus aptitudes, cualidades y dedicación por los mismos trabajadores y el patrón. Cuando tengan a su servicio más de mil trabajadores deberán sostener tres becarios en las condiciones señaladas. El patrón sólo podrá cancelar la --

beca cuando sea reprobado el becario en el curso de un año cuando observe mala conducta; pero en estos casos será substituido por otro. Los becarios que hayan terminado sus estudios deberán prestar sus servicios al patrón que los hubiese becado, durante un -- año por lo menos.

Fracción XV.- Organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que , de común acuerdo, elaboren con los sindicatos o trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades de trabajo de los Estados, Territorios y Distrito Federal. Estos podrán implantarse en cada empresa o para varias, en uno o varios establecimientos o departamentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados, o por conducto de escuelas o institutos especializados o por alguna otra modalidad. Las autoridades del trabajo vigilarán la ejecución de los cursos o -- enseñanzas.

PROCURADURIA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo es un órgano - - administrativo público que desempeña funciones importantes dentro - de su competencia y en favor de la clase trabajadora, dentro de las funciones principales o esenciales de este organismo está la de -- representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siem- pre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones - que se relacionen con la aplicación de las normas del trabajo; - -- otra de las funciones principales es la de interponer los recursos- ordinarios y extraordinarios procedentes para la defensa del traba- jador o sindicato y no menos importante la función que realiza al - proponer a las partes interesadas soluciones amistosas, para el ar-reglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas auto- rizadas.

Las bases jurídicas, que constituyen la estructura de la - Procuraduría de la Defensa del Trabajo se consagran en los artícu- los 50 y 123 de nuestra Constitución, y en la nueva Ley Federal del Trabajo conforme a los artículos 531 al 536 de la propia ley, sin - duda es uno de los órganos públicos que dentro de su competencia - administrativa y conforme a la fracción XXXI del artículo 123 Cong- titucional su competencia en materia federal es amplia.

Dentro de los objetivos de mayor trascendencia es importan- te mencionar los siguientes:

a).- Perfeccionar los instrumentos jurídicos y administra- tivos destinados a tutelar los derechos de los trabajadores y - --

crear otros con el fin de atender eficientemente las necesidades -- que impone la cabal aplicación del artículo 123 Constitucional y -- sus leyes reglamentarias.

b).- Evitar la explotación de trabajadores, particularmente de niños y mujeres que no se encuentran sindicalizados y -- que ven a menudo violados los derechos fundamentales que la Ley les concede.

c).- Lograr que la aplicación de las normas tutelares alcancen la totalidad de los trabajadores y no sólo aquellos -- que prestan sus servicios en actividades económicas de mayor desarrollo.

d).- Vigorizar la acción tutelar de las autoridades del trabajo en toda la República.

e).- Llevar a cabo las acciones que se requieran a fin de evitar las infracciones que puedan cometerse a las normas -- laborales.

Las funciones que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo realiza a través de las diversas autoridades que la integran se hace referencia de las funciones más importantes:

I.- Representar y asesorar a los trabajadores a los -- sindicatos formados por los mismos, ante cualquier autoridad, resolver sus conflictos que se relacionen con la aplicación de normas de trabajo o se deriven de las mismas relaciones.

II.- Prevenir o denunciar ante cualquier autoridad -- la violación de las normas laborales. Para este efecto la Procuraduría hará valer las instancias, recursos o trámites que serán necesarios a fin de hacer respetar el derecho de los trabajadores.

III.- Denunciar en la vía administrativa o jurisdiccional - la falta o retención de pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades, interponiendo las acciones, recursos o gestiones -- encaminadas a subsanar dicha omisión.

IV.- Denunciar al pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que hayan incurrido - las Juntas Especiales al pronunciar sus laudos, excitándolo a unificar el sentido de dichas decisiones para que haya congruencia - entre ellas.

V.- Denunciar ante el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como ante el Jurado de Responsabilidad de los representantes, el incumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir la justicia laboral para que - -- aquellos procedan con arreglo al derecho.

VI.- Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacerlas constar en actas autorizadas, que tendrán valor probatorio pleno.

VII.- Coordinar las funciones con todas las autoridades laborales del país, especialmente con las Procuradurías de la Defensa del Trabajo que funcionan en cada uno de los Estados, a efecto de establecer criterios comunes para la defensa eficaz de los derechos de los trabajadores. Con ese objeto podrá celebrar convenios con dichas dependencias, respetando en cada caso sus respectivas - esferas de competencia.

COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es otro de los órganos administrativos con funciones laborales y es la que se encarga de fijar el salario mínimo, de acuerdo con las disposiciones reformadas: las autoridades encargadas de estas funciones son las siguientes: (12)

- I.- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, órgano supremo centralizador de los salarios mínimos -- políticas que maneja el Gobierno Federal.
- II.- Las Comisiones Regionales de los Salarios Mínimos -- que funcionan en las zonas económicas en que se divide el territorio, son órganos de primera instancia.

Por disposición expresa de la fracción VI, del apartado A) del artículo 123 Constitucional las Comisiones Regionales y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos son integradas con representantes de los trabajadores, patrones y del gobierno. Por su estructura y conforme a la ley son autoridades.

Con fundamento en el precepto 570 de la Ley Federal del Trabajo los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

La fijación del salario mínimo se hará de acuerdo con las categorías siguientes:

- Salario Mínimo General
- Salario Mínimo del Campo; y
- Salario Mínimo Profesional

Contra la resolución de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos respecto a la fijación del salario mínimo no procede en contra de esta dictaminación ningún recurso ordinario, y por analogía en la aplicación del artículo 816 de la Ley Federal del Trabajo, que en seguida se transcribe:

Artículo 816.- Las resoluciones de las Juntas no admiten ningún recurso. Las juntas no pueden revocar sus resoluciones.

Las partes pueden exigir las responsabilidades en que incurran los miembros de la Junta..

COMISION NACIONAL PARA LA PARTICIPACION DE LOS
TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS

Es otro órgano administrativo social cuya naturaleza y funciones son eminentemente sociales, porque su actividad objetiva - está encaminada a conseguir un beneficio a los trabajadores que - limita la plusvalía a la sombra de la lucha de clases. La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las -- Utilidades de las Empresas, con posterioridad a la reforma de las fracciones VI y VII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, estaban integradas por comisiones especiales que se formaban en los municipios y subordinadas a las juntas de Conciliación y Arbitraje correspondiente. El derecho de los obreros de participar en las utilidades de las empresas era un derecho de clase y podía ejercitarse con toda libertad independientemente de cualquier reglamentación siempre que respetara el derecho de huelga en la vida real de las relaciones laborales. (12)

Las mencionadas fracciones del artículo 123 fueron objeto -- de reforma Constitucional, trasformando el derecho de clase en derecho de superestructura que limita la lucha de clases.

Constitucionalmente el derecho de participación de los obreros en las utilidades de las empresas es un derecho mínimo social.

Orgánicamente es un derecho complementario del salario, pues a la luz de las disposiciones de la Ley toda prestación que no - - constituya remuneración por la labor ordinaria es complementaria - del salario; porque cualquier remuneración, compensación etc. ya -

sea en dinero o en especie tiene por fuente originaria el contrato de trabajo .

Por otra parte con la reforma de 1962 se desestimó -- a determinados grupos de obreros inclusive los excluye del derecho de participar en las utilidades de las empresas, por ejemplo en -- el caso de los obreros que laboran en empresas de nueva creación, - en trabajos de exploración y en otras actividades, cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares. Es grave atentado contra el derecho del trabajo establecer distinciones entre iguales con los mismos derechos de tutela.

La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas es un órgano autónomo del Estado de derecho social que forma parte de la organización social-administrativa del trabajo que estructura el artículo 123, Constitucional, independientemente de los clásicos poderes, asumiendo en su conjunto funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas, pues no sólo aplica el derecho del trabajo, sino que ejerce actos administrativos y en ocasiones crea el derecho objetivo.

Teóricamente es un órgano autónomo aunque no podemos -- desconocer que en la realidad mexicana todas las autoridades están subordinadas al Presidente de la República.

C A P I T U L O I V

REGLAMENTACION DEL DERECHO DEL TRABAJO EN LA
BUROCRACIA

- 1.- Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- 2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del -- Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional
- 3.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- 4.- Injerencia del Poder Judicial en los actos del Estado y sus Trabajadores

#####

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En el presente capítulo considero de importancia tratar el conjunto de preceptos jurídicos que rigen las relaciones entre el Estado y sus servidores y que determinan los derechos y obligaciones de los mismo, y como urgente necesidad se buscaba la forma de proteger reivindicar al proletariado, y como una luz de esperanza surge la limitación a las facultades del titular del Poder ejecutivo federal que conforme a las facultades y obligaciones que le otorgará la fracción II del artículo 89 constitucional de nombrar y remover a los altos funcionarios y a los funcionarios superiores de la Administración, y de una manera libre a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes.

Como no existían disposiciones en contrario en la constitución, ni se disponía de una ley del servicio civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta.

Cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos.

Por otra parte la Ley Federal del Trabajo del año de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos.

La Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que -- para los trabajadores consigné el artículo 123 de la constitución-- ya que ésta tendió a buscar el equilibrio entre el capital y el -- trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen.

Con fecha 9 de abril de 1934 y con vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año, el Presidente de la República, general --- Abelardo L. Rodríguez, expidió el acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. (15)

Con la extinción de este acuerdo, basado en el concepto del servicio civil del viejo derecho administrativo, se abrió paso a -- un nuevo derecho estatutario concordante con el artículo 123 constitucional, que identifica la llamada "Función pública" como una -- relación de trabajo de carácter social entre el Estado y sus servidores. (15)

El acuerdo del Servicio Civil podrá ser un antecedente del Estatuto de los trabajadores del Estado, pero uno y otro constituyen dos tendencias distintas, dos normas diferentes en su alcance jurídico, político y social: el acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil, inspirada en leyes extranjeras -- que regulan aquel servicio, en tanto que el Estatuto es la expresión del concepto de la función social de la relación de trabajo, -- es decir, nuevo derecho laboral burocrático originado en el artículo 123 constitucional. (15)

(15) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, pág. 588 y 589

En dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatua como seguridad de los propios funcionarios y empleados y enbén de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la administración y nombramiento de los servidores del gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante su vigencia del acuerdo de --- que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa -- causa debidamente comprobada ante las comisiones del servicio civil que el propio acuerdo estableció.

Sin embargo se consideró que se trataba de una medida administrativa transitoria de administración inspirada en razones políticas circunstanciales, que venía a establecer derechos temporales en favor de los trabajadores, por la propia eventualidad de los reglamentos y por no haber tenido facultad el Ejecutivo Federal -- para una medida de tal naturaleza. Pero la tendencia que venía formándose de tiempo atrás, reclamaba la expedición de medidas más -- eficaces que garantizaran la estabilidad de la situación del servidor público y que impidiera que esa situación estuviera sujeta al capricho y arbitrariedad de las autoridades superiores.

Se llegó a pensar que dentro de la facultad del Ejecutivo para nombrar libremente a todos los empleados y funcionarios públicos no cabría el establecimiento del estatuto que definiera y garantizara los derechos del servidor público, es decir, de una legislación del Servicio Civil con las debidas protecciones para aquél, pues se pensaba que ninguna garantía tiene efectos serios y apreciables si discrecionalmente el Ejecutivo puede remover al empleado.

Fuera de esa consideración debe tenerse en cuenta que el - reglamento es más fácilmente modificable y que siendo obra de la misma autoridad facultada para nombrar, remover, ejercer el poder disciplinario, existe el riesgo de que ella haga modificaciones - inspiradas en motivos circunstanciales o personales y que, por lo mismo, a pesar de la generalidad de la disposición no pudiera evitarse la arbitrariedad.

Toda esta etapa de imprecisión concluyó al ser expedido el cinco de noviembre de mil novecientos treinta y ocho el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del los Poderes de la Unión, en - el cual se define en forma detallada el régimen al que se sujetan los empleados públicos.

Este estatuto fué sustituido por el de cuatro de abril de - mil novecientos cuarenta y uno, y como las exigencias de los burocratas fueron en aumento, las garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraron como - leyes constitucionales en la adición que se hizo como apartado "B" al artículo 123 de la constitución federal el veintiuno de octubre de 1960 (D. O. de 5 de diciembre del mismo año) con esta reforma - se dan las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los ---

conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de la seguridad social.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Con fecha 28 de diciembre de 1963 fue publicado en el --
Diario Oficial la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servi--
cio del Estado, Reclamatoria del apartado "B" del Artículo 123 --
Constitucional que desde aquella fecha sustituye al Estatuto regu--
lando el régimen de la función pública. De acuerdo con esta últi--
ma Ley empleado o trabajador es la persona física que desempeña un
servicio material, intelectual o de ambos géneros a cualquier órga--
no del Estado mediante nombramiento o inclusión en lista de raya y
que no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como
tal, frente a otros órganos ni frente a los particulares.

El derecho del trabajo como norma exclusiva de los trabaja--
dores incluyendo a los de la administración pública transformó las
antiguas funciones de ésta, obligandola no solo a cumplir el artí--
culo 123 Constitucional, sino que le impuso al Poder Ejecutivo una
orientación típicamente social en función de proteger a los traba--
jadores en los reglamentos que dicte, impulsando de tal modo sus --
actos que se encaminen hacia el mejoramiento y reivindicación de --
los proletarios.

En las relaciones entre el Estado-patrón y sus servidores
rige el apartado "B" del artículo 123 y la Ley Federal de los Tra--
bajadores al Servicio del Estado, debiéndose aplicar supletoriame--
nte la Ley Federal del Trabajo.

En seguida nos referiremos a la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores que ha sido objeto de opiniones muy contradictorias entre las cuales citamos las siguientes tesis. La Contractual, la Organícista, el Acto Unilateral o Acto Condición y la tesis estatutaria o acto-unión como la llama el maestro Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo, y es la que a tenido mayor aceptación. Las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria; Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos, en un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.(3)

Los nombramientos que existen en la Administración Pública contamos con los que a continuación reconoce el sistema administrativo.

Altos funcionarios de la Federación serán formalmente las que señale el artículo 108 de la constitución. Desde otro punto de vista alto funcionario es la persona física que, mediante la designación que señale la ley, es titular de los órganos del Estado que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta, en este orden, serán en la Federación:

- a).- En el Poder Ejecutivo, Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento de Estado, Procurador General de la República y Gobernadores.
- b).- En el Poder Legislativo los diputados y senadores
- c).- En el Poder Judicial, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(3) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, pág. 132

En los Estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Empleados de Confianza o funcionarios es a la vez autoridad porque generalmente tiene funciones de decisión y es trabajador de confianza. Funcionario, es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o de entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. Estos están enumerados en el artículo 5o. de la ley. Estos pueden ser nombrados y removidos libremente por el Poder Ejecutivo Federal.

Empleados Supernumerarios legalmente se encuentran en el mismo caso que los empleados de confianza los sueldos son cubiertos con cargo a una partida global que existe en cada una de las dependencias del Ejecutivo. Con la influencia de los Sindicatos y de las Comisiones mixtas de escalafón se hizo posible que en algunas dependencias estos trabajadores alcanzaran las prerrogativas y el apoyo legal de que gozan los empleados de base, con la condición de que los empleados supernumerarios tengan una antigüedad mayor de cinco años de servicio.

Empleados de base, los empleados con este nombramiento adquieren el derecho de inamovilidad, esta categoría sólo se refiere a los de último ingreso, una vez corridos todos los escalafones. Artículo 62 de la ley: "Las plazas de última categoría disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurriesen serán cubiertas libremente por el titular."

Por lo que se refiere a nuestro derecho laboral administrativo, las leyes de 1938, 1941 y la actual de 1963, establecieron la inamovilidad de los servidores públicos. El artículo 6 de la Ley de los servidores del estado expresa: "que son trabajadores de base los no incluidos como trabajadores de confianza, que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente."

Empleados interinos que conforme al artículo 63 de la ley dice: "cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el titular de la dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirlo."

Empleados a lista de raya, en cuanto a esta categoría son trabajadores temporales, para obra determinada, por tiempo fijo, el artículo 12 de la ley indica, que el nombramiento de estos empleados se circunscribe a las condiciones bajo las cuales fueron nombrados.

Empleados por contrato civil o sujeto a honorarios por lo que se refiere a esta categoría, son empleados de confianza y sujetos a las bases de su contratación de acuerdo con el artículo 80 de la ley, que expresa lo siguiente: "Quedan excluidos del régimen de esta ley: Los empleados de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacionales, 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 penitenciarios, cárceles o galeras; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios."

Derechos de los Servidores Públicos. Es fundamental que la ley reconozca a los trabajadores del Estado, los derechos o ventajas personales necesarias para su vida de relación, tanto los que se refieren con su posición administrativa, como sus derechos personales y las facultades que se derivan de su propia investidura legal frente al particular. La doctrina denomina a esta materia la protección jurídica de los agentes públicos. El maestro Trueba Urbina en su libro de Derecho Procesal del Trabajo los denomina derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado inscritos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional: Jornada máxima de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, salario mínimo, - igualdad de salario a trabajo igual, protección del salario, escalafón, ascensos y antigüedad, inamovilidad en sus empleos, asociación y huelga, seguridad social y jurisdicción especial para sus conflictos. Estos derechos se reglamentan en la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero sólo comprenden a la burocracia federal, es decir a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, del Estado Federal; quedando marginados los empleados públicos de los estados miembros y de los municipios, pero más protegidos porque se rigen por el apartado "A" del propio artículo 123 y por la Ley Federal del Trabajo, aunque en la práctica sucedan otras cosas como en el caso de la inconstitucionalidad de las leyes burocráticas locales posteriores a la reforma constitucional de 1929.(14)

En lo que se refiere a la posición administrativa del trabajador burocrático son de importancia los derechos que le asisten a esta clase trabajadora, tal es el caso del derecho de: inamovilidad o estabilidad en el empleo, el derecho al ascenso,

(14) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, pág. 598

el de honores y consideraciones, y de esta manera al trabajador - se le debe respetar los derechos que las leyes le otorgan frente - al poder público, mientras estén vigentes. El trabajador al servicio del Estado tiene el derecho de obtener las mejores condiciones para su trabajo, sea en la administración o fuera de ella. Tiene - derecho también a que se le mantenga en su estatus legal, que regula su condición de agente público.

Obligaciones de los trabajadores al servicio -- del Estado, el Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran en esta - tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servi- dores, origina obligaciones legales que aseguran el servicio públi- co y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compen- sación de sus actividades.

Los deberes de los funcionarios y de los empleados - comprenden las relativas a la actividad personal, que en un princi- pio son de índole profesional (como en el derecho privado son los- del mandato y de la locación de servicios) y otras obligaciones que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado y el que ejerce la función o el empleo, obligaciones que no existen - en el derecho privado, al menos legalmente, como la lealtad al or- den constitucional, la residencia la asiduidad, prohibiciones e in- compatibilidades.

Conforme al artículo 44 de la Ley reglamentaria. - - "Son obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado":

1.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuida- do y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y - a las leyes y reglamentos respectivos;

- II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI.- Asistir puntualmente a sus labores;
- VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VIII.- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Uno de los deberes esenciales de la función pública es la obediencia a los superiores. Este poder de dar órdenes es el que se llama poder jerárquico, que comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior, aun por simple oportunidad; es a la vez el poder de reprimir las faltas, o poder disciplinario. Es un deber del empleado someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes superiores jerárquicas, y cumplir con las obligaciones que le imponga el reglamento interior de trabajo. Artículo 44 fracciones I y III de la ley.(19)

La jerarquía, se explica por varias razones:

- 1.- El superior jerárquico tiene un papel de coordinación de tareas;
- 2.- Vigila la unificación de las prácticas administrativas;
- 3.- El tiene una competencia técnica más grande o una más larga experiencia, por lo menos cuando se trata de un funcionario de carrera.

(19) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pág.36

Tiene el deber de obediencia todos los funcionarios y empleados que se encuentren en una relación de jerarquía. Este mismo deber se impone en modalidades diversas en los organismos descentralizados sujetos a las determinaciones de la ley respectiva. La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte de un mismo servicio.

Por excepción pueden darse órdenes notoriamente ilegales, -- que entrañan la comisión de un delito. Para estos casos hay que -- considerar todas las circunstancias del hecho y de los actores. La doctrina reconoce que si estas órdenes son manifiestamente ilegales o, pueden comprometer gravemente al interés público, el funcionario no está obligado a obedecer.

El deber de fidelidad o secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Estos asuntos requieren la reserva, principalmente en determinados ramos de la administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado, o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico. A esto se refiere la ley cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de un trabajo. Artículo 44 fracción IV de la ley. (19)

El deber de Seguridad tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus compañeros. Algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como el empleo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo.

(19) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pág.36

Tiene el deber de obediencia todos los funcionarios y empleados que se encuentren en una relación de jerarquía. Este mismo deber se impone en modalidades diversas en los organismos descentralizados sujetos a las determinaciones de la ley respectiva. La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte de un mismo servicio.

Por excepción pueden darse órdenes notoriamente ilegales, -- que entrañan la comisión de un delito. Para estos casos hay que -- considerar todas las circunstancias del hecho y de los actores. La doctrina reconoce que si estas órdenes son manifiestamente ilegales o, pueden comprometer gravemente al interés público, el funcionario no está obligado a obedecer.

El deber de fidelidad o secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Estos asuntos requieren la reserva, principalmente en determinados ramos de la administración, en que se puede poner en peligro al propio Estado, o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico. A esto se refiere la ley cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de un trabajo. Artículo 44 fracción IV de la ley. (19)

El deber de Seguridad tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus compañeros. Algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como el empleo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo.

(19) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pág.36

El artículo 44 en la fracción V establece como obligación burocrática: evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros. (19)

Al hacer la protesta legal se establece el deber de lealtad al orden constitucional. La ley de los trabajadores del Estado se limita a prohibir "no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o locales de trabajo." Artículo 44 fracción VII. Este precepto alude a toda clase de propaganda, comercial o política, sin embargo debemos diferenciar la prohibición de propaganda política del deber de lealtad a la Nación pero en ocasiones se implican.

Este deber adquiere cada día mayor importancia frente a los intereses contradictorios que ponen en peligro al Estado. La indignidad en el resguardo de intereses nacionales es la peor de las afrentas. En algunos países se distingue varias situaciones que se ajustan a su libertad política; según se obligue a un empleado a servir al partido en el poder, o figure en un partido de oposición o que se le prohíba en forma absoluta mezclarse en política.

Este deber de lealtad idebidamente manejado por los gobiernos es en verdad un factor peligroso para las libertades fundamentales del hombre, cuando se traduce en una adhesión incondicional, ciega o torpe, que elimina la libertad de los servidores públicos.

La Responsabilidad de los Servidores del Estado el funcionario o empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña.

(19) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, * Artículo 44.

La responsabilidad puede ser de índole administrativa, civil o penal. La responsabilidad Administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinarias. Se establece tres clases de responsabilidad según se acaba de mencionar, la primera de ellas es la responsabilidad administrativa que se refiere a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden ser corregidas mediante procedimiento puramente administrativo. Se está en presencia de la responsabilidad civil, cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en un menoscabo en el patrimonio del Estado. En ese caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de resarcir al Estado de los daños sufridos. Se considera como responsabilidad de este tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidos en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejados la pérdida o menoscabo de dichos bienes. O las que se originan por satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias. Y por último, las que emanan de la comisión de un delito, y se incurre en responsabilidad penal cuando en el ejercicio de sus funciones el empleado o funcionario ejecuta un hecho que la ley considera como delito. La fuente de las tres clases de responsabilidades se encuentran en la ley de tal manera que en todo caso tendrá que ocurrirse al derecho positivo para determinar la responsabilidad correspondiente a un hecho determinado nudiendo ser que el autor fuera simultáneamente responsable de las tres órdenes por la misma falta.

El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en - - ejercicio de su cargo. (10)

El poder disciplinario es interno a la administración a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas. De acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, estas sanciones se producen por las - faltas en orden interno, pueden ser impuestas. (10)

- a).- Unas directamente por la propia administración pública:
- b).- Otras a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de -- Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 87 de la ley respectiva ordena: Las condiciones - generales de trabajo se fijarán por los titulares de la dependen-- cia respectiva oyendo al sindicato correspondiente.

El artículo 88 de la ley ordena que: Las condiciones genera-- les de trabajo establecerán: fracción III, Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas. El artículo 46 fracción V de - la ley, señala los casos en que un trabajador puede ser cesado por justa causa, por resolución del Tribunal de Conciliación y Arbitra-- je. La fracción en materia expresa lo siguiente: (19)

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

(10) Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 471

(19) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pág.46

- d).- Por cometer actos inmorales durante el trabajo;
- e).- Por revelar los asuntos secretos o reservados de - que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo;
- f).- Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g).- Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores;
- h).- Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i).- Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j).- Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción el trabajador que diere motivo para la terminación de los efectos del nombramiento, podrá ser, desde luego, suspendido en su trabajo, pero si no fuere así, el jefe superior de la oficina podrá ordenar su remoción a oficina distinta de aquella en que estuviera prestando sus servicios hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Si el Tribunal resuelve que fue justificado el cese, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

La doctrina administrativa reconoce diversos casos de sanciones disciplinarias, siendo las más importantes las siguientes: apercibimiento, multa, traslado de destino o de residencia, suspensión de empleo, pérdida de un derecho en el escalafón y cese.

La responsabilidad civil de los Servidores del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha consumado perjuicio a la administración o a los particulares en los siguientes casos: Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente, corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlas efectivas: En el artículo 114 de la constitución en el artículo 60 de la ley de responsabilidades ordena: (20) "En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público." El Código civil del Distrito establece las obligaciones que nacen de los actos ilícitos conforme al artículo 1910 "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en realidad administrativa diversas formas: Según que la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro, que en contra de un mozo de una dependencia.

La Administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos: 1.- Respondan por los daños o perjuicios en los bienes del Estado, 2.- Responda por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores. (10)

(20) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios, Públicos, Artículo 60.

(10) Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 473

Esta responsabilidad de lesividad al patrimonio del Estado - se traduce por lo regular, en la indemnización de daños o perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias.

Los funcionarios con manejo de fondos deben otorgar garantías por los perjuicios pecuniarios que sufra el Estado.

La responsabilidad del Estado y la reclamación de la responsabilidad subsidiaria de los funcionarios y empleados de la administración está sufriendo una profunda transformación e importante desarrollo.

La responsabilidad penal de los Servidores del Estado. Los funcionarios y empleados públicos son responsables de los delitos o faltas en que incurran, ya sean delitos comunes federales o delitos comunes en general o delitos y faltas oficiales cometidos en el ejercicio de la función pública.

Los delitos que pueden cometer los servidores del Estado son los siguientes:

- I.- Delitos del orden común y delitos federales como veremos los servidores del Estado se dividen en altos funcionarios o funcionarios y empleados en general.
- II.- Delitos y faltas oficiales de los servidores del Estado - que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la ley de responsabilidades, y de las leyes especiales que mencionaremos.

Para los efectos de nuestra constitución política en el artículo 108, habla con respecto a los funcionarios públicos, y , en el

artículo 110, los mismos funcionarios públicos los conceptúa como altos funcionarios de la Federación, por lo que este artículo -- constitucional con el artículo 2o. de la ley de responsabilidades los conceptúan como altos funcionarios de la Federación a los siguientes: el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, y el Procurador General de la República, también quedarán comprendidos en esta -- ley los gobernadores y diputados a las legislaturas de los Estados.

Los delitos del orden común ordinarios del orden federal o del orden local de los altos funcionarios con excepción del Presidente de la República que durante el tiempo de su encargo, -- sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común conforme al artículo 108 Constitucional y artículo 30. de la ley de responsabilidades. En los delitos del orden común que pueda cometer el presidente de la República no hay una enumeración de estos, y en caso de gravedad del delito debe ser considerado discrecionalmente por la Cámara de Diputados. Los -- demás altos funcionarios en la comisión de los delitos del orden común o federal en estos casos interviene la Cámara de Diputados exclusivamente para desaforar, desprover del fuero ligado a la -- alta investidura, y poner al servidor público a disposición del ministerio público y de las autoridades judiciales competentes -- para ser juzgado legalmente por los delitos del orden común y -- sancionado en su caso.

La Ley de responsabilidades en sus artículos 26 a 35, establece el procedimiento para tramitar en la Cámara de Dipu- --

tados la correspondiente averiguación.

Delitos del orden común de los funcionarios y empleados al Servicio del Estado, este grupo de trabajadores que forman la casi totalidad de la Administración Pública no gozan de la garantía o fuero como en el caso de los altos funcionarios por lo que deben responder directamente de los delitos que cometan y que pueden ser: Delitos comunes que son de la competencia de los tribunales del orden común del Distrito Federal.(10)

Delitos Federal que son de la competencia de los --- Tribunales en toda la república.

El Código Penal para el Distrito Federal señala diversas categorías delictivas, bajo el rubro de delitos cometidos por funcionarios públicos entre los que podemos señalar:

El ejercicio indebido o abandono de funciones públicas artículo 212 del Código Penal.

El abuso de autoridad, artículo 213, 214

El cohecho, artículos 217, 218

El peculado y la concusión, artículos 219, 224 .

La responsabilidad se agrava por la calidad de funcionario que sirve como elemento para tipificar determinados delitos o para determinar su gravedad como es el caso de los delitos de revelación de secretos en el espionaje, según artículos 129 y - 211 del Código Penal.

(10) Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 477

Los delitos oficiales cometidos por altos funcionarios del Estado entendiéndose como tales según se transcribió en otra parte conforme lo establece el artículo 13 de la Ley de responsabilidades: "Son delitos de los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el artículo 2o. de la ley:(20)

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- La violación de garantías individuales;
- VI.- Cualquiera infracción a la Constitución o las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Las sanciones que son de aplicarse en los casos de la comisión de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios y para complementar los dos artículos anteriores las sanciones son las siguientes: conforme al artículo 15 de la ley:(20)

- I.- Destitución del cargo o privación del honor que se encuentre investido;
 - II.- Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término que no baje de cinco años ni exceda de diez; y
 - III.- Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el término señalado en la fracción anterior-
- (20) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Artículos, 13 y 15 .

En lo que se refiere al procedimiento para juzgar de los delitos que cometan los altos funcionarios del Estado la ley de responsabilidades hace mención en todo el título II, artículo -- 23 a 68 y de esta forma complementa el procedimiento de referencia.

El artículo 18 de la Ley de responsabilidades en sus --- fracciones hace alusión a los delitos oficiales cometidos por funcionarios y empleados de la Federación no comprendidos en el artículo 2o. de la Ley, que fueron objeto de estudio en otra parte del tema.

La responsabilidad de la reparación del daño es ineludible, la Ley de responsabilidades en su artículo 5o. nos dice: la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley por delitos o faltas oficiales, debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito, en su caso el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado por daños y perjuicios al cometer los hechos u omisiones que se le imputan.

Esta responsabilidad será exigible siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, aún cuando se a su vez al inculpado en el procedimiento penal.

El procedimiento correspondiente para juzgar los delitos y faltas a que hacemos referencia anteriormente, la Ley de responsabilidades nos da la solución en su artículo 69 que ordena: "En los casos de delitos o faltas oficiales a que se refiere el título segundo, capítulo II, de esta ley, imputados a los funcionarios o

empleados de la Federación o del Distrito y Territorios Federales no comprendidos en el artículo 2o. de esta misma ley, el procedimiento penal se encoará en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso, sea federa, militar o del orden común.

Quando el funcionario o empleado queden a disposición del Juez y el procedimiento siga su cause terminado el proceso y formulada las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y su defensor, el Juez remitirá el expediente, en su caso, al jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados públicos que corresponda, y procederá con arreglo al título quinto, capítulo III, de la Ley de Responsabilidades. Artículo 77 de la Ley.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Según acuerdo expedido por el presidente de la República sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil, con fecha 12 de abril de 1934 estableció como primera autoridad burocrática, las Comisiones del Servicio Civil en cada Entidad del Ejecutivo Federal.

En el régimen del General Lázaro Cárdenas fue promulgado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado con fecha 27 de septiembre de 1938, creó como autoridad burocrática las juntas de arbitraje en cada Entidad del Ejecutivo Federal y el Tribunal de Arbitraje en segunda instancia.(6)

(6) Manual de Organización del Gobierno Federal, pág. 483

Con fecha 4 de abril de 1941 en el régimen del general Manuel Avila Camacho fue promulgado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que reformó en -- algunos aspectos la legislación anterior, suprimiendo las juntas de arbitraje, y dejó como única autoridad al Tribunal de -- Arbitraje.(6)

Con fecha 28 de diciembre de 1963 siendo presidente el Lic. Adolfo López Mateos, se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, creó el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, como única autoridad jurídica de carácter burocrático.(6)

Se hizo necesaria la creación de un Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje para dar solución a todos los conflictos acontecidos entre el Estado y sus servidores, el tribunal -- mencionado fue creado por el estatuto de 1938, se le ratificó -- en la reforma de 1941 y más tarde elevado a la categoría de --- Institución Constitucional en la reforma publicada en el D.O. - del 5 de diciembre de 1960

Según el artículo 123 apartado "B" fracción XII de nuestra Constitución ordena. "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

(6) Manual de Organización del Gobierno Federal, pág. 483

La exposición de motivos en cuanto a la reforma constitucional: "Se reiteró el proyecto de la implantación de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento y resoluciones de conflictos acontecidos entre el Estado y sus servidores y ejercer una función conciliatoria.

Por lo que se refiere a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Corte ha establecido la siguiente jurisprudencia. - "No son Tribunales de derecho, y por lo mismo no están obligados al pronunciar sus fallos, a sujetarse a los mismo cánones que los tribunales ordinarios."

NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL

El Tribunal de referencia desde el punto de vista formal es un tribunal administrativo, pero en una forma material debe catalogarse dentro de los asuntos que la doctrina conoce bajo el rubro de asuntos contenciosos administrativos.

El artículo 14 de nuestra constitución alude a los tribunales previamente establecidos, pero el tribunal materia de estudio fue establecido por mandato constitucional y reúne las características de un tribunal contencioso administrativo en materia laboral oficial.(10)

(10) Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 459

Conforme al artículo 13 de nuestra constitución en su parrafo primero hace mención de tribunales especiales, pero en el caso del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no estamos en presencia de un Tribunal especial, porque no reduce su aplicación -- a personas determinadas. Cualquier trabajador al servicio del Estado siendo empleado o funcionario, puede estar en el caso de su competencia. En el tribunal especial la competencia se concreta a personas determinadas en tribunales que no están previamente establecidos o posteriores a los hechos que se imputan.(10)

O r g a n i z a c i ó n :

El tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es colegiado y esta integrado por un magistrado representante del Gobierno -- Federal que es designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer Árbitro -- que nombrarán los dos representantes citados. Este último funcionará como presidente.

El tribunal contará con un secretario general de acuerdos, los secretarios, actuarios y el personal que sea necesario. Los -- secretarios actuarios y empleados del tribunal estarán sujetos a -- la presente ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo. Los secretarios deben ser Licenciados en Derecho.

Competencia del Tribunal:

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente conforme al artículo 124 de la Legislación Federal del -- Trabajo Burocrático que a la materia corresponde.

- I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores;
- II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su -- servicio;
- III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales
- V.- Efectuar el registro de las condiciones generales de -- trabajo.

Procedimiento ante el Tribunal:

La fase conciliatoria del procedimiento tan luego reciba -- promoción relativo algún conflicto colectivo o sindical el presi-- dente del tribunal de conciliación y arbitraje citará a las partes dentro de las 24 horas siguientes, a una audiencia de conciliación que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación.

En esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrar -- se convenio, se elevará a la categoría de laudo que los obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada.

La audiencia no debe omitirse porque su omisión produce in-- defensión por lo que debe reponerse el procedimiento. A continuación

se menciona la fase procedimental del arbitraje. Si no se avienen - las partes, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se proceda al arbitraje de conformidad -- con el procedimiento que establece la ley.

En el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial en - la promoción o intervención de las partes.

El procedimiento para resolver las controversias que - se sometan al tribunal federal de conciliación y arbitraje, se redu - cirá a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse - por escrito o verbalmente por medio de comparencia a la contesta-- ción que hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se - recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará -- resolución, salvo cuando a juicio del propio tribunal se requiere la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lle - ven a cabo y una vez desahogadas, se dictará el laudo.

Conforme al artículo 129 de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático la demanda deberá contener:

- I.- El nombre y domicilio del reclamante;
- II.- El nombre y domicilio del demandado;
- III.- El objeto de la demanda;
- IV.- Una relación de los hechos; y
- V.- La indicación del lugar en que puedan obtener las - pruebas que el actor no pudiere aportar directamente y que tengan -- por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda. ---

y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y la documentación que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

La contestación de la demanda se presentará en un -- término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda y ofrecer pruebas en los términos de la ley. Cuando el domicilio del demandado se encuentre fuera del lugar en que radica el tribunal, se ampliará el término a un día por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Por lo que se refiere al procedimiento, la Corte ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial, núm.120 4a.sala "Ni la Ley del Trabajo, ni la de Amparo, exigen que se formule reclamación o protesta contra violaciones del procedimiento cometidos por las -- juntas, como requisito para que proceda el juicio de garantías."

Pruebas ante el Tribunal:

Como indicamos, en una sola audiencia se recibirán -- las pruebas que aporten las partes.

En la demanda se contiene, además de una relación de hechos, la indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante o actor no pudiera aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funda su demanda y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

También la contestación de la demanda, además de la relación de hechos ofrecerá las pruebas en los términos antes señalados.

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

En la audiencia sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente a no ser que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigos, o se trate de la confesional siempre y cuando se oírescan antes de cerrarse la audiencia.

El tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten sin sujetarse a regla fija para su estimación y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que se funde su decisión.

Los laudos deben contener el estudio de las pruebas rendidas: No basta que un laudo se diga que se ha hecho el estudio y la estimación, de las pruebas que fueron rendidas, sino que debe consignarse en el mismo, ese estudio y esa estimación, pues aunque las juntas no estén obligadas a sujetarse a reglas para la apreciación de pruebas, esto no las faculta a no examinar todas y cada una de las que aporten las partes, dando razones en que se fundan para darles, o no, valor en el asunto sometido a su decisión. Además son las juntas soberanas para apreciar la prueba pericial. Deben excluirse las reglas contenidas en otros ordenamientos sobre apreciación y valoración de pruebas. Las juntas no deben alterar los hechos o incurrir en defectos de lógica en el razonamiento.

Las juntas están obligadas a estudiar pormenorizadamente todas y cada una de las pruebas que se rindan. Las juntas no deben omitir el estudio de alguna o algunas de las pruebas aportadas por las partes. No deben apreciar globalmente las pruebas rendidas. Las pruebas para mejor proveer deben ser aquellas que tiendan a hacer luz contra los hechos controvertidos que no han llegado a dilucidarse con toda precisión, no las omitidas por las partes.

Las Resoluciones o Laudos:

La Ley de los servidores del Estado denomina - - -
"Resolución" "Laudo" o "Determinación" a la sentencia dictada
por el Tribunal.

Sin sujetarse a reglas fijas el tribunal apreciará-
las pruebas que le presenten para su estimación, y resolverá los
asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar -
en su laudo las consideraciones en que funde su desición.

Antes de pronunciarse el laudo, los magistrados re--
presentantes podrán solicitar mayor información para mejor proveer
en cuyo caso el tribunal acordará la práctica de las diligencias -
necesarias.

Pronunciado el laudo, el tribunal lo notificará a las
partes, desde luego esta resolución discrepa de las sentencias ju-
diciales de estricto derecho, pues la ley da una amplia libertad -
al tribunal para estimar las pruebas sin sujetarse a reglas procesa
les fijas.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables, y deberán ser cumplidas desde luego por las autoridades correspondientes.

Los laudos pueden ser congruentes o incongruentes según su naturaleza jurídica.

Laudo Congruente. El laudo congruente es aquél que guarda conformidad de extensión, concepto de alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes formuladas durante el juicio.

Cuando la acción que ejercita un trabajador es distinta de aquella que puede deducirse de los hechos y del contrato en que se apoya para ejercitarla, aún probados éstos la autoridad juzgadora tienen que absolver, porque la parte contraria sólo puede defenderse de la acción distinta y el laudo condenatorio que se pronunciará sería incongruente con la acción ejercitada y la excepción es que se hubieren puesto.

El laudo incongruente es aquél que no guarda conformidad entre las pretensiones demandadas y el texto ilógico de la resolución.

Los Recursos contra los Laudos:

La Suprema Corte ha sentado las siguientes tesis jurisprudenciales: Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no deben revocar sus propias determinaciones.

Procedencia del Amparo directo contra los laudos del Tribunal de Conciliación y Arbitraje: Los laudos del tribunal de arbitraje son sentencias definitivas contra las que no cabe recurso alguno, por lo que en su contra no procede el amparo promovido ante el juez de Distrito, sino el directo o sea aquél de que la Suprema Corte conoce en única instancia.

Por lo que se refiere al propio, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores Públicos, carecen de facultades para interponer revisión.

Desde luego no existe en la vía administrativa, ante el tribunal o cualquier órgano administrativo, ningún recurso en contra de las resoluciones o laudos del tribunal federal de conciliación y arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.

Los asuntos son ventilados a través el recurso extraordinario del juicio de amparo, del cuál conoce la sala del trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone en su artículo 27 fracción I: Corresponde conocer a la 4a. sala: I. De los juicios de amparo que se promuevan ante la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, contra laudos pronunciados por las juntas de conciliación y arbitraje, ya sean federales o locales, por violaciones cometidas en ellas.

El amparo procede contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia. El artículo 107 fracción V inciso c y d, de la Constitución, ordena:

En los juicios civiles del orden federal, las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes incluso por la Federación en defensa de sus intereses patrimoniales, y en materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por juntas centrales de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas, en conflictos de carácter colectivo; por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje en cualquier conflicto, o por el Tribunal Federal de Conciliación

servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una necesaria ~~excepción~~ se establece a este aspecto: los casos de conflicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte para conocer de estos conflictos y resolver en una sola instancia, conforme al procedimiento que la ley reglamentaria establece. Exposición de motivos a la reforma Constitucional.

En relación con este precepto, la Suprema Corte aprobó en sus sesiones plenarias del 21 al 23 de noviembre de 1961 el "Reglamento para la tramitación y resolución de los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores de base".

La Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, E.C. del 28 de diciembre de 1963, reglamentó la reforma Constitucional en sus artículos 152 a 157 en estos términos:

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Artículo 152.

Para los efectos del artículo anterior, se constituye con carácter permanente una Comisión encargada de sustanciar los expedientes y de emitir un dictamen el que pasará al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución. Art. 153

La Comisión sustanciadora se integrará con un representan--

te de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrara el sindicato de trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la Comisión se dictarán por mayoría de votos. artículo 154. (19).

La Comisión funcionará con un secretario de acuerdos que autorice y de fe de lo actuado; y contará con los actuarios y la planta de empleados que sea necesaria. Los sueldos y gastos que origine la comisión se incluirán en el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación. artículo 155. (19)

Los miembros de la Comisión substanciadora deberán reunir los requisitos que señala el artículo 121 de esta ley, el designado por el pleno de la Suprema Corte, y el tercer miembro, deberá ser ademas, Lic. en Derecho y durará en su cargo sólo tres años. Los tres integrantes disfrutarán del sueldo que fije el presupuesto de egresos y únicamente podrán ser removidos por causas justificadas y por quienes los designaron. art. 156. (19)

Los miembros de la Comisión substanciadora que faltan definitivamente o temporalmente, serán suplidos por las personas que al efecto designen los mismos que están facultados para nombrarlos. art.157 (19).

La Comisión substanciadora se sujetará a las disposiciones del capítulo III del Título séptimo de la ley, para la tramitación de los expedientes.

En los conflictos en que sea parte un Tribunal Colegiado de Circuito, un magistrado unitario de circuito o un juez de distrito y tengan que desahogar diligencias encomendadas por la comisión substanciadora. (19) Ley Fed. de los Servidores Públicos. art. 15 , 156, 156, y 157.

ciadora, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención o -
representación del sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho
a estar presente.

El pleno de la Suprema Corte se reunirá cuantas veces sea -
n cesario para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consi-
deración la comisión substanciadora.

La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dicta-
men de la comisión substanciadora y a la votación del mismo. Si fue
re aprobado en todas sus partes o con alguna modificación pasará al
presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser
rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre ponent, pa-
ra la emisión de un nuevo dictamen.

ciadora, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención o representación del sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho a estar presente.

El pleno de la Suprema Corte se reunirá cuantas veces sea necesario para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la comisión substanciadora.

La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la comisión substanciadora y a la votación del mismo. Si fue aprobado en todas sus partes o con alguna modificación pasará al presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

ciadora, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención o representación del sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho a estar presente.

El pleno de la Suprema Corte se reunirá cuantas veces sea necesario para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la comisión substanciadora.

La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la comisión substanciadora y a la votación del mismo. Si fue aprobado en todas sus partes o con alguna modificación pasará al presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre para la emisión de un nuevo dictamen.

ciadera, actuarán como auxiliares de la misma con la intervención o representación del sindicato. El trabajador afectado tendrá derecho a estar presente.

El pleno de la Suprema Corte se reunirá cuantas veces sea necesario para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la comisión substanciadora.

La audiencia se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la comisión substanciadora y a la votación del mismo. Si fue re aprobado en todas sus partes o con alguna modificación pasará al presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; en caso de ser rechazado, se turnarán los autos al ministro que se nombre para la emisión de un nuevo dictamen.

INGERENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LOS ACTOS
DEL ESTADO Y SUS
TRABAJADORES.

Tal ingerencia tiene relevancia cuando nos encontramos frente a los conflictos laborales entre el Estado y sus trabajadores. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es uno de los órganos del Estado y sus servidores, y los trabajadores que se vean afectados por -- actos de los titulares de las dependencias en que prestan sus servicios si desean reclamar tales actos como primer paso deberán recurrir al tribunal de arbitraje a interponer sus correspondientes quejas antes - de promover el juicio de garantías, que es uno de los objetos más im- portantes del Poder Judicial, el cuál se encuentra previsto en los ar- tículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Me xicanos, que ordena lo siguiente: Artículo 103, Los tribunales de la - Federación resolverán toda controversia que se suscite: (16)

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad **federal** que vulneren o restrinjan la soberanía de los Esta- dos.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la **esfera de la** autoridad federal.

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artícu lo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

(16).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Artículo, 103

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El Poder Judicial en materia del trabajo impone obligaciones durante el desarrollo del Juicio de Amparo como lo determina la propia Constitución en el tercer párrafo de la fracc. II del citado artículo que ordena lo siguiente: (16) Fracc. II, 3er. párrafo.- Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y de la parte obrera en materia del trabajo, cuando se encuentre que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa y en materia penal además cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.

Así mismo en el inciso D) de la fracción V del citado artículo 107 Constitucional expresamente menciona que:

D).- En materia laboral cuando se reclamen laudos dictados por juntas centrales de Conciliación y Arbitraje de las Entidades Federativas en conflictos de carácter colectivo; por autoridades federales de conciliación y arbitraje, cualquier conflicto, por tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.

En lo que hasta ahora se lleva mencionado se aprecia la obligación que tienen las autoridades federales en materia del trabajo o sea la de suplencia de deficiencia de la queja que más que una facultad es una obligación que la Constitución impone a éstos tribunales federales.

(16) .- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Artículo 107

De conformidad con el régimen procesal en materia del trabajo es menester considerar que las resoluciones del tribunal federal de Conciliación Y Arbitraje, por la naturaleza social de que se encuentra investido así como de su absoluta firmeza en cuanto a sus decisiones no se admite recurso alguno en contrario, y en especial tratándose de laudos, así lo expresa el artículo 146 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice:

"Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas, desde luego por las autoridades correspondientes."

"Pronunciado el laudo, el tribunal lo notificará a las partes."

Ratificando la firmeza de la resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el artículo 147 de la Ley dispone: "Las autoridades civiles y militares están obligadas a prestar auxilio al Tribunal Federal de Conciliación Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones, cuando fueren requeridas para ello."

La firmeza de las resoluciones del tribunal, permite el desarrollo normal del proceso; sin embargo, son susceptibles de atacarse cuando violan garantías individuales a través del juicio de amparo. Las violaciones procesales tanto del tribunal como de la comisión substanciadora en el Poder Judicial Federal son susceptibles de reclamarse también por medio del juicio de amparo.

En cuanto a los laudos del tribunal, respecto a las violaciones de procedimiento y de fondo, pueden impugnarse por medio del juicio de amparo directo, como si se tratara de un laudo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pero por lo que se refiere a las resoluciones

que dicte el pleno de la Suprema Corte de Justicia, aun cuando por -
virtud de la jurisdicción especial que ejerce la resolución tenga el
carácter de laudo, éste no sólo es inapelable, sino que su resolución
al mismo tiempo que es un laudo constituye un fallo inatacable, por -
todos conceptos, por tratarse de la más alta autoridad jurisdiccional
de la nación, y porque el juicio constitucional es improcedente con--
tra actos de la Suprema Corte de Justicia. (14)

En contra del aludo que pronuncie el Tribunal Federal de Conci-
liación y Arbitraje, procede el amparo directo ante la cuarta sala -
de la Suprema Corte de Justicia, tanto si se trata de violaciones -
procesales como por violaciones de fondo conforme el artículo 138 de
la Ley de Amparo que expresa lo siguiente: "En los casos en que la -
suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida -
la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el
acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que
la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consuma-
do el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

En materia de suspensión corresponde conocer de ésta a la pro--
pia autoridad responsable de conformidad con lo establecido en el ar-
tículo 174 de la Ley de Amparo, que expresa lo siguiente:

Artículo 174.- Tratándose de laudos de las juntas de concilia--
ción y arbitraje, la suspensión se concederá en los casos en que, a -
juicio del presidente de la junta respectiva, no se exponga a la par--
te que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir -
mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuáles sólo se sus--

(14).- Trueba Urina Alberto, *U.D. Cit.* pág. 626.

-111-

penará la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia.

La suspensión surtirá efectos si se otorga caución en los mismo términos del artículo anterior, a menos que se constituya con fianza por el tercero perjudicado.

Contra el laudo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que ordena la reinstalación de un trabajador, es improcedente la suspensión y debe aplicarse la jurisprudencia fundada en el artículo 123 Constitucional, bajo el número 891 que textualmente dice:

Contra el laudo de las Juntas que conceden a reinstalar a los obreros en su trabajo, no procede conceder la suspensión, porque la ejecución del acto no causa al patrón daños y perjuicios difíciles de reparar, puesto que si bien es poco probable que pueda recobrar los salarios que paga a los obreros, en cambio aquéllos quedan compensados por los trabajos personales que los mismos obreros pres-
ten.(14)

En consecuencia, esta última jurisprudencia es aplicable tanto a los asalariados como a los burócratas por lo que debe negarse la suspensión a los titulares de las dependencias burocráticas, cuando se trate de la reinstalación de un trabajador cuyos derechos sociales estén consignados en el artículo 123 Constitucional.

(14).- Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 637.

LA INFLUENCIA DE LA TEORÍA INTEGRAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La teoría integral como se explicó en páginas anteriores nace a través del proceso de formación del artículo 123, de la Constitución de 1917, teniendo como principales fuentes la protección y reivindicación de la clase obrera. El artículo 123 en la Administración Pública no sólo obliga a ésta a realizar actos de política social, que son meramente benefactores del proletariado, sino que le impone el deber de aplicar los principios jurídicos, de justicia social, que no sólo son protectores sino también reivindicatorios en las relaciones de producción y en todos los casos en que interviene en cuestiones sociales, administrativas y jurisdiccionales, o sean las del gobierno en las Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades, así como en las juntas de Conciliación y Arbitraje en que el tercer árbitro tiene la fuerza gubernativa.

En las relaciones entre el Estado-patrón y sus servidores rige el apartado B) del artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debiéndose aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo en función unificadora de la legislación laboral (14).

En las empresas estatales la Administración Pública ejerce funciones de lucro como cualquier empresa privada, sin más que el beneficio que obtiene se destina al mejoramiento de los servicios públicos.

(14) Trueba Urbina Alberto, Op. Cit. pág. 319

cos. Es cierto también, que tanto los ingresos por impuestos, por cualquier otra fuente, se emplea en obligaciones de carácter social, como por ejemplo la aportación de cuotas al IMSS para destinarlas al funcionamiento de los servicios sociales, pensiones y demás actividades que realiza la institución, en función de hacer extensiva al--
gún día la seguridad social a la colectividad, a todos los hombres, especialmente a los económicamente débiles.

Todos los trabajadores en la producción económica o en cualquier actividad laboral, tienen derecho al salario y a participar en las utilidades de las empresas, si más que a los trabajadores que -
presten sus servicios a los Poderes de la Unión, Presidencia de la República, Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia, y a los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, sólo se les reconoce el derecho a percibir por lo menos los salarios mínimos vigentes en el lugar donde prestan sus servicios, derecho que también tienen los trabajadores de las Entidades Federativas y de los Municipios -
que se rigen por el apartado A) del artículo 123; pero ni unos ni -
otros gozan del derecho de participar en las utilidades, aunque en nuestro régimen capitalista debería concedérseles compensaciones--
porque cada año aumentan los presupuestos y por otra parte, el Es--
tado mexicano es el representante auténtico del Poder Capitalista en el país.

Insistiendo en la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter -
empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. -

En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, en tanto que en el segundo por la legislación burocrática. De aquí arrancan nuevas características típicas el Estado moderno.

Confirma la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; pues si el Estado es patrón y por consiguiente parte en un juicio de trabajo, debe tener los mismos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de amparo como podría hacerlo cualquier patrón. (14)

Conforme a la ley los patrones estatales son los siguientes:

a) El Poder Ejecutivo Federal a través del Presidente de la República y sus secretarios, que son los jefes de las Unidades Burocráticas;

b) Las cámaras de Diputados y Senadores;

c) La Suprema Corte de Justicia, Tribunal Colegiado y Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito.

También por disposiciones expresas de la ley burocrática tienen el carácter de patrones estatales, los que establece el artículo 1ro. de la ley.

Así pues la influencia de la teoría integral en la Administración Pública se hace notar a través de la protección y reivindicación de la clase trabajadora al servicio del Estado.

(14) Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 606.

Ahora bien, en el originario Artículo 123, Constitucional - como en su contenido se encuentra establecida la seguridad social y - la forma proteccionista del trabajador burocrático y que conforme a - la ley tiene el derecho de gozar de las prerrogativas siguientes: Jornada máxima de 8 horas de trabajo, Jornada nocturna de 7 horas y prohibición de las labores insalubres y peligrosas para mujeres y menores de 16 años, Jornada máxima de 6 horas para mayores de 12 y menores de 16 años, un día de descanso por cada seis de trabajo, prohibición de trabajo para mujeres antes y después del parto, salario mínimo, fijación del salario mínimo y de las utilidades Pago de salarios en moneda del curso legal, Restricciones del trabajo extraordinario - y pago del mismo en un ciento por ciento más, Obligación patronal de proporcionar habitaciones a los trabajadores Obligación patronal de reservar terrenos para obras públicas al servicio de los trabajadores Responsabilidad por accidentes de trabajo, Integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje Responsabilidad patronal de no someterse a las resoluciones del tribunal, Estabilidad o inamovilidad en el trabajo para los trabajadores y responsabilidad por despido en el trabajo para los trabajadores y responsabilidad por despido injustificado, Derecho al escalafón, Preferencia de crédito a los trabajadores, Protección al trabajador que labora en el extranjero, Derecho a la seguridad social por accidente, enfermedades profesionales y no profesionales, Maternidad, Jubilación, Pensión, y Muerte. Nulidad - de condiciones de trabajo contrarias a las establecidas en éste precepto jurídico.(14)

(14) Trueba Urbina Alberto, Ob. pág. 598.

El Dr. Alberto Trueba Urbina, autor de la Teoría Integral ha elaborado una tesis que ha denominado proteccionista de la cual hago referencia.

El Derecho Mexicano del trabajo es norma reguladora de las relaciones laborales, que dado su carácter social asume la categoría de estatuto protector de los trabajadores, o sea instrumento de lucha de clases en manos de todos aquellos que prestan un servicio a otro, su protección no sólo se enfoca al trabajo en general.

"La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico sino al trabajo en general comprendiendo a los empleados particulares y públicos, artesanos y domésticos."(14)

Consiguientemente, el preámbulo del artículo 123 aprobado por la magna asamblea legislativa de Querétaro, recoge esta disposición - en términos siguientes:

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

La Teoría Integral basada en el ideario y texto del artículo 123, descubrió la dinámica proteccionista del trabajo económico y del trabajo en general, aplicable a todas las prestaciones de servicios, sin excepción, inclusive profesiones liberales.

Como normas reivindicatorias de los trabajadores se mencionan (14).- Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 598

las siguientes:

El Derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas, Derecho de formar asociaciones profesionales, y el Derecho de huelga.

El estatuto de los trabajadores al servicio del Estado de 1938, consagró expresamente el derecho de asociación profesional y de huelga de los trabajadores públicos, (Artículos 45 y 56 a 69). Desde entonces se inició un auténtico movimiento revolucionario sin sindical de la burocracia; después, al correr el tiempo, le sucedió lo mismo que al movimiento obrero hasta culminar en un "charrismo" más sumiso. En realidad vivimos la democracia burocrática, y no obstante la corrupción sindical, los trabajadores han alcanzado estabilidad o inamovilidad relativa en sus empleos, así como los beneficios de la seguridad social: la huelga burocrática es un mito. Sin embargo ahí están en vigor los textos legales, como piezas de museo. (14)

La Constitución de la República, en el artículo 123 apartado B) fracción X establece en favor de los burócratas el derecho de huelga, del cual puede hacerse uso, cumpliendo con los requisitos que determina la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que el propio precepto consagra en favor de los trabajadores.

La ley reglamentaria de dicho texto constitucional en el artículo 92, define la huelga diciendo que es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la propia ley establece. Y en el artículo (14) Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 639

culo 92 dice expresamente: la declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece la ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas.

La huelga de los burócratas está sujeta al derogado derecho penal de la huelga de los asalariados, disponiendo el artículo 97 lo siguiente:

"Los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas cometidos por los huelgistas tendrá como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajadores; si no constituye otro delito cuya pena sea mayor, se sancionarán con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño."

Hasta hoy la burocracia, a través de sus diversos sindicatos, ha logrado obtener algunos beneficios por parte del Estado, pero no ha llegado a ejercitar el derecho de huelga; mas cuando los trabajadores asalariados ejerciten el derecho de huelga con fines reivindicatorios para el cambio de las estructuras económicas y políticas, la burocracia como parte integrante de la clase obrera tendrá que luchar al lado de ésta.

Después de haber comentado el derecho de huelga como derecho de los trabajadores públicos a continuación mencionaremos otro de los derechos que tampoco funciona en la vida práctica del trabajador público, y es el de la participación en las utilidades.

LA TEORÍA INTEGRAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El origen de esta teoría se encuentra plasmada en el proceso de formación y gestación de las normas de derecho mexicano del trabajo y de la previsión social, así como la identificación y función del derecho social en el artículo 123 de la Constitución de 1917; - por lo que sus normas no sólo son proteccionistas sino reivindicatorias de los trabajadores, en el campo de la producción económica y en la vida misma, en razón de su carácter clasista. Nacieron simultáneamente en la ley fundamental el derecho social y el derecho del trabajo, pero éste es tan sólo parte de aquél, porque el derecho social también nace con el derecho agrario en el artículo 27, de donde resulta la grandiosidad del derecho social como norma genérica de las demás disciplinas, especies del mismo, en la Carta magna.

En la incesante lucha para socializar los bienes de la producción podemos contemplar las valiosas intervenciones de los grandes personajes que con la preocupación socializadora se hizo posible mejorar las condiciones y prestaciones del proletariado, protegiendo y reivindicando los derechos del trabajador, los principales defensores de esta clase fueron por una parte Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victoria, en el documento presentado como iniciativa postulaban principios redentores para la clase trabajadora, derecho de asociación profesional y de huelga, el salario igual para trabajo igual y otros que constituían normas sociales para el hombre que trabaja en el taller, en el surco en la fábrica.

En el exposición del código obrero que redactó por orden del

Primer jefe el diputado Macías aboga por la protección de los trabajadores declarando que la huelga es un derecho social económico, también habla de la necesidad de compensar justamente al obrero, del derecho de los inventores que se los roban los dueños de las industrias, explica la función de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para redimir a la clase obrera, condena la explotación capitalista preocupándose de tal modo por la clase obrera que para él sólo puede ser objeto de la ley obrera el trabajo productivo, el trabajo económico que es el que se realiza en el campo de la producción, el pensamiento de Macías era pues el de socializar el capitalismo en favor de la clase trabajadora a través del derecho de asociación profesional y huelga como factores de la reivindicación que constituye la esencia del derecho social mexicano. El cambio de la estructura económica nada tenía que ver con los derechos políticos, de acuerdo con la teoría de Macías. (15).

En una forma restringida el diputado José N. Macías que presentara la iniciativa sobre los derechos de los obreros el proyecto sólo lo protegía y tutelaba el trabajo económico de los obreros de los talleres y fábricas, los que prestan servicios en el campo de la producción económica.

En el dictámen que presentó la Comisión Constitucionalista redactado por el general Mújica en el cuál se hace extensiva la protección para el trabajo en general, para todo aquél que preste un servicio a otro al margen de la producción económica; concepto que es básico en la teoría integral para cubrir con su amparo todos los contra (15).- Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 209

tos de prestación de servicios, inclusive los profesionales liberales, (15).

La teoría integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero parte de éste. En consecuencia nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

Nuestro derecho del trabajo, a partir del 10. de mayo de 1917 es el estatuto proteccionista y reivindicatorio del trabajador, no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende; a los obreros, jornaleros, empleados particulares y públicos, técnicos, artesanos, médicos, abogados, toreros, ingenieros, y en general a todo aquél que preste un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "Subordinados o de pendientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servi- cio del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes y demás trabajadores que de un modo u otro prestan sus servicios. (14).

El derecho mexicano del trabajo contiene normas no sólo prote-ccionistas de los trabajadores y reivindicatorias que tienen por ob- jeto que estos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

(15).- Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 210

(14).- Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 319

Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, es tañ obligados a suplir las quejas deficientes de los trabajadores. Artículo 107, fracción II, de la Constitución, también el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.(14)

(14).- Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 319

LA DECLARACION DE DERECHOS SOCIALES DE LOS BUROCRATAS.

En el artículo 123 Constitucional se encuentran consignados los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado así como los de todos los trabajadores sin exclusión, conforme a nuestra Teoría Integral del Derecho del Trabajo obreros, jornaleros, empleados públicos y particulares, domésticos, artesanos, etc. Respetando el hermoso contenido del artículo 123, en el año 1941 lo enriquecimos con una nueva disposición de carácter procesal, precisando la jurisdicción y competencia de las autoridades federales del trabajo.

En la declaración de derechos sociales del artículo 123 de la Constitución de 1917 estaban incluidos los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que en 1960 no se completó la obra de los Constituyentes, sino simplemente se reprodujeron algunos principios del artículo 123 y se eliminaron otros. El estatuto jurídico de 1938 reglamentó por primera vez la declaración social del artículo 123 en cuanto a la burocracia. Esto se comprueba cotejando los textos respectivos.

Es pertinente aclarar que los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios eran más amplios, pues comprendían todos los que se consignaban en las treinta fracciones del artículo 123 constitucional; sin embargo, en la nueva declaración de derechos sociales contenida en el apartado B) del propio artículo 123, son inferiores como se contempla a simple vista.

En la Constitución mexicana de 1917 que contiene al originario

artículo 123, en el que se consignó la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos en el mundo, pues quedaron comprendidos en la enunciación genérica de empleados, que pueden ser públicos y privados o comerciales.

La declaración constitucional expresa:

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

Desde entonces la teoría del empleo público se sustrajo del derecho administrativo, para pasar lista de presente en el anchuroso campo de la legislación social, pues quedó incluida en nuestro derecho constitucional del trabajo; por esto es materia que incumbe explicar a los juslaboristas, aunque los administrativistas no lo entienden así.

Las relaciones entre el Estado y sus servidores son de carácter social.

Dentro de la ideología de la declaración de derechos sociales, en primer término, debemos subrayar que la Constitución misma y su Declaración de Derechos Sociales contenida en el artículo 123 y complementada con los artículos 27 y 28, fueron más allá de la ideología de la Revolución y originaron modificaciones radicales en el derecho patrio, pues nuestra Carta Magna quebró la tradición burguesa, estableciendo en el nuevo derecho constitucional social la ideología revolu-

cionaria para que funcionara la protección de las clases proletarias, a través de los instrumentos jurídicos de la propia Constitución; pero esto no significa transformación política y menos económica, a pesar del fraccionamiento de los latifundios y de ciertas modalidades a la propiedad privada, ya que se conserva la estructura del Estado burgés en el régimen político de garantías individuales y de poderes públicos y la propiedad latifundista, pese a los nuevos derechos sociales de la clase obrera. (13)

El mensaje del artículo 123 y sus textos legales, así como el artículo 27, tienen una ideología que supera a la de la Revolución, en cuanto que no sólo se concreta a proteger a la clase obrera, sino que por virtud de sus principios y normas se objetiviza su función en el sentido de imponer modalidades a la propiedad privada y de reivindicar los derechos del proletariado. La reivindicación de los derechos del proletariado es no sólo hacer extensiva la norma de trabajo a todo el que presta un servicio a otro, en el campo de la producción económica o en cualquier actividad laboral, sino socializar los bienes de la producción para redimir la plusvalía y culminar en la revolución proletaria. La teoría del artículo 123 se apoya en el principio de la lucha de clases y por consiguiente es marxista. Al cumplirse integralmente el precepto nuestra Revolución renacerá como una Revolución socialista.

(13) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo
pág. 1612. T.II

EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A la luz de nuestro artículo 123 constitucional y de nuestra teoría integral, la previsión social de los trabajadores es punto de partida para llegar a la seguridad social de todos los hombres, puesto que tiene una función no sólo protectora; sino -- reivindicatoria; por lo que su realización implica la transformación del régimen capitalista por el socialismo, donde la seguridad social se extiende a todos los seres humanos, sin distinción de clases.

Los trabajadores mexicanos tienen derecho a la previsión social y a la seguridad social que debe protegerlos ya no como -- miembros de la clase explotada, sino como integrantes de la sociedad, de manera que queden garantizados en su trabajo, en las -- resultas de éste riesgo, medidas preventivas e higiénicas, en el -- bienestar a que tienen derecho y a una protección total.

Aún cuando el concepto de seguridad social ha sido definido de diferentes maneras, todos coincidimos en que a través de la seguridad social el hombre debe gozar de tranquilidad en la vida misma, a fin de realizar su destino, por lo que estimamos conveniente transcribir el ensayo de uno de nuestros estudiosos de la -- materia, Gustavo Arce Cano, quien nos presenta una idea de lo que es la seguridad social, expresando que:

"Es el instrumento jurídico y económico que establece el -- Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el -- derecho a un ingreso para vivir, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro So- -- cial, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, o al-

gunos de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de a qué, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de --- ganancias para su sostenimiento y el de su familia.(13).

Tanto en los regímenes capitalistas como en los socialistas, - el concepto de seguridad social es el mismo, lo único que cambia en - uno u otro régimen son los sistemas, los métodos para alcanzar la se- guridad social, pero no hay que olvidar que ésta corresponde a la hu- manidad, independientemente de las ideologías, de los sistemas jurí- dicos y de los territorios.

El artículo 123, apartado u, fracc. XII, incisos a, b,c,d,e, y f, de la Constitución dispone:

"La seguridad social se organizará conforme a las siguien--- tes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad ; y la jubilación, la inva- lidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el dere- cho 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.

(13).- Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 1815

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.

Este régimen de seguridad social constituye uno de los grandes adelantos de la acción gubernamental, pues son una serie de prerrogativas legítimas para los servidores del Estado, precursores de un régimen nacional de seguridad que comprenda a cualquier persona que resida en el territorio nacional.

La Constitución no ha fijado una estructura rígida en su sistema de seguridad, porque expresamente ha insistido que ella se organizará de acuerdo con las bases mínimas. Puede por lo tanto, una ley ordinaria, ampliar estas prestaciones en beneficio de los trabajadores públicos, mas no puede reducir las durante su vigencia.

Para atender los problemas de la seguridad social de los ser-

vidores del Estado la ley creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que sustituye en sus funciones a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles del Retiro.

El artículo 3ro. de la Ley del Instituto establece con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones: (21).

Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales; de vejez, invalidez y por causa de muerte, así como indemnizaciones globales. Fracciones I, XI, XII, XIII y XIV.

Servicios de reeducación y readaptación de inválidos, servicios que eleven el nivel de vida tanto del trabajador como de su familia. Fracciones III y IV.

Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia. Fracciones V.

Créditos para la adquisición en propiedad de casas y terrenos para la construcción de las mismas, destinadas para habitación del trabajador. Fracción VI.

Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto. Fracción VI.

Prestamos hipotecarios a corta plazo y jubilación. Fracciones VII, IX y X.

En lo general, el régimen de seguridad social es una de las -

grandes conquistas de la sociedad moderna. Felizmente se ha venido imponiendo en nuestro medio, primero a los trabajadores civiles del Estado, luego a los militares, y finalmente a los obreros. Y más tarde se ha extendido a los trabajadores del campo, para rematar - probablemente en una protección integral de todos los riesgos sociales y se comprendan todas las clases sociales..

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

El régimen legal de la seguridad social de los servidores del Estado está regulado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Este régimen está además garantizado tanto en la Constitución como en el estatuto de los trabajadores públicos.

Hasta antes de la expedición de la ley de 1925, el Estado reconocía eventualmente este derecho a los funcionarios y empleados. Pero fue hasta la ley de 12 de agosto de 1925, cuando se organizó una institución que atendiera este importante problema social y se estableciera un régimen jurídico que ha venido siendo estudiado y adaptado a nuestro medio burocrático hasta la ley de 28 de diciembre de 1963. (13).

La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925, sucesivamente reformada en ocasiones diversas, se transformó por la reforma de la ley vigente, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado(10).

Los caracteres jurídicos de ésta institución, son los siguientes:

- I.- Es una Institución Federal.
- II.- Es un organismo descentralizado.
- III.- Con personalidad jurídica.

(13).- Trueba Urbina Alberto, Ob. Cit. pág. 1136, T. II,

(10).- Serra Rojas Andres, Ob. Cit. pág. 676.

IV.- Con patrimonio propio.

V.- Con capacidad 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 gestiones extrajudiciales que le competen.

VI.- Tiene su domicilio en la ciudad de México.

VII.- Tiene un régimen jurídico general contenido en su ley orgánica.

Con base en el artículo 103 de su ley, la organización del - instituto está integrado con los siguientes órganos de gobierno:(21)

I.- La junta directiva.

II.- El director general, y

III.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda .

En el artículo 104 de su ley, indica expresamente lo siguiente: (21).

La junta directiva se compone de siete miembros: el primero designado directamente por el Presidente de la República con el cargo expreso de director general del instituto; 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 del instituto tiene a su cargo la representación de la institución y de la junta directiva y ejecutar los - acuerdos de la misma y demás obligaciones y facultades a las que alu de el artículo 115 de su ley.

La Comisión Ejecutiva del Fondo estará integrada por cinco

(21).- Ley del ISSSTE. Artículos 103, 104.

miembros: uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto, el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión, dos vocales nombrados a proposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dos vocales más nombrados a proposición de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal propietario designará un suplente.

Los vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva ni tener otro cargo dentro del Instituto.

Las razones por las cuales se optó por descentralizar dicha institución son las siguientes:

- a).- Se proporciona oportunidad a los mismos contribuyentes al fondo para intervenir en la administración de éste;
- b).- Se da al instituto la posibilidad de administrar su propio patrimonio con un margen de inversiones que permitirán una incrementación considerable de sus reservas.
- c).- Se le dota de personalidad jurídica propia, que lo capacite para lograr una mejor defensa de los intereses encomendados a su manejo;
- d).- En fin, despierta una mayor confianza por parte de los mismos trabajadores a quienes el servicio va dirigido.

El Estado tiene las siguientes relaciones con el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores públicos.

- a. Poder de vigilancia
- b. Poder de nombramiento
- c. Poder de revisión.

d. Poder de mando.

Las relaciones de trabajo entre el propio instituto y su personal se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Las responsabilidades en que incurran funcionario y empleados del Instituto, quedarán sujetas a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los servidores públicos es el órgano competente para conocer de estos conflictos laborales, en aplicación tanto del estatuto como de la ley orgánica de la institución.

Por lo que se refiere a otros conflictos diversos de los laborales, las controversias judiciales que surjan sobre aplicación de la ley de la institución, así como de aquellas en que el Instituto - tuviere el carácter de actor o demandado serán de la competencia de los tribunales federales.

La ley de seguridad y servicios sociales de los servidores públicos se aplica a las siguientes personas:

I.- A los trabajadores del servicio social de la Federación, del Departamento del Distrito Federal.

II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen:

III.- A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refieren las fracciones anteriores.

IV.- A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

V.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan en éste artículo.

En el curso de la presente ley se designará con los nombres de entidades y organismos públicos a los mencionados en las fracciones I y II de este artículo.

La expresión trabajadores al servicio civil de la Federación alude a los trabajadores del Estado en general, con excepción del personal militar que se rige por sus propias disposiciones estatutarias.

De acuerdo con la fracción II, del artículo lo antes citado, están incorporados a este régimen de seguridad los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo así se disponga.

De este modo el precepto, análogo al de la ley anterior ha venido sucesivamente a ampliarse, para señalar a otros empleados - que tienen derecho al régimen de seguridad, y pueden citarse los siguientes: (10)

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Cardiología

Hospital de Enfermedades de la Nutrición

Hospital Infantil

Instituto Nacional Indigenista

Comisión Nacional de Energía Nuclear

Patronato del Ahorro Nacional

Consejo de Recursos Naturales, no renovables.

Las clases pasivas o como también se les llama pensionistas, son las personas que reciben prestaciones económicas del Estado, sin estar encargadas de un servicio público. Las pensiones son de gra--

cia o de derecho. Las primeras se conceden por leyes especiales para recompensar servicios extraordinarios de héroes y beneméritos de la patria.

Las segundas son consecuencias naturales de la función pública y se consideran como un derecho más del empleado. A éstas se refiere estrictamente el concepto de clases pasivas.

El artículo 2o. de la ley orgánica de la institución fracciones II y III, expresa a este respecto:

II. Se entiende por pensionista a toda persona a la que la Dirección de Pensiones le hubiere reconocido tal carácter con anterioridad a la vigencia de esta ley y siempre dicho reconocimiento hubiere sido sancionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a las que le otorge tal carácter con apoyo en esta misma ley:

III. Se entiende por familiares derechohabientes, a aquellos a quienes esta ley les concede tal carácter.

C O N C L U C I O N E S

PRIMERA.- En la primera parte del presente trabajo quedó asentado el origen de la Administración Pública en México desde el punto de vista sociológico comprendiendo la dinámica de la administración pública desde el estado primitivo hasta el estado moderno. Ahora bien, desde el punto de vista histórico la Administración Pública es antiquísima casi como el hombre mismo, existió administración pública en la Edad media y en el Renacimiento.

SEGUNDA.- La Administración Pública en la época independiente era deficiente por todo el endeudamiento del Estado mexicano a los países Europeos, los préstamos que se pedían a estos países eran destinados en la mayoría de los casos a la clase militar con el objeto de levantar ejércitos para el logro de ventajas personalistas y muy rara vez en beneficio de la Nación.

TERCERA.- A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, se expide en cada régimen diferentes leyes de Secretarías de Estado que modifica y actualiza la organización de la Administración Pública.

CUARTA.- Dentro de la organización político-administrativa de un Estado el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía es sin duda -- nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es la que rige todos los lineamientos y actos del Estado, es la base fundamental de sus funciones y de su vida constitucional, además de encontrarse establecida la forma de gobierno conforme lo establece el artículo 40 Constitucional.

QUINTA.- La teoría de la división de Poderes tiene como sentido técnico entre otros el de limitar las funciones de cada uno de los órganos del Estado. Es necesario advertir que ninguno de los tres Poderes debe poseer o pueda adquirir superioridad sobre los otros dos, lo cuál podría degenerar en omnipotencia. Considero que en lugar de hablar de separación o división de poderes debería hablarse de colaboración de poderes o de separación de funciones porque la separación de poderes es imposible, las funciones no se desempeñan de una manera aislada, sino que existe una frecuente cooperación y una colaboración de reciprocidad en muchos actos del Estado.

SEXTA.- La Estructura de la Administración Pública esta formada por el conjunto de órganos que realizan funciones administrativas y el máximo representante de esa administración en México, es el Presidente de la República conforme a las facultades que le otorgan los artículos 89 fracc. I y 131 de la Constitución, su carácter administrativo del Presidente se aprecia en que verdaderamente administra en todas las ramas, y en toda las materias en que interviene el Estado.

SEPTIMA.- La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público.

OCTAVA.- Las diferencias que existen entre la administración pública, privada y social según mis conceptos son las siguientes: La administración pública está integrada por el conjunto de órganos administrativos y realiza a través del servicio público la satisfacción

de las necesidades colectivas en forma continua y permanente al ánimo de lucro. En cambio la administración privada toda la actividad que realiza será con el propósito de lucro, de mejores dividendos, la administración social es protectora y reivindicadora de los que viven de su trabajo de una manera general y de los económicamente débiles.

NOVENA.- La relación que existe entre los órganos administrativos públicos y el derecho del trabajo se pone de manifiesto cuando esto protegen tutelan y reivindican los derechos de los trabajadores a través de las funciones que ejercen.

DECIMA.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social órgano administrativo público a través de el cuál el Presidente de la República interviene, en la política laboral y ejerce la función social. Dentro de las facultades de la Secretaría está la de vigilar la aplicación de las disposiciones del artículo 123 Constitucional así como la de procurar el equilibrio entre los factores de la producción. La Secretaría realiza actividades que le señalan expresamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la ley Federal del Trabajo, el Reglamento interior de la misma y otros ordenamientos.

DECIMA PRIMERA.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de sus funciones como órgano administrativo es notoria su influencia en materia laboral al intervenir en la fijación del porcentaje para el reparto de utilidades de los trabajadores y vigilar su cumplimiento conjuntamente con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

DECIMA SEGUNDA.- Independientemente de las funciones sociales que ejerce la Secretaría de Educación Pública, existe una relación laboral entre los patrones y los maestros de las escuelas, conforme al Decreto 13 de abril de 1936, el maestro de escuelas tipo - artículo 123, se considera como empleado de planta en las respectivas negociaciones con todos los derechos que la Ley Federal del Trabajo les concede y con las obligaciones que les impone. Pero por lo que respecta a su nombramiento y a sus funciones tanto en el orden - técnico como administrativos seguirán dependiendo de la Secretaría - de Educación Pública. Por lo que siendo empleados al Servicio del - Estado debería otorgarseles el derecho de inamovilidad en un término de seis meses como sucede con los demás empleados.

DECIMA TERCERA.- Dentro de los órganos administrativos sociales con funciones laborales está la comisión Nacional de los Salarios Mínimos que tiene a su cargo la fijación de los salarios mínimos generales, profesionales y del campo, conforme a las normas que al respecto establece la nueva Ley Federal del Trabajo. Esta Comisión está integrada con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, de acuerdo con la frac. VI del apartado A) del artículo 123 Constitucional, la fijación de los salarios mínimos debe hacerse en función reivindicadora de los derechos del proletariado, restringiendo la plusvalía.

DECIMA CUARTA.- Otro de los órganos administrativos sociales es la Comisión Nacional para la Participación, de los trabajadores - en las Utilidades de las Empresas, que se encarga de determinar el - porcentaje de la utilidades para los trabajadores. Esta comisión -

esté integrada por un número igual de trabajadores, de patrones y con la intervención del gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

DECIMA QUINTA.- En la Ley Federal de los Servidores Públicos al hacer una observación entre los trabajadores de base y de confianza, tal parece que los trabajadores de confianza están desprotegidos por lo que, sería conveniente la expedición de un Estatuto especial para esta categoría de empleados, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, no obstante que estos empleados están excluidos del régimen de esta ley, sin embargo, gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad Social, por disposición expresa de la fracc. XIV, apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

DECIMA SEXTA.- Tiene gran relevancia en materia de trabajo, la función que realiza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dentro de las principales actividades está la de procurar la solución a los conflictos individuales o intersindicales entre el Estado y sus servidores.

DECIMA SEPTIMA.- La Constitución de 1917 fue la primera en consagrar normas protectoras y reivindicadoras para los trabajadores, el artículo 123 Constitucional contiene una vital importancia de carácter social que pone de manifiesto a través de la Teoría Integral sustentada por el Dr. Alberto Trueba Urbina, quién expone conceptos de carácter social, en beneficio de la clase trabajadora.

DECIMA OCTAVA.- La Teoría Integral tiene una notoria influencia en las prerrogativas y derechos que el estado concede a sus trabajadores, derechos como el de inamovilidad o estabilidad en el empleo, prerrogativas como la Seguridad Social, derechos mínimos como los llama el Dr. Alberto Trueba Urbina. En mi concepto la Teoría Integral es de tal importancia que debería difundirse en una forma más amplia para que las clases trabajadoras tuvieran mayor conocimiento de la misma.

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

- 1.- Acosta Romero Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
Textos Universitarios
U.N.A.M. México, 1973.
- 2.- Carrillo Castro Alejandro
La Reforma Administrativa en México
Segunda Edición
Ediciones INAF, 1975
- 3.- Fraqa Gabino
Derecho Administrativo
Decimoquinta Edición
Editorial Porrúa, S.A. México, 1973
- 4.- Gully Adolfo
La Revolución Interrumpida
Segunda Edición
Ediciones el Caballito, México, 1972
- 5.- López Gallo Manuel
Economía Política en la Historia de México
Sexta Edición
Ediciones el Caballito, S.A. México, 1973
- 6.- Manual de Organización del Gobierno Federal
Tomo 1
Secretaría de la Presidencia
Dirección General de Estudios Administrativos, 1973
- 7.- Mendieta y Nuñez Lucio
La Administración Pública en México
Textos Universitarios
U.N.A.M. México, 1942
- 8.- Moreno Daniel
Derecho Constitucional Mexicano
Primera Edición
Editorial Pax-México, 1972
- 9.- Revista Administrativa
La Administración Pública Mexicana
Primera Edición
Impresiones U.N.A.M. 1971.
- 10.- Serra Rojas Andres
Derecho Administrativo, Tomo I
Quinta Edición
Impresora Galve, S.A. México, 1972.

- 11.-Tena Ramirez Felipe
Derecho Constitucional Mexicano
Decimosegunda Edición
Editorial Porrúa, S.A. México, 1973
- 12.-Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I
Primera Edición
Editorial Porrúa, S.A. México, 1973
- 13.-Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II
Primera Edición
Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.
- 14.-Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho Procesal del Trabajo
Segunda Edición
Editorial Porrúa, S.A. México, 1973
- 15.-Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho del Trabajo
Tercera Edición
Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.

L E G I S L A C I O N

- 16.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 17.-Ley Federal del Trabajo, 1970
- 18.-Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
(Derogada)
- 19.-Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 20.-Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, y de los Altos Funcionarios de los Estados.
- 21.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 22.-Ley Organica de la Administración Pública
(D.O. 29 Dic. 1976)