

466
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



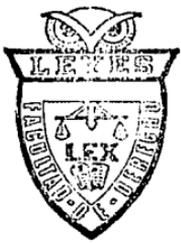
FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

ANALISIS HISTORICO Y JURIDICO DEL PROCESO BUROCRATICO EN MEXICO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A I
REGINA LUNA ORTIZ



TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

ANALISIS HISTORICO Y JURIDICO DEL PROCESO BUROCRATICO EN MEXICO.

INTRODUCCION

I. CONCEPTOS GENERALES

Pág.

A. Proceso y Procedimiento	6
B. Estado y Burocracia	13
C. Trabajador Burócrata	19

II. EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO

A. Epoca Prehispánica	28
1. La Sociedad y el Estado a principios del siglo XVI.	
2. La organización Política de los Aztecas	
3. La Administración Pública durante la época prehispánica.	
B. Durante el Virreinato	45
C. El Estado Mexicano en el siglo XIX	53
D. El Estado Mexicano en el siglo XX	59

III. ALGUNOS CONCEPTOS DE BUROCRACIA Y SU EVOLUCION

A. Origen de la Burocracia y su evolución	65
1. Alta Burocracia	
2. Burocracia Directiva o de Confianza	
3. Burocracia de Escalafón	
B. Organización, funcionamiento y características esenciales de la Burocracia	74

	Pág
C. Importancia de la Burocracia para la realización de los fines del Estado	93
D. La lucha de la Burocracia hasta la consecución de sus estatutos de 1938 y 1941	96
 <u>IV. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO</u>	
A. Surgimiento del artículo 123 y del apartado "B"	107
B. Jurisdicción Burócratica	126
C. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.	138
D. Procedimiento Burocrático Ordinario	142
1. Requisitos de la demanda	
2. Contestación de la demanda	
3. Las Audiencias	
4. Medios de Pruebas	
5. Desahogo de pruebas	
6. Alegatos	
7. El Laudo	
E. Diversas Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia laboral burocrática	156
CONCLUSIONES	171
BIBLIOGRAFIA	176

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

Nos es grato presentar el trabajo de tesis que hemos titulado "Análisis Históricos y Jurídico del Proceso - Burocrático en México".

Iniciaremos nuestra exposición con el desarrollo de los conceptos generales del proceso, procedimiento y estado, burocracia y del trabajador burócrata. Posteriormente haremos referencia a la evolución del Estado Mexicano, realizando un bosquejo desde la época prehispánica y en forma específica al grupo socio-político organizado y desarrollado de los aztecas, en el cual encontramos el antecedente del moderno trabajador burócrata, de esta manera continuaremos con los siglos XIX y XX en que el Estado Mexicano sufre crisis sociales- económicas-políticas y que por ello encontramos al trabajador desprotegido y con una serie de injusticias cometidas en su contra hasta el surgimiento del artículo 123 Constitucional en el año de 1917.

Asimismo, haremos referencia a algunos conceptos de burocracia y su evolución hasta la cristalización de los estatutos de 1938 y 1941. Y por último concluiremos con el desarrollo del procedimiento laboral burocrático en el cual analizaremos los derechos de quienes la integran los medios administrativos y jurisdiccionales con que cuenta el moderno burócrata para hacerlos valer.

Así pues Honorables Miembros del Jurado, sometemos este trabajo a su amable consideración, esperando que sea de su agrado.

I. CONCEPTOS GENERALES.

A. Proceso y Procedimiento.

B. Estado y Burocracia.

C. Trabajador Burócrata.

CONCEPTOS GENERALES.

A. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Conceptualmente debemos entender como proceso una serie de actos que son consecuencia lógica uno de otro, - es decir, se refiere a determinado fin.

Efectivamente, cualquier tipo de "procedimiento" se inicia con un acto que genera otro como consecuencia y que a su vez es causa del siguiente y todos en cadena se ligan al mismo fin.

Ahora bien, al referirnos al derecho como norma que determina la conducta social, presume que los destinatarios habrán de observarla espontáneamente, admitiendo sin embargo, la posibilidad contraria, surgiendo por ese motivo - un proceso, que en principio es un cumplimiento de las normas jurídicas que se dicen violadas.

La idea del proceso envuelve, por una parte, - la de continuidad y, de la otra en términos generales la - --

procuración de la justicia o de la seguridad jurídica.

Sobre la idea misma del proceso, en alguna medida es difícil de definir; el Diccionario de la Real Academia indica que; Proceso es, entre otras cosas; Acción de ir hacia adelante ... Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno. Agregado de los autos y demás escritos en cualquier causa civil o criminal ... Procedimiento, actuación por trámites judiciales o administrativos". (1)

Algunos Procesalistas en su concepto general conciben al proceso de la siguiente manera:

El maestro Eduardo Pallares y varios juristas muy destacados lo conciben como: "Conjunto de Fenómenos, actos o acontecimientos que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí relaciones de vinculación y sobre esa base existen procesos en todas las ramas de la ciencia incluyendo los procesos jurídicos". (2).

(1). Nestor de Buen L. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, Ed. Porrúa. México, 1988. p. 18.

(2). IDEM.

Francisco Carnelutti dirá que "Llamamos proceso a un conjunto de actos dirigidos a la formación o a la --- aplicación de los mandatos jurídicos, cuyo carácter consiste en la colaboración a tal fin de las personas interesadas con una o más personas desinteresadas". (3)

Para Piero Calamandrei, será "la serie de las actividades que se deben llevar a cabo para obtener la provi- dencia jurisdiccional". (4)

El ilustre procesalista español Jaime Guasp -- señala que" el proceso no es más que un instrumento de satis- facción de pretensiones". (5)

La doctrina moderna admite por otra parte que- el proceso es, antes y más que otra cosa, instrumento para la verificación de la verdad de los hechos y la identificación - de la norma legislativa que regula al caso concreto.

También existen criterios para clasificar los diferentes tipos de proceso que encontramos en nuestro país.

(3).Nestor de Euen L. Ob cit. p. 18

(4). IDEM

(5). IDEM

La clasificación se da por la rama del derecho a la que se refieren y por la naturaleza de la pretensión social.

. Por la rama del derecho a la que se refieren :

- Civiles.
- Mercantiles.
- Penales.
- Fiscales.
- Laborales.
- Constitucionales o de garantías.

. Por la naturaleza de la pretensión procesal:

a) De cognición se subdivide en :

- Constitutivos.
- Declarativos.
- De condena.

b) De ejecución que a su vez se subdivide en :

- De dación.
- De transformación. (6)

(6) Nestor de Buen L. Ob cit. p 27.

Podrán admitirse otros intentos de clasificación, que atenderían a la competencia (locales y federales) o al grado (de única, primera o segunda instancias).

Con el mismo propósito habrían de considerarse ciertos procesos que teniendo una clara definición constitucional o reglamentaria, escasamente tienen lugar porque el órgano encargado de resolver la pretensión se integra solo para el caso concreto de que se trata, tal es el caso del proceso constitucional que faculta a la Cámara de Diputados para conocer de las acusaciones que se hagan a ciertos funcionarios públicos, por delitos oficiales o para someter a proceso a los que gozan de fuero constitucional y que sean acusados de haber cometido delitos del orden común (artículo 74 - V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Una situación parecida se contempla en el artículo 674 de la Ley Federal del Trabajo que atribuye al Juraado de Responsabilidad de los Representantes la facultad de imponerles sanciones por las fallas que cometan en el desempeño de sus funciones.

Por lo que hace al procedimiento etimológicamente entendido es "el modo de mover y la forma en que se motiva el acto. El sufijo *mentum* es derivado del griego *menos*,

que significa principio de movimiento, vida fuerza vital. --- Constituye en sí mismo un impulso, es forma para todos los -- procesos pero varía en razón de la naturaleza de éstos". (7)

José María Manresa y Navarro dice que el procedimiento "es la aglomeración o reunión de reglas y preceptos a que debe acomodarse en curso y ejercicio de una acción que se llama procedimiento, y el andar y métodos que debe seguirse en la marcha de la sustanciación de un negocio se denomina enjuiciamiento, el enjuiciamiento deforma la acción - sucesiva de las actuaciones trazadas por el procedimiento"(8)

El Diccionario Jurídico Mexicano habla de procedimiento: "sustantivo plural cuya raíz la tiene es procedo, processi, procedere, procedor, adelantarse, avanzar. En general el procedimiento es la manera de nacer una cosa o de -- realizar un acto . . . en el lenguaje forense esta voz se ha usado tradicionalmente como sinónimo de juicio o instrucción de una causa o proceso civil". (9)

(7).Alberto Trueba Uribe. NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. 2a ed. Ed. Porrúa. México 1973. p. 457.

(8).Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo VII. P. Reg. UNAM. México 1984. p. 255.

(9).Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. cit. p. 244.

El maestro Trueba Urbina al hablar de procedimiento dice que "es el conjunto de reglas jurídicas que regulan la manera, la forma, términos y medios de expresión de los actos procesales". (10)

Por lo cual, podremos decir que el procedimiento pertenece al derecho procesal, siendo esencialmente práctico y no muy teórico. Los procedimientos son sujeciones a los cuales se impulsa la marcha incesante del proceso hacia su meta final, tienen por objeto la realización del derecho o satisfacción de la justicia conforme a la teoría de cada proceso en particular.

Concluiremos con la distinción entre el proceso y procedimiento, ya que son términos que suelen usarse como análogos, pero se distinguen en que proceso, se caracteriza por ser una institución en cuanto constituye un conjunto de actos que persiguen una finalidad, mientras que el procedimiento es la serie sucesiva y combinada de los actos que han de realizarse para lograr ese fin.

Se puede hablar de una distinción entre el proceso y el procedimiento que la doctrina procesal contemporánea ha dado: "El proceso como relación o como situación es

(10). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob cit. p. 487.

principio o idea jurídica directriz, el procedimiento es la realización, plena, concreta, sucesiva, de los actos jurídicos del proceso. El proceso es un sistema para el desarrollo de la actividad jurisdiccional, el procedimiento es la forma real concreta, material del desenvolvimiento del proceso. --- Por otra parte el proceso es abstracto en tanto el procedimiento es concreto, (11).

B. EL ESTADO Y BUROCRACIA.

La evolución del Estado como realidad social, a través de la historia, no corresponde siempre a las características que, también a través de la historia le han señalado los autores.

Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre, engrupado, actuando aún frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos en los cuales necesa--

(11). Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales. DERECHO PROCESAL--
DEL TRABAJO. Ed. Trillas. México. 1986 ps. 149 y 150.

riamente hubo cierta organización y ciertos principios de orden.¹⁴

Según los autores de Teoría Política, la palabra Estado deriva de stato, stare, estatus, que significa situación de permanencia, orden permanente o a que no cambia.

En el siglo XX encontramos al Estado creciendo en todas sus ordenes: órganos, personal, medios materiales, - actividades, finalidades y perspectivas.

Podemos definir al ESTADO como: "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órgano de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas". (12).

(12). Miguel Acosta Romero. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 4a. Ed. Porrúa. México 1981. ps. 35 - 36.

El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o personas físicas, para que realice en particular sus tareas a cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponden.

Se puede afirmar que desde las épocas más remotas, el Estado ha necesitado en todos los niveles de personas que le presten sus servicios, por lo que es preciso determinar el concepto de función pública.

Para el Dr. Gabino Fraga concibe a la función pública como "la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y el Estado por otra". (13).

Andrés Serra Rojas dice que "la función pública se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servicios". (14).

(13). Andrés Serra ROJAS. DERECHO ADMINISTRATIVO. 8a. ed. Ed. Porrúa. México 1982. p. 381.

(14). IDEM.

Los artículos constitucionales, que contemplan en una forma concreta a los Trabajadores al servicio del Estado son los siguientes: en el apartado "B" del artículo 123 regulan la función pública, las contenidas en la fracción II -- del artículo 89 constitucional que dispone que el Presidente es un órgano facultado para nombrar y remover a los funcionarios y empleados, con excepción de aquellos cuyo nombramiento o remoción esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El Congreso de la Unión tiene facultad para -- crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. (Artículo 73 fracción XI de la Constitución).

La función pública es la relación jurídico -- burocrática entre el Estado y sus servidores, dando origen al derecho de los trabajadores burocratas.

El personal burocrático ha existido antes tá--

citamento; afirmamos esto porque en todo el tiempo han existido gobernantes y gobernados, y junto a los primeros y a su servicio debe haber empleados, ayudantes, siervos o como se les quiera llamar, que están actuando como servidores de quienes detentan el poder y por ende identificados con lo que hoy en día se conoce como burocracia.

El Dr. Alberto Trueba Urbina dice: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y por las leyes de servicio civil y es a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, en el artículo 123 de la misma se crearon derechos en favor de los empleados tanto privados como del servicio del Estado". (15).

La burocracia tiende a crecer constantemente. Basta comparar los presupuestos de egresos de México, para advertir su ascensión vertiginosa. Es claro que el crecimiento de la burocracia esté motivado por el aumento de la pobla-

(15). Alberto Trueba Urbina. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. 3a. - ed. Ed. Porrúa. México. 1976. p. 175.

ción y de las necesidades públicas, pero es necesario hacer -
notar que no sólo a eso obedece, sino al fenómeno moderno ac-
tual, de la expansión casi ilimitada de la esfera de activi--
dades del Estado. El Estado lo observa todo, se extiende a -
todos los ordenes de la vida social.

Por lo que se considera que la burocracia es -
una creación social, nació de ineludibles necesidades colecti-
vas, pero se desarrolla en forma tal, que amenaza devorar a -
quien le dio el ser.

Sin embargo la burocracia resulta indispensa--
ble para la organización y el desarrollo de la producción, --
siempre que el número de sus integrantes se mantengan aquí en
los límites razonables, pero si crece exageradamente empieza-
a pesar sobre el resto de la población pues trae consigo el -
alza de los impuestos y por lo consiguiente el costo de la vi-
da, despierta crítica y alimenta las tensiones sociales.

Cuando hablamos de grupo burocrático, nos es--
tamos refiriendo a un descubrimiento social, a una forma de

ser, de vivir, de coexistir, de trabajar, es decir, aun conglomerado de trabajadores que sirven y sostienen al Estado. - Razón primera y última de existencia toda, en el caso concreto de nuestra entidad nacional.

C. TRABAJADOR BUROCRATA.

Los trabajadores al servicio del Estado tienen la misma naturaleza jurídica que los trabajadores en general, pero con matices un poco diferentes, dadas las funciones que desempeñan.

El concepto de trabajador lo encontramos en -- diversos ordenamientos legales:

En el artículo 3° de la Ley de 1931 define al trabajador como "toda persona que presta a otra un servicio material intelectual, o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo".

La nueva ley de 1970 en su artículo 8° señala-

que trabajador, es aquella persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional en su artículo tercero, define al trabajador como toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en lista de raya de los trabajadores temporales.

Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los demás trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factor de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

Gabino Fraga señala que: El sentido de esta disposición es el que considera que en realidad, el Estado no tiene el carácter de patrono con respecto a sus servidores,

tanto porque en la relación que se entabla no puede afirmarse que haya de un lado la empresa capitalista y, por otro, el -- elemento trabajo, porque se considera que propiamente no exig te contrato alguno, con motivo de la función pública. (16)

Duguit designa con la expresión "agente público" a toda persona que participa de una manera permanente, -- temporal o accidental en la administración pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante. Clasifica a los agentes públicos en dos grandes categorías: agen-- tes funcionarios que participa de manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público. El agente em--- pleado es el que participa de una manera momentánea y acci--- dental.

No coincidimos con Duguit, porque en nuestra - legislación el empleado de base, participa de una manera más permanente y normal que los funcionarios públicos, cuyos pues

(16). Miguel Díahl Krauss. UNA SELVA SEMÁNTICA Y JURÍDICA. Ed INAD. México. 1977. ps. 55 y 56.

tos muchas veces se deben a cuestiones políticas y suelen ter
minar sus funciones justo con el régimen.

Para Acosta Romero, es correcto el criterio de
diferencia entre funcionarios y empleados basado en el carác-
ter representativo de los primeros.(17).

Petrozziello, considera que, "funcionario sería
el que tiene el derecho del mando, de iniciativa de decisión-
y que, por esa causa ocupa los grados más elevados de la je--
rarquía, por el contrario, empleado, sería el que atiende a --
la preparación o a la ejecución de las disposiciones que ema-
nan de una autoridad superior y que, por ese motivo, se en --
cuentra en los grados más bajos de la escala jerárquica".(18)

Empleado o trabajador al servicio del Estado,-
podríamos considerarlo doctrinariamente, a la persona física-
que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos --

(17). Miguel Acosta Romero. Ob cit. p. 667.

(18). IDEM.

g^éneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en lista de raya que no tiene facultad de decisión ni representante al órgano cómo tal, frente a otros organos, ni frente a los particulares.

Leemos textualmente en el Diccionario de Derecho del maestro Rafael de Pina lo siguiente: "Empleado público es el órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa con carácter de permanente y profesional mediante una retribución". (19).

Los trabajadores se clasifican en: de confianza y de base. Respecto de los trabajadores de confianza se dice que son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere, la aprobación expresa del Presidente de la República, y la misma Ley Federal de los Trabajadores hace una suscita encuadración de los trabajadores de confianza, así podemos ver por ejemplo, que en el Poder Ejecutivo son trabajadores de con --

(19). Rafael de Pina. DICCIONARIO DE DERECHO. 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 1978. p. 201.

fianza: los directores y subdirectores generales, los jefes y subjefes de departamento, etcétera. Todos los considerados - como tales se encuentran enumerados en el artículo 5° de la - Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

Además, se menciona que los trabajadores de base, son aquellos que no se encuentran, incluidos en la enumeración del artículo 5° de la ley referida con anterioridad y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles hasta después de seis meses de servicio sin - nota desfavorable en su expediente, disposición que supera -- con mucho la fracción XIII, del apartado "A", del artículo 123 Constitucional, y a la Ley Federal del Trabajo, con el establecimiento absoluto de la inamovilidad de los trabajadores - de base, excluyendo los de confianza mencionados expresamente.

La categoría de trabajador de base es la estabilidad que tiene éste en su empleo a cargo y la protección - de que goza, al aplicarsele globalmente todos los derechos -- que emarca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual, le proporciona una gran seguridad al trabaja

dor y a su familia, tanto en lo económico como en lo social.

La inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de la ley. En caso de que la situación del burocrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el titular y el trabajador deberá aplicarse el principio del derecho del trabajo, en caso de duda, debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.

El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, - denominados empleados comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo las de los municipios, porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera.

La lucha política de los trabajadores al servicio del Estado, originó que el mencionado estatuto Cardenista elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en-

la Constitución, por la que el artículo 123 por reforma constitucional del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario-Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, que da integrado por dos apartados: el apartado A del artículo -- 123 constituye el conjunto de derechos laborales para los --- trabajadores en general, mientras que en el apartado B para - los Servidores del Estado, los derechos sociales que contiene son exclusivos para la burocracia.

Es necesario precisar la posición del emplea-- do público entendiendo que la relación de trabajo no lo liga a un patrón particular y aunque aparezca como patrón el go -- bierno o el Estado. el empleado es representante del pueblo, - quien paga sus sueldos con el producto de los impuestos y al- que le sirven por medio de su trabajo. No se trata de una -- ficción, sino una realidad que confirma lo absurdo de las --- huelgas o paros en relación con estos trabajadores. Y para - resolver sus demandas debe operar el arbitraje. (20).

(20). Euquerio Guerrero. MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO. Ed. Porrúa. México. 1980. p. 542.

II. EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO.

A. EPOCA PREHISPANICA.

1. La sociedad y el Estado a principios del siglo XVI.
2. La organización política de los Aztecas.
3. La administración pública durante la época prehispánica.

B. DURANTE EL VIRREINATO.

C. EL ESTADO MEXICANO EN EL SIGLO XIX.

D. EL ESTADO MEXICANO EN EL SIGLO XX.

II. EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO.

A. EPOCA PREHISPANICA.

La estructura social de la tribu mexicana, durante su migración a su llegada al valle central, había seguido siendo muy simple y esencialmente igualitario. Los mexicanos permanecían a veces durante varios años en las regiones fértiles, libraban batallas para abrirse paso o para arrebatrar algunas tierras cultivables a las que la poseían y proseguían su marcha llevando sobre sus espaldas los escasos bienes que tenían.

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

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

Esta organización rudimentaria era suficiente cuando los mexicas fundaron su ciudad, su estructura social y política no era diferente de la que habían conocido durante su larga peregrinación. (21).

1. La sociedad y el Estado a principios del siglo XVI.

A principios del siglo XVI, el cambio es notable. La sociedad mexicana se ha diferenciado y complicado y jerárquizado. Las funciones, categorías distintas de la población y los dignatarios dan órdenes y disponen de vastos poderes; el sacerdote importante y reverenciado no se confun-

(21). Franciaco Javier Clavijero, HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO. Ed. Valle de México. México 1853. p. 62.

de con la autoridad militar o civil. El comercio maneja cantidades enormes de mercancías preciosas. La riqueza y el lujo hacen su aparición, pero junto con ellos aparece también la miseria.

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

En la cima de la jerarquía social, la clase dirigente se divide en muchas categorías distintas, ya sea tomando como base sus funciones, por su importancia o por los honores que les confieren. Un gran sacerdote es igual a un jefe militar, pero uno y otro miran por debajo de ellos al pobre sacerdote de barrio o pequeño funcionario que cobra el impuesto a una aldea, pero todos ellos se distinguen de los plebeyos que no ejercen ninguna autoridad ni disfrutan de nin

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

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

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

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

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

Las funciones de un Tecutli, entre otras con--

sisten en representar a su pueblo ante las autoridades superiores, deben hablar por la gente que esta a su cargo, defenderla en caso dado en contra los impuestos excepcionales, contra toda usurpación de sus tierras, ante él se ventilan los litigios, las controversias que serán liquidadas en apelación, en México o en Texcoco, como jefe militar conduce al combate los contingentes que lo solicitan como responsable del buen orden, vigila el cultivo de los campos, especialmente el de aquellos cuyo producto esta destinado al pago del tributo las tierras y de las reacciones que percibe. El está exento de impuestos, lo mismo que los miembros de su familia y sus hijos.

Cada barrio o calpulli de la capital tenía su jefe el Calpullec, electo por su vida por los habitantes, con la conformidad del soberano, de preferencia entre los miembros de una misma familia, estaba asistido por un consejo de ancianos, probablemente los más viejos y notables entre los jefes de familia, y ninguna cosa hace este principal que no sea al parecer de los viejos. Sus funciones eran en todas semejantes a las del Tecutli, debía especialmente ser capaz de defender a sus conciudadanos, pero su principal tarea con-

sistía en tener al día el registro de las tierras colectivas -- pertenecientes al Calpulli, cuyo usufructo era distribuido -- por parcelas entre las distintas familias.

El calpulli, es en verdad la cédula básica, su jefe y sus ancianos representan la primera forma de organización territorial de los aztecas. (22).

El calpullec, electo por sus conciudadanos, debían su permanencia en el poder a la voluntad del soberano -- todos los días tenía que presentarse en el palacio para recibir ordenes, esperaba a que el mayordomo mayor les dijese lo que el gran señor o emperador ordenaba y mandaba por debajo -- de él había funcionarios encargados de vigilar cada uno de -- veinte, cuarenta o cien familias para los fines de cobrar el impuesto y organizar el trabajo colectivo, limpieza, obras de construcción, etcétera.

(22). Guillermo F. Margadant. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. 8a. ed. Ed. Esfinge. México 1988. p. 20.

Teóricamente dependían del Calpullec pero se tiene la clara impresión de que estaban, incorporados a un sistema administrativo "burocrático", podría decirse, escapaba a sus atribuciones, porque era grande el número de oficiales que la nación tenía para cada caso, así era tanto la cuenta y razón que para todo había oficiales y mandocillos de los que habían de barrer.

Este cuadro de la jerarquía mexicana, que evoca la manera curiosa del Sistema Administrativo del Imperio Inca en Perú, permite hacerse pocas ilusiones en cuanto a la autonomía.

La extensión del imperio y las múltiples tareas que tenía que enfrentarse el estado conducían forzosa mente a una diferenciación de las funciones públicas. Es muy difícil determinar exactamente cuales eran las atribuciones de los funcionarios cuyos títulos ya hemos mencionado anteriormente, sea como fuere, durante la época de Moctezuma II se puede distinguir tres categorías de funcionarios públicos:

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

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

Debían rendir al emperador informe sobre el -- Estado de los cultivos y del comercio, si se presentaba la -- escasez, era su deber informar de ello al soberano, y una vez que este le ordenara, exonerar a la provincia de todo impuesto, incluso ordenar que se abrieran los graneros públicos y --

se distribuyeron viveres a la población. Asimismo, eran responsables de la realización de los trabajos de construcción de los edificios públicos, de los caminos y del suministro de servicios domésticos en los palacios imperiales.

. Firalmente los juaces, tercera categoría de funcionarios publicos que hemos nombrado, eran designados por el soberano entre los dignatarios experimentados y de edad, o entre las gentes del pueblo. Su función estaba rodeada de un respeto y de una autoridad extraordinaria, disponía de una especie de policia que podía, si se le ordenaba aún a los dignatarios sin importar donde los mensajeros iban con grandiosas diligencias de noche o de día, lloviendo o nevando, sus escribanos llevaban el registro de cada causa, de las pretensiones de cada parte, de los testimonios, de las sentencias, pero -- desdichados de los jueces, que tantos honores recibían, si se dejaban sobornar. (23).

(23). Raúl Carranza y Trujillo. LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS ANTIGUOS MEXICANOS. Ed. Botas. México 1966. p. 84.

De la reprimenda se pasaban rápidamente a la -
destitución o "CZSE" y en ocasiones hasta la muerte.

Militares o civiles, guerreros, administrado--
res en servicio a hijos de señores en espera de recibir el --
nombramiento, todos los funcionarios públicos, con la multitud
de mensajeros, escribanos y policías que los rodean, exaltan-
el poder profano.

Dependen del emperador, el jefe del Estado, y -
por lo tanto son engranes de la vasta máquina imperial.

Intimamente ligados a ellos por las relaciones
familiares, la educación y el fervor general de la fé religio-
sa, pero obedeciendo a un principio distinto están los magis-
trados de lo sagrado, junto a los funcionarios, los sacerdo--
tes.

Dos jerarquías paralelas se reparten la clase
dirigente, los unos conquistan, administran y juzgan los o--
tros, al cumplir rigurosamente al servicio que desempeñan en

los templos, hacen descender sobre el mundo los beneficios -- de los dioses.

2. LA ORGANIZACION POLITICA DE LOS AZTECAS.

A pesar de los aztecas consignaban sus disposiciones jurídicas pictográficas, la organización política de México - Tenochtitlan no estaba regida por un Código escrito, sino por un conjunto de normas consuetudinarias en su mayoría compartidas con otros estados nahuas contemporáneas. El poder máximo correspondía al Tlatoani monarca electo por los -- dignatarios más importantes, siempre entre los descendientes del primer gobernante, Acamapnchtli y de los hijos o nietos de monarcas anteriores, su poder era derivado de la divinidad según las creencias de la época, era absoluto en principio, -- aunque moderado en la realidad por la influencia decisiva de la nobleza dirigente y por la opinión popular.

A una concepción dual de la divinidad, integrada por un aspecto masculino y otro femenino, correspondía a --

un poder también de tipo dual: al lado del Tlatoani se encontraba al Cihuacoatl (mujer serpiente), un segundo monarca - que era designado por aquel y estaba encargado principalmente de la administración pública y del régimen, financiero, independientemente de su carácter de sustituto del Tlatoani en el aspecto militar, jurisdiccionalmente y sacerdotal.

Bajo el Cihuacoatl se encontraba un Supremo -- Consejo que tenía además de las funciones puramente consejiales, las de administración y las jurisdiccionales, y que se fraccionaba en varios consejos menores, especializados en una determinada actividad pública.

Los tribunales se encontraban divididos en competencia por razón de cuantía, de territorio y de persona; -- todos los jueces tenían el poder por delegación del Tlatoani.

El poder legislativo recaía en el Tlatoani, -- que sostenía las antiguas normas consuetudinarias y dictaba -- las disposiciones que consideraba necesarias para el buen orden estatal. El clero participaba en todos los actos impor--

tantes de los hombres, desde su nacimiento hasta su muerte,--
 intervenían en la elección del Tlatoani, aconsejaban hacer o--
 no hacer la guerra o intervenía en las decisiones de los asun--
 tos públicos.

Dependiente de la organización sacerdotal esta--
 ba la escolar con sus tres tipos de templos consagrados a la--
 educación: el Calmacac, para los nobles dedicados a Quetzal--
 coatl en el cual se preparaba a los futuros altos funciona--
 rios públicos, al Tenochcalli, que recibía a los jóvenes de -
 la clase baja. (24)

La organización militar tenía al frente dos --
 grandes capitanes, el Tlacatechtl, encargado del mando del --
 ejército y el Tlacochcalli, dirigente de las labores adminis--
 trativas y económicas, jerarquía que con ellos se iniciaba --
 era compleja y concluía en los estudiantes que acudían a las--
 batallas en calidad de cargadores pero con facultades para --

(24). Ignacio Burgoa Orihuela. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
 5a. ED. Ed. Porrúa. México 1984. p. 49.

intervenir en ellas como militares en caso de que tuviesen el valor suficiente y con la oportunidad de ser premiados si su actuación era destacada. Entre los aztecas se distinguieron los componentes de ciertas órdenes que eran al mismo tiempo - militares y religiosas, como la de los águilas y tigres, ligados a la divinidad solar.

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

El Tlatoani de México, junto con el de Texcoco y el de Tlacopan, constituían la cabeza de una confederación tripartita, que llegó a denominar una gran extensión territorial. La Triple Alianza tenía, como fundamento establecer el tribunal divino sobre la tierra y colocar en el poder al sucesor de cualquiera de los tres Estados, ya que estos la constituían.

Y es así como mantuvieron por largo tiempo una situación de alianza y ayuda mutua, que empezó a debilitarse debido al predominio económico y militar de México-Tenochtitlan. Los tres aliados sojuzgaron a sus vecinos con el propósito fundamental de obtener tributos y dar salida a los productos elaborados por ellos, y no con el de ensanchar sus dominios estatales, por este motivo los regímenes de dominio -- variaron según las circunstancias particulares de los pueblos conquistadores, desde una sujeción total hasta una condición de protegidos obligados a pagar tributo. (25).

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA DURANTE LA EPOCA PREHISPANICA.

La administración pública abarca todas las facetas de la vida nacional, desde la educación y los problemas de trabajo, hasta los aspectos culturales o de seguridad social.

(25). Raúl Carranca y Trujillo Ibidem. ps. 27, 28 y 29.

Entre los antiguos mexicanos existía una organización estatal altamente desarrollada. Los aztecas y los mayas contaban con administración judicial, ejército, caminos, policía, sistema de educación y vastas obras públicas. La unidad fundamental del Estado Azteca era el calpulli o clan.

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

Al frente del Estado se hallaba un consejo por doce dignatarios, un comité de cuatro nobles elegía al rey.

Las clases sociales eran relativamente fijas y se distinguían por medios de adornos e insignias al igual que los jefes militares de varios grados.

El Estado Azteca tenía un sistema bien desarrollado de recaudadores de impuestos que, por regla general,

cobraban gabelas en productos agrícolas, especias, manufacturas, minerales y metales. Había almacenes de depósito y, en caso de miseria o escasez se distribuía de los productos almacenados y los subditos trabajan gratuitamente en obras de beneficio colectivo.

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

B. DURANTE EL VIRREINATO.

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

En la Nueva España los órganos de gobierno fueron en última instancia los reyes españoles, el Consejo Real de Indias y las Audiencias Reales. En la esfera local: el Virrey, los gobernadores, los adelantados, los intendentes, los corregidores y los ayuntamientos.

Los reyes justificaron su soberanía con la Bula Papal de Alejandro VI. El Consejo Real de Indias, Tribunal y en relación con las Nuevas Colonias, tenía su sede en España. Las Audiencias Reales fueron a su vez Consejos de Gobierno y Tribunales. Reemplazaron el sistema de gobernadores desde 1527, cuando entró en funciones el primer virrey, aunque después conservaron sus funciones judiciales.

De 1535 a 1821, la autoridad máxima política y administrativa de la Nueva España fue el Virrey.

En México, las primeras Reales Cédulas fueron dictadas por el primer Virrey Don Antonio de Mendoza el 9 de octubre de 1545, que siguieron la política proteccionista de las demás disposiciones legales.

Dichas Reales Cédulas, hasta 1680 constituyeron verdaderos estatutos para el desenvolvimiento del obreraje, pero fueron justas en cuanto a protección y tutelaje del indígena.

El Virrey era representante personal de la corona. Su mandato inicialmente era vitalicio, pronto se redujo a tres años y luego se amplió a cinco.

Las Audiencias criticaban a menudo las disposiciones administrativas que emanaban del virrey, ya que tenían facultades para protestar formalmente contra ellos, ante el virrey.

El hecho de que la audiencia e inclusive los oidores individuales podían corresponder con la corona, sin necesidad de una autorización respectiva por parte del virrey, aumentaba la eficacia de este control sobre la actividad administrativa vicereynal.

Otra limitación impuesta al poder de los virreyes fue la costumbre de la corona de mandar inspectores a veces con muy amplios poderes, para ayudar al virrey en relación con algún tema concreto o para rendir un dictámen sobre alguna rama de la administración.

La institución que servía para controlar y limitar el poder de los virreyes, el "Juicio de Residencia" en la Administración de Justicia.

La intervención del virrey en materia judicial fue muy limitada, pero en materia administrativa la posición del virrey fue básica. A su cargo iba la Salubridad General, los correos, la autorización para la fundación de nuevos centros, los censos, la repartición de tierras en forma gratuita o mediante subasta, las obras públicas, el control sobre la calidad moral y profesional de los compradores de oficios públicos, y el control sobre gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, la real hacienda, la política monetaria, el fomento económico, la Administración del Regio Patronato Indiano (autorización para el pase de bula), y el mando militar

incluyendo el reclutamiento.

A causa de su posición central en materia administrativa, las instrucciones reservadas las que los virreyes solían redactar para la orientación de sus sucesores, --- constituyen importantes documentos para la historia novohispánica.

Los virreyes fueron escogidos con cuidado, el oficio casi nunca fue concedido al mejor postor, no era vendible y durante casi 300 años La Nueva España tuvo una serie de gobernantes generalmente competentes. (26).

Enunciaremos algunos virreyes que destacaron en esta época:

. Durante el gobierno de Martín Enriquez de Almanza 4º virrey, gobernador y capitán general de la Nueva--

(26). Guillermo Floris Margadant. Ob cit. ps. 51, 52 y 53.

España y presidente de la 6a. audiencia que duró hasta el 4 - de octubre de 1580. Se estableció la Santa Inquisición y el 21 de septiembre de 1556 se decreto la primera Ley para los Jueces y Justicia de los Reynos de las Indias Occidentales.

Fuerón las Cartas de Indias las que hablaron de habitantes y en la forma en que debía ser recompensado el trabajo, se determinó que los religiosos no se sirvieran de los Indios y en caso necesario se les pagase.

. Bajo el virrey Velazco se redujo la semana del trabajo a seis días y el salario se aumento a real diario. - Algunas ordenanzas establecian otras mejoras, como cuando se laborase en sitios distantes se hiciera el pago un sabado en una parte y el otro en la otra y que ese último día por la -- tarde se alzara la obra una hora antes, para la paga.

. El octavo virrey, el 13 de julio de 1591 rati- fico el ordenamiento de que los indios del pueblo de Ziguayu- ca no fueran obligados a dar más de 5 indios de servicio cada

semana a las caleras de Tepenaloys, paralelamente con las Leyes de Indias aparecieron los gremios, asociaciones que junto con las cofradías, exigían el cumplimiento de las ordenanzas dadas por el cabildo y confirmadas por el virrey.

. En 1592 se establecía con relación al gremio - de sombrereros: ... "los dichos oficiales no pueden apremiar a los obreros a trabajar en día de fiestas ni en vísperas de fiesta, después de puesto el sol, ni los otros días de la semana que fueran de trabajo, siendo así que no debían pasar de las 7 de la noche. En cuanto a los tejedores de telas con -- hilo de oro para las iglesias, clasificaban la calidad de los materiales, aprendizaje en el arte y oficio, protegiendo con ello la industria de la colonia".

. Bajo el Virreynato del Conde de Montorrey ---- (1599) empezó a aparecer el trabajo voluntario sobre todo en los ingenios y la vigilancia especializada por medio de los - "veedores", los que cuidaban del pago regular de los salarios de que no se trabajara de noche y que no se detuviera a los - asalariados más de una semana. Los confiteros y los sombre--

rereros habían de tener aprendices durante dos años, los jugueteros hasta tres y chapineros e hiladores de seda de cuatro años como máximo.

Las ordenanzas disponían que las mujeres no fueran encerradas para hilar y tejer, que los jóvenes pudieran trabajar voluntariamente en obrajes, dejándoles libertad para que aprendieran el oficio; que ninguna casada pudiera concentrarse para servir en casa de español sino trabajase su marido allí mismo, ni las solteras, queriéndose estar y residir en sus pueblos y teniendo padre y madre no habrían de disponer sin su consentimiento. Finalmente, que los jornaleros o sirvientes enfermos pudieran ir a sus casas a curarse si así lo desearan.

. En 1768 el virrey Martín de Mayorga estableció los estancos (monopolios) que duraron hasta 1780, en el monopolio del tabaco, al tratar de hacerlos un aumento en las horas de trabajo a los operarios, suspendieron éstos las labores y 800 estraron al Palacio Virreynal, sin respetar a la guardia y le expusieron a la autoridad sus razones, la cual -

ante la protesta de la multitud, determinó quedarse sin efecto aquella orden. (27).

C. EL ESTADO MEXICANO EN EL SIGLO XIX.

Los grandes propietarios y la aristocracia del país igual que el clero, no eran partidarios de reformas que habrían de menguar sus bienes y sus privilegios. Solamente al ver su posición amenazada por el liberalismo español, decidieron apoyar la independencia del país y apoderarse de las riendas del gobierno, incluso se estableció por breve tiempo una monarquía, la de Iturbide, que pretendía continuar y reafirmar la estructura social del país. El período de constantes revueltas y guerras civiles tampoco enarboló la bandera de una reforma social.

(27). Jacinto Huitron. ORIGENES E HISTORIA DEL MOVIMIENTO OBRERO EN MEXICO. Editores Mexicanos Unidos. México 1976. ps. 15, 16, 18, 19 y 119.

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

Morelos hizo otro esfuerzo notable por abolir los privilegios y aumentar los jornaleros, de tal suerte que el pobre mejorase sus costumbres, alejase la ignorancia, la rapiña y el hurto, sin embargo los diputados que redactaron la Constitución de Apatzingan en 1814 aún no estaban suficientemente adelantados en su pensamiento social para incorporar a ella las ideas de Morelos.

Al triunfar en 1820, los españoles partidarios de la Constitución liberal de Cadiz, la aristocracia liberal se convirtió de repente en partidario decidido del movimiento de Independencia. Por medio de Iturbide y el Plan de Iguala,

quedarán garantizados sus privilegios esenciales, con lo cual la lucha forzosamente tenía que continuar.

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

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

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

Bajo la Presidencia de Benito Juárez, se esbozan ciertas reformas administrativas que sin embargo no llegan a cristalizar en un sistema moderno a causa de las constantes insurrecciones militares en el país. La organización ya siendo ajustada a los lineamientos de la Constitución de 1857.

Con la reforma triunfa la causa de la democracia y se constituye en México las tres clases tradicionalistas: la alta, compuesta por la aristocracia feudal y la burguesía, la media: de los comerciantes, empleados públicos, artesanos, etc., y la baja: de los obreros, campesinos, peones, etc.

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

cias imperialistas. (28).

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

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

No es el hacendado el sencillo poseedor de bienes raíces durante el porfirismo, es el único hombre que

(28) Daniel Moreno. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 6a. ed.-- Ed. Pax-México. México 1981. Ps. 70, 71, 101, 119, 121, 131 y 139.

en México gobierna con tres autoridades, la política, la económica y la religiosa. Lo hace ciertamente, dentro de su posesión, pero con absoluto dominio y teniendo como representantes; el orden político, el administrativo, en lo económico al tendero, en el religioso al señor cura.

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

A mediados del siglo pasado, se acercaba un -- cambio fundamental para México: la formación del sentido nacional, la liberación de importantes, pero ya operativas tradiciones y la penetración de la moderna administración, junto con nuevas vías de comunicación en casi todo el vasto territorio, es en aquellos decenios que en México comienza a per--

cibirse el curioso fenómeno de la "aceleración de la historia".

(29).

D. EL ESTADO MEXICANO EN EL SIGLO XX.

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

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

(29). Guillermo Floris Margadant Ob. cit. p. 135 y 138.

régimen de Francisco I. Madero preparó el terreno en el aspecto político.

El movimiento que inició Francisco I. Madero - incorpora a la Administración Pública las orientaciones políticas que habrían de dar nacimiento a la Constitución de 1917. En ese mismo año Venustiano Carranza, expidió el 13 de abril, la Ley Orgánica de la Administración Pública.

La Constitución de 1917 refleja una política - administrativa totalmente distinta de la que había prevalecido hasta entonces. Afirma los principios del municipio libre, la Reforma Agraria, una nueva legislación obrera, la educación laica, y toda una serie de innovaciones que requirían órganos administrativos nuevos.

En 1917 se crearon las siguientes Secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria y Comercio y Trabajo, Departamento Universitario y de Bellas Letras, Departamento de Salubridad Pública y Departa--

mento de establecimientos fabriles y aprovechamientos militares.

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

La ley del 23 de diciembre de 1958 fijó las dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación en la siguiente forma:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Industria y Comercio.

Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Obras Públicas.

Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Patrimonio Nacional.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Presidencia.

Secretaría de Asuntos Agrarios y Coloniza---
ción.

Departamento de Turismo.

Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría de la Presidencia de la Repú--
blica, un órgano nuevo de la Administración, tiene la finali-
dad de coordinar las labores y elaborar un presupuesto gene--
ral de las varias ramas de la Administración Pública, inclu--
yendo sus organismos descentralizados. (Secretaría de Progra-
mación y presupuesto).

La causa popular encuentra apoyo decidido en-
Lázaro Cárdenas, Sin embargo, múltiples factores producen --
una situación económica que fomente la expansión de las cla--

ses media y alta de modo que junto con la satisfacción de la clase trabajadora en medida cada vez más mayor, aún cuando es suficiente, la burguesía nacional prospera a pasos agigantados.

Actualmente el gobierno federal, coordina y dirige hasta cierto punto las administraciones de los Estados inclusive, municipios. Solamente en las localidades más pobres es el ayuntamiento el que imparte justicia, ejecuta obras públicas de poco monto y se hace cargo de todos los asuntos administrativos locales. En los demás existen oficinas y empleados especiales, y se ejerce un control más o menos directo por parte de las Autoridades Estatales y Federales.

(30).

III. ALGUNOS CONCEPTOS DE BUROCRACIA Y SU EVOLUCION.

A. Origen de la Burocracia y su evolución.

1. Alta Burocracia.

2. Burocracia Directiva o de Confianza.

3. Burocracia de Escalafón.

B. Organización, funcionamiento y características esenciales de la Burocracia.

C. Importancia de la Burocracia para la realización de los fines del Estado.

D. La lucha de la Burocracia hasta la consecución de sus estatutos de 1938 y 1941.

A. ORIGEN DE LA BUROCRACIA Y SU EVOLUCION.

La palabra burocracia proviene del francés ---
"bureaucratie", término que se compone de dos vocablos ----
"bureau" que significa escritorio u oficina; y "cratos" que -
es poder, de ahí que la noción más generalizada equipará a la
burocracia con el poder que a veces indebidamente se concen--
tra en las manos de los funcionarios que se encuentran en la-
administración pública. (31)

Dicho vocablo fue utilizado por primera vez, -
por Vicent de Gurney, economista fisiócrata francés.

En México lejos de actuar como servidor de la
comunidad, el funcionario de gobierno se cree en muchos casos
amo y señor de su departamento y actúa como si la realización

(31). Guillermo Carbonellas Torres, Luis Alcalá Zamora y Casti-
llo. TRATADO DE POLÍTICA LABORAL Y SOCIAL. Tomo II. 3er. ed.-
Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1982. p. 230.

de las tareas para el público fuese un favor de su parte y --
ocasionalmente tal actitud se debe a la incompetencia del per
sonal, incluso con títulos profesionales.

El origen de la burocracia se remonta a la ó--
poca en que las tribus y las confederaciones de tribus, se --
asientan definitivamente en un territorio bajo el dominio de
un poder central soberano, pues desde entonces resulta indis-
pensable la existencia de un cuerpo permanente de servidores-
públicos para la atención de las necesidades colectivas inter
nas de la nueva unidad política y en su relación con otras --
unidades semejantes.

Por supuesto que en un principio, la burocrac--
cia no apareció con todas las características que tiene ----
actualmente, sino de manera imprecisa e irregular sometida a
la voluntad de un hombre investido de autoridad suprema, que
a menudo se dice descender de un origen o de un designio di--
vino. En estas circunstancias es el rey o el emperador, ----
quien escoge a las personas que deban llevar ciertos cometi--
dos de interés general, ya sea de manera permanente o bien o-

otorgándoles comisiones temporales para que, de todos modos --- constituyan, en conjunto una organización dotada de autori -- dad y de medios coactivos para hacerla valer.

En el reino azteca, por ejemplo, había una ma-- gistratura jerarquizada con jurisdicciones bien establecidas-- para impartir justicia; un cuerpo de recaudadores de tributos que dependía de un organismo central, instituciones religio-- sas, educativas y comisionados para llevar como embajadores,-- la representación real fuera del reino o para la atención de-- los múltiples menesteres del palacio de la corte.

La retribución a los servidores públicos se -- hacía con frecuencia, otorgándoles la posesión de ciertas ex-- tensiones de tierra, a fin de que obtuvieran de los productos agrícolas, lo necesario para su existencia y para que desem-- peñaran su cargo con dignidad y lucimiento. (32,

(32. Manuel M. Moreno. LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE -- LOS AZTECAS. Publicado por la Secretaría de la Reforma Agrar-- ría. México 1981. ps. 61, 62 y 63.

Situaciones semejantes se observan en todos --
los pueblos civilizados de la antigüedad en el mundo, pero --
con el transcurso del tiempo van operándose en ellos, cambios
fundamentales que intensifican el proceso de la burocratiza--
ción del poder bajo la influencia de circunstancias geográfi--
cas, religiosas, demográficas, políticas y económicas.

Así se llega a la burocracia, después de una -
larga evolución en que adquiere sus características actuales--
que la configuren jurídica y socialmente, de manera definitiva
hasta el punto de enfrentarse en un momento dado con el pro--
pio Estado del que depende, el reconocimiento de su persona--
lidad y de sus derechos.

En su obra Carbanellas cita a Blau, y define -
la burocracia como "el tipo de organización para la realiza--
ción de tareas administrativas en gran escala mediante el tra--
bajo sistemáticamente organizado de muchos individuos". (33)

(33). Guillermo Carbanellas de Torres Ob cit. p. 233.

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

1. Alta Burocracia.
2. Burocracia Directiva o de Confianza.
3. Burocracia de Escalafón.

1. Alta Burocracia.

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

cas del régimen.

La alta burocracia se distingue del resto de los empleados públicos, por su carácter público y por su inestabilidad.

En efecto, quienes ocupan los puestos más importantes de la Administración Pública, tienen que ser de extracción política puesto que están encargados de poner en práctica las ideas y defiende los intereses del partido al que pertenecen, ya que como decíamos la alta burocracia es política, su permamencia en el poder está supeditada a la vida y a los azares de la organización o del grupo que detenta el poder a que participa en él.

En casi todos los países de América Latina predomina el régimen presidencialista que otorga de hecho, enorme poder al Presidente de la República, quien mientras dura su período se rodea de personas de su confianza que, en el acto adquieren dentro del régimen una fuerza política, pero sólo dentro de éste, pues la falta de partidos poderoso o in-

dependiente, o cuando menos de fuertes sectores sociales organizados, es causa de que cuando termina el gobierno dentro -- del que figuran caen inmediatamente en el anonimato.

Deberemos mencionar que varias disposiciones - constitucionales y sus leyes reglamentarias utilizan la expresión de altos funcionarios de la federación. Así tenemos que en los artículos 108 y 110 constitucionales dice a quienes se pueden considerar como altos funcionarios. (34).

2. Burocracia Directiva o de Confianza.

Está formada por aquellos empleados que, sin - ser precisamente altos funcionarios, desempeñan puestos directivos que no son considerados dentro del sistema escalafonario; pueden ser removidos libremente por los más altos jefes de la Administración Pública, pues son sus inmediatos co-

(34). Miguel Acosta Romero. Ob cit. ps. 668 y 669.

laboradores encargados de poner en práctica sus decisiones.

La burocracia directiva, en cierto modo es de extracción política, porque quienes la integran obtienen sus cargos como recompensas por las actividades partidistas que desarrollaron durante las campañas electorales; en todo caso deben su puesto a algún político encumbrado del que son parientes o amigos.

La mayoría de las veces, el político que sin poseer los conocimientos y la experiencia, y en ocasiones las aptitudes necesarias, se ve de la noche a la mañana al frente de una Secretaría de Estado o de una dependencia administrativa de gran importancia, por lo que se ve en la necesidad de buscar para los puestos directivos a personas singulares capacitadas que le aseguren el éxito de su gestión.

Este tipo de empleados se caracteriza porque casi siempre posee ciertas cualidades profesionales o técnicas o capacidades burocráticas de otra índole, asimismo se caracteriza por su inestabilidad, pues su destino está liga-

do al de los políticos a quienes sirven.

En el artículo 5° de la Ley Federal de los ---
Trabajadores al Servicio del Estado nos indica quienes son --
trabajadores de confianza, y cuyas características se han de-
tallado con anterioridad.

3. BUROCRACIA DE ESCALAFON.

Está constituida por los trabajadores de base-
con un tiempo mínimo de seis meses en la plaza del puesto in-
mediato inferior.

Se entiende por escalafón al sistema organiza-
do en cada dependencia conforme a las bases establecidas, pa-
ra efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y-
autorizar las permutas.

Son factores escalafonarios:

- . Los conocimientos.
- . La aptitud.

- . La antigüedad y
- . La disciplina y puntualidad.

El escalafón es uno de los temas que con mayor detenimiento aborda la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado; seguramente allí se debe a la importancia que para los trabajadores representa el poder obtener --- puestos de mayor categoría y salario sin perder los derechos de antigüedad en el servicio.(35)

B. ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y CARACTERISTICAS ESENCIALES
DE LA BUROCRACIA.

La organización de la burocracia se deriva de dos factores :

- . Las necesidades económico-sociales de la población del Estado y
- . La ley.

(35). Miguel Canton M. DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO. Ed. PAC.

Estos dos factores no obran aisladamente sino- que existe entre ellos una indudable interdependencia para--- responder al primero el gobierno cree, por medio de leyes, --- los organismos administrativos necesarios y a su vez, las le- yes y organismos creados reobran sobre la sociedad influyén-- dola en diversas formas y suscitando a veces, nuevas necesida- des.

En todos los países de cultura occidental, hay una constitución política, o bien leyes constitucionales, que establecen los lineamientos básicos de la administración pú-- blica en relación con los fines del Estado y leyes reglamen-- tarias de la Constitución, o de las leyes constitucionales y- reglamentos administrativos de aquellas que crean las ofici-- nas públicas, necesarias para el cumplimiento de los fines -- estatales e indican, en detalle, las facultades que a cada--- uno corresponden y los procedimientos para ejecutarlas.

La organización de las dependencias administra- tivas se fija en función de los objetivos que les señalan los

ordenamientos legales y como aquéllos son diferentes, también lo es la estructura interna de cada dependencia, pues salta a la vista que no puede ser igual una función del fisco que la de un órgano educativo o cultural. (36).

El funcionamiento de la burocracia se realiza mediante la articulación de los altos jefes que mandan y --- orientan, los trabajadores directivos organizan la puesta en práctica lo ordenado en la forma que se le indica al respecto y los trabajadores de escalafón ejecutan las ordenes siguiendo las instrucciones de los jefes inmediatos, constituyendo --- así la burocracia gigantesco mecanismo social.

El trabajador burócrata, teóricamente no hace otra cosa que poner en marcha los ordenamientos legales es decir, ajusta sus actividades dentro de la oficina en que presta sus servicios a la parte que le corresponde ejecutar, de leyes y reglamentos que norman las funciones de aquella, es -

(36). Guillermo Carbanellas de Torres. Ob cit. p. 237.

en principio, como el engranaje a la pieza de una máquina que se mueve obedeciendo el impulso a la sección de otra pieza de la misma y así su acción aparece como puramente mecánica impersonal, lo que constituye una de las cualidades de la burocracia o de sus más grandes defectos.

Los mecanismos de la burocracia funciona de --
acuerdo con dos principios:

- . Inercia de la Burocracia.
- . Dinámica de la Burocracia.

La inercia de la burocracia, en toda organización cuando alcanza cierta estabilidad, tiende indefectiblemente a la inercia. Este fenómeno se debe a causas concurrentes entre los cuales son de señalarse el hábito, la tendencia a seguir la línea del menor esfuerzo y los intereses personales de los burócratas.

En una oficina pública se establece un trámite de acuerdo con las leyes, reglamentos o circulares para sa --

tisfacer determinadas necesidades; ese trámite exige la creación de una serie de formas impresas, cuadros, papeletas, nóminas, etcétera, cierta jerarquización de empleados y agrupamientos de los mismos para desahogar el trámite usando la forma creada, los cuadros, etc.

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

Los trámites burocráticos están ligados, eslabonados, estructurados unos tras otros, a veces desde tiempos antiquísimos, de tal modo que cambiar significa renovar; quizá haya que cambiar radicalmente todo un organismo que, mal que bien, cumple con determinada exigencia administrativa.

En la dinámica de la burocracia las renovacio--

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

nes de la organización de la burocracia y la modificación en los trámites y procedimientos, provienen principalmente, de la burocracia directiva, la que de vez en vez, suele introducir cambios en la oficinas públicas venciendo la resistencia de la burocracia de escalafón.

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

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

Ese dinamismo sólo es benéfico y únicamente se traduce en efectivos progresos, en claros perfeccionamientos,-

cuando lo desarrollan mentalidades creadoras debidamente preparadas .En México, es frecuente decir que no hay nada mejor que un tonto con iniciativa en los puestos de la alta - burocracia .

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

Características esenciales de la burocracia :

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

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

En cambio, la burocracia tiene desde luego, - gran número de profesionistas dotados de un nivel académico-universitario, el cual va a disponer de las horas de oficina para cultivar la ciencia y su cultura . También cuenta con importantes exponentes científicos, cuya tarea es precisamente la de prepararse y hacerse cada vez mas aptos en la investigación, en el estudio de la materia o materias a las cuales se dedican .

Los científicos y los profesionistas son desde el punto de vista cultural, la élite de la burocracia; - para el grueso de ella, la gran masa oficinista, carece de cierta preparación, porque está formada casi siempre por personas que han truncado sus estudios y desde la taquígrafa - que disimula en la mesa, la novela que lee en sus ratos li -

bres de ocio, hasta el oficial y el jefe de sección, disponen de tiempo suficiente al terminar sus tareas para aumentar su cultura. Tienen el estado de ánimo y los medios económicos para ello, pues como dijimos anteriormente, el burócrata cesa automáticamente de pensar en su trabajo cuando concluyen sus horas de trabajo y casi siempre tiene la posibilidad de afrontar los gastos que exigen la compra de libros, revistas, la asistencia a representaciones teatrales, a conciertos, exposiciones, etcétera .

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

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

Este trabajador sólo concibe la existencia a sueldo fijo, cubierto en día y hora precisa. Acompañada sus condiciones al sueldo que percibe, teniendo siempre a realizar un ideal de vida muy cercano o parecido al de las clases acomodadas, y especifica en aras de ese ideal, a veces, cosas que son indispensables .

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

Los empleados de mayor sueldo no solamente an dan correctamente vestidos, sino que tienden a obtener toda clase de comodidades y hasta cierto lujo en sus moradas.

Esto se explica porque este trabajador es el mejor cliente de los vendedores en abonos, y la víctima pre dilecta de los agiotistas. Su crédito le permite gozar de un

presente aceptable, empañando su porvenir. De aquí depende su imposibilidad de ahorrar, su imprevisión, su tragedia ante -- una suspensión temporal de pagos o ante el cese definitivo.

. El desprecio absoluto por el tiempo que se le concede al público, es otro rango distintivo de la burocracia, que se deriva de la falta de interés personal en el trabajo. En casi toda tramitación administrativa se halla un --- interés privado en constante gestión o en vigilantes esperas frente a los empleados que tienen a su cargo la tramitación; el contraste que ofrece el burócrata y el particular interesado en tales tramitaciones, es notable. Este último, justamente impaciente, desea que su asunto se resuelva con rapidez - y en términos de justicia mientras que el empleado federal - trabaja a sueldo fijo, que detente siempre cierta autoridad, en cuyo ejercicio se complace ya que no tiene prisa, porque - su tiempo está debidamente retribuido, y no piensa en el tiempo que pierde el público o ve ese detalle con absoluto desdén.

. La inmoralidad de la burocracia que está en

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

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

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

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

. La burocracia está organizada jurídicamente es decir, responde a leyes y reglamentos especialmente dictadas, en las que establecen oficinas, competencias, jerarquías facultades, etcétera, así como obligaciones, deberes y derechos de los empleados. Es esta una de las distinciones fundamentales entre la burocracia pública y de oficina privada .

La diferencia esencial, indestructible entre - el burócrata propiamente dicho y los obreros y trabajadores en general, es que el empleado público está investido, por humilde que sea su puesto, del poder de la autoridad del Estado, colabora cuando menos en la expresión, en la realización de -

tal poder y autoridad.

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

Como se ve, este aspecto de organización jurídica de la burocracia y su carácter de poseedores y realizadores del poder y de la autoridad del Estado, no es característico de la burocracia mexicana, sino distintivo de ella, como clase social, en todos los estados modernos .

. La indisciplina, característica del pueblo mexicano, también se manifiesta en la burocracia. Podría pensarse que no es posible hablar de indisciplina en las oficinas públicas, por que en ellas la hora de entrada y de salida de los empleados están rigurosamente controladas, mecánica -

mente por medio de relojes automáticos que excluyen toda idea de favoritismo, pero en el desarrollo del trabajo de oficina, es general en la falta de disciplina.

El compañerismo entre jefes y empleados inferiores, el carácter del mexicano, la ausencia de interés personal privado en la dirección de las oficinas públicas pero sobre todo la falta de sistematización del trabajo, son otras tantas causas que, obrando en conjunto determinan la indisciplina de la burocracia.

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

. La burocracia mexicana se caracteriza en la actualidad por la injusta selección de las personas en rela--

ción a los puestos que ocupan. Son pocos los que se hallan en el lugar que les corresponde según sus merecimientos y sus -- aptitudes.

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

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

En consecuencia, esta situación desfavorable - de la burocracia, que redundaría como es de suponerse, en démeri

to del servicio público, sólo será modificada, merced a la -
rigurosa selección de los burócratas de nuevo ingreso y la de
menos rigurosa selección escalafonaria fundada principalmente,
en la aptitud .

. La burocracia mexicana se distingue también
por el hecho curioso, de que se juzga así mismo, infalible. Y
esta a su vez es el azote del público, el obstáculo mas grande
de la administración pública.

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

Esto es por lo que se refiere al mero trámite
de los asociados administrativos, pero en la más alta conside-
ración de la política administrativa, de su orientación, de -
su sentido, la alta burocracia, se ve con infinito desdén ---

las opiniones de los particulares, y sobre todo los trabajos-científicos de éstos.

Tal como se debe, en nuestro concepto, a la autosugestión que sufre el mexicano en cuanto se ve dotado de cierta investidura oficial. Tal vez, el día anterior era un ciudadano oscuro, un profesionista mediocre, pero he aquí que un amigo suyo o pariente, por uno de esos milagros de la politica mexicana, en cuanto se ve en sí se olvida del humilde -- origen de su eencumbramiento y en el acto se posesiona de su papel, atribuyendose así mismo, la ciencia, la cultura, las + facultades creadoras que supone el puesto que le deparó la -- suerte.

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

Pero si bien es cierto que el trabajo burocrá-

tico nada produce en si mismo, no es menos cierto que sólo -
mediante su acción es posible toda labor social productiva.
No se puede imaginar siquiera las actividades de las fábr--
cas, de los comercios, de los artesanos, de los agricultores,
sin garantías, sin tribunales, sin servicios públicos.

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

C. IMPORTANCIA DE LA BUROCRACIA PARA LA REALIZACION DE LOS
FINES DEL ESTADO.

Las sociedades civilizadas sólo pueden vivir - dentro del Estado, a su vez ésta sólo tiene realidad tangible, mediante la burocracia, pues para que el Estado pueda realizar sus fines, tiene que organizarse forzosamente en la burocracia sólo ella hace posible los vitales servicios de defensa, de garantía, de asistencia, de cultura, que justifican al Estado moderno. (37).

Las organizaciones políticas estatales pueden cambiar de acuerdo con ciertas ideas dominantes pero ningún - cambio afecta a la burocracia. Es más, las nuevas corrientes ideológicas llevan, en cualquiera de sus sentidos, el triunfo aplastante de la burocracia .

La burocracia se presenta como el grupo de - más alto valor social, puesto que ella realiza los fines del Estado y puesto que es posible, cuando menos teóricamente, - prescindir de otros grupos y clases sociales, de ciertas formas ahora fundamentales de organización estatal , pero no -

(37) Miguel Acosta Romero . Ob cit . p 533 .

sólo no se puede prescindir de la burocracia, sino que toda transformación política del estado exige su aumento y preponderancia. (38)

Podría estimarse exageradamente la afirmación porque en la vida social el comercio, la industria, las manifestaciones privadas de la alta costura y otros aspectos importantes de la vida colectiva no provienen de la burocracia, pero suponen un orden social que está en manos de la burocracia, sólo dentro de él es posible la existencia y desarrollo de aquellas manifestaciones. Los intereses sociales, artísticos, religiosos, personales, políticos que constituyen la substancia de la civilización, no se puede reducir a una sola categoría. La voluntad del Estado, es una voluntad del todo, pero es un instrumento imprescindible y necesario de la misma manera que lo es el esqueleto en relación con la vida del cuerpo.

(38) Felipe Lopez Rosado . INTRODUCCION A LA SOCIOLOGIA . Vigésima primera edición. Ed. Porrúa. México 1971 . p 219 .

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

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

Es necesario tener en cuenta que el servicio público o burocracia, requiere en forma básica, eficiencia para el cumplimiento de los fines del Estado, que son dar servicio al pueblo con los mejores resultados .(39)

(39) . Miguel Canton M . Ob cit p 119 .

D. LA LUCHA DE LA BUROCRACIA HASTA LA CONSECUION DE SUS ESTADOS DE 1938 Y 1941.

Cada vez que se habla de los trabajadores sean asalariados o burocratas se tiene que decir y reconocer que su existencia desde su origen hasta nuestros días ha sido amara rosa; y ésto es, porque para que esta clase viva, misma que se compone de los más débiles, ya que ha tenido que darle la pelea a sus exploradores desde su origen mismo. De tal modo, que aunque no queremos, tenemos que reconocer las luchas fracticidas que en contra de estos exploradores han declarado sus opositores, los primeros en reconocer tal situación son los historiadores, que en México vienen observando la interminable lucha de clases, manifiesta también a través de los partidos, sindicatos, agrupaciones, etcétera .

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

Centralistas vs Federalistas
 Conservadores vs Liberales

Latifundistas	vs	Camposinos
Empresarios	vs	Obreros
Funcionarios	vs	Burocratas
Funcionarios	vs	Sindicatos
Sindicatos	vs	Esquiroles.

La lucha sempiterna que no tiene principios ni fin, porque se inicia en la oscuridad de nuestra existencia - para concluir algún día con la extinción del hombre por el - hombre.(40)

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

Los trabajadores luchan por la dignificación y su actuación por la reivindicación de los derechos de todos

 (40) Luis Javier Garrido. EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADO .Tercera ed. Ed. Siglo XXI.México 1985 .ps 20 a - la 26 .

los que vivimos de nuestra fuerza de trabajo. Aún más porque si no lucharan no tendrían razón de ser, pues que como tiene - ser, sin la manera digna de ser.

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

. La Independencia de 1810.

. La Reforma de 1854, que aunque no tan sangrien-
ta como la anterior, también puede ser considerada como una -
Revolución.

. La Revolución de 1910 .

Estos tres movimientos han sucedido por las -
mismas causas :

Pésima distribución de la riqueza.

Miseria en el campo .

Raquitismo en la ciudad.

Alimentación deficiente y cara.

Falta de medicina

Falta de vivienda

Falta de ropa y calzado

Educación elitista

Existencia de un mal gobierno

Injusticias sociales

Asesinatos colectivos

Vejaciones

Violación de garantías individuales y colecti-

vas.

Lucha de credos

Intromisión de los religiosos en la vida polí-

tica de México, etcétera .

Pues todo ésto y mucho más, es lo que ha llevado a los trabajadores a ofrendar sus vidas en aras de una existencia decorosa para toda la comunidad nacional. (41).

Ahora bien, con respecto a los empleados públici

(41).El Colegio de México . Ob cit. ps 1026 y 1037 .

cos, originalmente las relaciones entre el estado y sus servi
dores se regían por el derecho administrativo y especialmente
por las leyes del servicio civil, pero a partir de la promul-
gación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el -
artículo 123 de la misma creó derechos en favor de los empleado
dos tanto privados como al servicio del Estado, teoría que --
fue recogida por las leyes locales del trabajo y es a partir
de la Ley Federal del Trabajo de 1931, equivocadamente se volvi
ó a considerar la teoría del empleo como parte del Derecho_
Administrativo, sin embargo el artículo 2° de la mencionada -
ley, disponía que las relaciones de la burocracia y el Estado
serían regidas por las leyes del servicio civil las cuales --
nunca se expidieron.

Por lo tanto, la situación de la burocracia de
1931 a 1938, era verdaderamente lamentable, prácticamente se
encontraba desamparada, apesar de que el artículo 123 en ple-
na vigencia de aquella época, le reconocía derechos, hasta --
que el 5 de diciembre de 1938, el Presidente Revolucionario -
Lázaro Cardenas, promulgó el Estatuto de protección a los de-
rechos de los trabajadores al Servicio del Estado, creándose

en favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los términos del referido estatuto, independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, - se crearon en favor de estos los derechos de asociación profesional y huelga. (42).

Se estableció una nueva jurisdicción laboral - burocrática a cargo del Tribunal de Arbitraje y Juntas arbitrales para los trabajadores públicos.

El tribunal de referencia, sería integrado:

Por un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres poderes de la Unión, un representante de los trabajadores al servicio del Estado y un tercer árbitro que sería nombrado entre los dos representantes antes citados.

(42). Alberto Trueba Urbina. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. ed. - actualizada 2a. Ed. Porrúa. México 1972. ps. 175 y 196.

Tres años más tarde, las principales disposiciones procesales del Estado de 1938, pasarón a formar parte del Estatuto burocrático de 1941, bajo la administración del General Manuel Avila Camacho, quién promulgó un nuevo estatuto, - pero podemos decir que en realidad se trató unicamente de una reforma al que estaba vigente ya que adicionaron nuevos empleos a los llamados " de confianza", es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no es aplicable la protección del estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares . (43)

El contenido del Estatuto Jurídico Burocrático de 1941, en el Título primero son disposiciones generales, en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos : de base y de confianza; en el Título segundo derechos y obligaciones de los trabajadores; Título tercero de la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión , - Título cuarto de los riesgos profesionales; Título quinto de

(43) Miguel Cantón M .Ob cit. p 77.

las prescripciones; Título sexto del Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del estado; Título séptimo de las sanciones por infracciones a la Ley y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje. (44)

Fue de tanta trascendencia el Estatuto Cardenista que influye en los legisladores, por lo que al hacer la -- reforma al artículo 123 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, dividen este precepto en dos apartados:

. Que rige a obreros, jornaleros, artesanos, - empleados domésticos y en general todo contrato de trabajo, y

. Para los trabajadores públicos al servicio - de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal, estableciéndose en este apartado de manera expresa la jurisdicción Federal del Trabajo Burocrático y sus derechos sociales tales como :

(44) Alberto Trueba Urbina .Ob cit. p 177.

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

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

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

Los salarios no podrán ser disminuidos por -- cambio de presupuesto.

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

El salario sólo podrá ser intervenido, única-- mente en los casos que señale la ley .

Los trabajadores gozarán de derechos escalafonarios.

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

... Tendrán derechos a asociarse para la defensa de sus intereses comunes .

... Hacer uso del derecho de huelga

... Cuando se viola de manera general y sistemática los derechos que éste precepto constitucional consagra.

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

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

La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñan disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.(45)

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

(45) Miguel Acosta Romero .Ob cit . p 670 .

IV. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO.

- A. Surgimiento del Artículo 123 y del apartado "B".
- B. Jurisdicción Burocrática.
- C. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- D. Procedimiento Burocrático Ordinario.
 - 1. Requisitos de la demanda.
 - 2. Contestación de la demanda.
 - 3. Las Audiencias.
 - 4. Medios de Pruebas.
 - 5. Desahogo de Pruebas.
 - 6. Alegatos.
 - 7. El Laudo.
- E. Diversas Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Laboral Burocrática.

IV .DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO.

A. Surgimiento del artículo 123 y del apartado "B" .

En diciembre de 1916 las diputaciones de Vera_ cruz y Yucatan presentaron dos iniciativas de reforma al ar_ tículo 5o con normas generales en favor de sus trabajadores.

La comisión dictaminadora del proyecto del ar_ tículo 5o incluyó sólo la jornada máxima de 8 horas, la prohi_ bición del trabajo nocturno industrial de las mujeres y niños y el descanso hebdomedario. En contra del dictamen se inscri_ bieron 14 oradores .

Heriberto Jara, diputado Veracruzano, hizo uso de la palabra para proponer la inclusión de los derechos de - los trabajadores en la Constitución.

El diputado obrero por Yucatán, Héctor Victoria fincó las bases de lo que posteriormente fue el artículo 123- constitucional: el artículo 5o debe trazar las bases fundamen_

tales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, - entre otras, las siguientes : la jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, - minas, convenios industriales, creación de Tribunales de Conciliación y Arbitraje, prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etcétera.

En las palabras de Victoria se encuentra la - idea, del artículo 123 o sea que la Constitución debía señalar las bases fundamentales para que las legislaturas de los estados expidieran las leyes del trabajo, (identificándose los derechos del trabajo con la realidad social y las necesidades de los trabajadores), dichas leyes deberían ser generales, con el objeto de que en las relaciones colectivas y en las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se establezcan las condiciones específicas de trabajo para las empresas o ramas de la industria.

El jurista Nestor de Buen L., en su obra Derecho del Trabajo, menciona la intervención de diferentes personalidades, mismas que transcribere en seguida :

Von Verser refiere que la clase trabajadora - debía tener todo tipo de garantías y tener asegurado su porvenir.

Froylan C. Manjarrez, mencionó la conveniencia de retirar del artículo 5o todas las cuestiones obreras y se dedicará a ellas un capítulo o título especial dentro de la - Constitución.

Alfonso Cravioto, ratificó lo anterior idea y dijo que "así como Francia después de su revolución tuvo el honor de consagrar en su constitución los derechos del hombre, así la Revolución Mexicana, tendría el orgullo de consagrar - por primera vez en una Constitución los derechos de los trabajadores". (46)

José Natividad Macías apoyó la idea de consagrar un título de la Constitución a la materia laboral y presentó un proyecto del mismo, que contenía lo que en su concepción debían de constituir las bases del Derecho del Trabajo.

Después del debate, José Natividad Macías, Pastor Rouaix, Lugo de los Rios, formaron la comisión redactora del proyecto del nuevo título sobre el trabajo, que fue el-

(46) Nestor de Buen L. Ob cit . ps 315 y 316.

borado tomando como base el proyecto de Macías. Tras varias discusiones con diversos grupos de diputados resultó el proyecto final que fue turnado a la Comisión del Congreso encargada de presentarla a la asamblea. La comisión no hizo modificaciones de fondo y fue así como el 23 de enero de 1917.-- el artículo 123 fue aprobado por unanimidad de 163 votos de los diputados presentes.(47)

En el artículo 123 constitucional, se hallan estatuidos fundamentalmente los siguientes principios:

La fracción I fija la jornada máxima de trabajo en ocho horas diarias. Con tal medida se trata de evitar una explotación inhumana, aun cuando para ese fin concurriera la voluntad del propio trabajador. Antes de que la ley reglamentara las relaciones obrero-patronales regía la libre contratación y operaba la ley de la oferta y la demanda, circunstancia que conducía a una serie de infamias y abusos en perjuicio de los trabajadores. Hoy los vinculados por una relación de -

(47) José Davalos Morales. Ob cit. ps 63,64 y 65.

trabajo no pueden convenir en que la jornada sea superior a ocho horas diarias. En la fracción II se prevé el caso del trabajo nocturno, y para él se establece la jornada máxima de siete horas, en razón de que resulta un trabajo más agotador que el diurno .

Las fracciones II, III y XI consagran principios protectores para los menores de 16 años. Los menores tienen prohibido dedicarse a determinadas labores peligrosas para su salud. La ley estima que el niño menor de 14 años no debe efectuar trabajos remunerados, ya que en esta etapa de desarrollo físico y mental la sociedad está obligado a proteger su crecimiento y educación.

Ciertas normas del artículo 123 se reformarán para evitar contradicciones entre el artículo cuarto por lo que estas se realizarán a las fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX del apartado A y VIII y XI, inciso c) del apartado B. Lo anterior ya que el legislador consideraba a la mujer un ser débil - equiparable al menor - y por eso le prohibió cierto tipo de jornada y de trabajo especialmente peligroso y exte--

nuantes. Al proclamar la Constitución como garantía individual la igualdad entre los sexos, se modificaron esas normas proteccionistas, restando sólo para los menores de dieciséis años.

Teniendo también en cuenta el momento de la población femenina trabajadora, el legislador enmendó las fracciones V y XV del apartado A y XI inciso c) del B para otorgar mayor protección a la mujer durante el embarazo. Asimismo, extendió la seguridad social al servicio de guarderías y a otros encaminados a proteger o proporcionar bienestar a los trabajadores y a sus familias, y estableció el principio de que se -- preferirá para realizar determinados trabajos, en igualdad de circunstancias, a quien tenga a cargo en forma exclusiva el -- sustento del hogar.

La fracción IV fija que por cada 6 días de labor, el obrero tiene derecho a disfrutar 1 de descanso. No sólo la jornada debe comprender como máximo una tercera parte de las horas totales de 1 día sino que, después de un determinado período de trabajo, es preciso que el hombre abandone el quehacer cotidiano y puede disponer de su tiempo libremente. Las razones de esta disposición se encuentran en la conveniencia de-

evitar la fatiga excesiva y permitir al trabajador dedicarse a otras actividades (culturales, deportivas, familiares, etc).

Las fracciones VI, VII, X y XI se refieren a los principios que rigen el salario. La ley, además de proteger la integridad física y espiritual del trabajador, quiere asegurarle que su tarea recibirá un pago justo y equitativo, suficiente para que tenga una vida decorosa. De ahí que se fija un salario mínimo y se garantice su entrega. El salario mínimo se estima que es la menor cantidad de dinero que puede recibir un hombre para satisfacer sus necesidades esenciales y las de su familia. El salario comprende además del pago convenido, todas las ventajas económicas establecidas en el contrato.

La fracción IX se refiere a la participación del trabajador en las utilidades de la empresa, pues como con su esfuerzo aumenta el capital, justo es que participa, en la proporción que la ley establece, de las ganancias que el patrón obtenga.

Las fracciones XII y XIII muestran el propósito del legislador de proteger a los trabajadores en diversos aspectos fundamentales de la vida, el hogar, la educación de sus hijos, la salud.

Habitar una casa decorosa en condición indispen

sable para lograr un nivel aceptable de vida, fundar una familia y procurar que sus miembros pueden desarrollarse en un medio favorable. Pero la clase trabajadora de las ciudades y del campo, esa necesidad no ha sido aún atendida completamente. Son muchos los mexicanos que viven en condiciones miserables, antihigiénicas, insuficientes para satisfacer las más elementales necesidades de familia. El Congreso Constituyente de 1917 consideró el problema y estableció obligaciones a cargo de los patrones para tratar de resolverlo. En 1971 se reformó la fracción XII y se creó el fondo nacional de la vivienda, fondo que administra un organismo el -INFONAVIT- integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. La finalidad del instituto es proporcionar habitaciones a los trabajadores, que estos pueden adquirir en propiedad.

Por reforma publicada en el Diario Oficial del 3 de enero de 1978 se estableció una obligación para los patrones: brindar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo. Se funda la enmienda en la necesidad de lograr una mayor productividad, o sea, que el trabajo humano, creador de la riqueza, sea cada vez más eficiente, más apto. Así si se

de atiende esta norma los resultados provocarán efectos nocivos en la vida económica del país. Nunca debe olvidarse que son los hombres con su trabajo quienes dan pauta del proceso de un pueblo. Por otra parte, hay que recordar también que en nuestro mundo el empleo de nuevas tecnologías es un imperativo. Pero para manejarlas adecuadamente y con provecho se requieren trabajadores adiestrados. De ahí la necesidad de que este nuevo mandato constitucional sea cumplido pronto y en sus términos. De lo contrario, el proceso de modernización se verá frenado, los trabajadores, por su falta de preparación, se hallarán expuestos a mayores riesgos en el trabajo y aumentará la frustración personal que acompaña a quienes se saben incapaces de realizar bien la labor cotidiana.

El único patrimonio del obrero es su capacidad para laborar. Por eso, cuando a consecuencia del trabajo surge un riesgo- enfermedad o accidentes-, la ley responsabiliza al patrón y le impone obligaciones respecto a quienes se ven disminuidas o suprimidas sus posibilidades de trabajador. Además el patrón no sólo debe compensar el daño sufrido sino también evitarlo con medidas preventivas (fracciones XIV y XV).

La fracción XVI reconoce el derecho de trabajadores y patrones para asociarse en defensa de sus respectivos intereses.

Desde mediados del pasado siglo los obreros lucharón en contra de quienes las negaban la facultad de sindicalizarse pues aisladamente nada podían contra la enorme fuerza que representaba el capital, cuyo poder sólo era posible contrarrestar si sumaban las energías individuales y hacían valer la importancia que su tarea común tiene el proceso productivo. A todo lo largo del siglo pasado y los primeros años del presente, hasta la aparición del derecho del trabajo, la desigualdad fue cada día más notable ya que mientras el patrón imponía las condiciones del contrato, el obrero carecía de derechos, pero tenía una obligación: trabajar al máximo por un mínimo de salario.

La asociación profesional (sindicato) es una de las principales garantías sociales de los trabajadores y se basa en el principio de que la unión hace la fuerza, con ella se quiere alcanzar un equilibrio entre dos factores de la producción : capital y trabajo. En México la lucha de los obreros textiles y de los mineros representarán una manifestación de esa realidad, y a principios de este siglo aparecieron las primeras organizaciones obreras como instrumento de combate.

Las fracciones XVII, XVIII y XIX reconocen a los trabajadores el derecho de huelga y a los patronos el derecho al amparo. Estos sin embargo, no pueden ser derechos absolutos,

la ley los reglamenta y sólo los reconoce si se ejecutan de acuerdo con las condiciones que ella establece.

El derecho de huelga, lo mismo que el de asociación profesional son conquistas relativamente recientes, dirigidas a obtener un trato más justo y humano para la clase obrera. Merced al derecho de huelga, se ha logrado que el poder del patrón no sea arbitrario, ni omnipotente.

El paro es el derecho de los patronos a suspender las labores de sus empresas, previa aprobación otorgada por las autoridades del trabajo, siempre y cuando dicha suspensión sea justa y económicamente necesaria.

Las fracciones XX, XXI y XXXI se refieren a las autoridades establecidas para derimir los conflictos que surjan entre capital y trabajo, obreros y patronos. Los tribunales de trabajo son distintos e independientes de los del orden común. Se clasifican en locales y federales y reciben el nombre de Juntas de Conciliación.

Determinadas materias, por mandato constitu --

cional , son conocidas y resueltas, cuando hubieren conflicto, por las autoridades federales. La lista ha crecido en -- virtud de varias reformas. Así tenemos la que se realiza el 9 de enero de 1978 en la que se consideró que dada la importancia que para todo el país tiene tanto la seguridad y la - higiene de los trabajadores en los centros donde prestan sus servicios, como la eficiencia en las labores, se otorgó a las autoridades federales constancia en esa rama.

El patrón que despide a un trabajador sin causa justificada, estará obligado, según lo refiere éste a --- reinstalarlo o a indemnizarlo (fracción XXII).

Los derechos que establece la Constitución y las leyes reglamentarias a favor de sus trabajadores son -- irrenunciables, es decir, aun cuando el trabajador, por necesidad o por ignorancia, expresara su voluntad de no aceptarlo que las leyes les conceden, semejante actitud no tendría ninguna validez. Por eso se afirma que el derecho del trabajo es proteccionista, pues en efecto, cuida y vela por el trabajador, para que reciba un pago justo y un trato humano (fra-

cción XXVII inciso h) del artículo 123 constitucional y artículo 15 de la Ley Federal del Trabajo .

Por la ley publicada el 19 de enero de 1943, - se reglamentó en México la fracción XXIX del artículo 123,-- creándose el Instituto Mexicano del Seguro Social. La seguridad social tiene como fin proteger al hombre trabajador y a su familia contra la enfermedad, la muerte y la miseria, así como capacitación para su trabajo. Es uno de los esfuerzos - más generosos de nuestra época y de nuestra revolución en fa- vor de los trabajadores de la ciudad o del campo, asalariados y no asalariados, a quienes asegura contra esos perjuicios - con atención médica, jubilaciones, pago de pensiones en caso de incapacidad, desempleo o muerte, capacitación profesional y otras prestaciones sociales.

El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, de nominados empleados particulares como a los empleados del estado, incluyendo los de los municipios, porque unos y otros - son empleados públicos y constituyen el sector burócratico -

que forma parte de la clase obrera. La lucha política de los empleados ya referidos originó que el mencionado Estatuto - Cardenista se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución, por lo que el artículo 123 por - reforma constitucional del 21 de octubre de 1960, publicado - en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, quedó integrado al apartado B para los servidores del Estado que - en términos textuales señala: " El Congreso de la Unión, -- sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes - sobre el trabajo, las cuales regirán, entre los Poderes de - la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajado - res de confianza. (48)

Los derechos sociales que contiene son exclusivos para la burocracia:

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus traba-

(48) Enrique Tapia Aranda. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. ed. quinta. Ed UNAM. México 1976. p 20.

adores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagaran por un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos con goce de salario integró.

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que no serán menores de veinte días al año.

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podran ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general.

V. A trabajo igual correspondera salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de - escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función - de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

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

En los casos de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

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

XI. La seguridad social se organizara conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales y maternidad, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

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

ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para 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 los casos y en la proporción que determina la ley.

e) Se establezcan 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 aprobadas.

XII. Los conflictos individuales colectivos o - intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Con ciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Fe deración y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de - la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servici o exterior se regirán por sus propias leyes.

XIV. La ley determinará las cargas que serán - considerados de confianza. Las personas que los desempeñan - disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social. (49)

(49) Alberto Trueba Urbina. Ob cit. p.p 182 y 183

B. JURISDICCION BUROCRATICA.

La palabra jurisdicción etimológicamente deriva de dos palabras latinas: Jus, derecho y dicere que significa decir el derecho.

Ahora bien, buscando el origen de su estructuración en el campo del derecho, veremos que hubo épocas en la historia en las que los individuos que habían recibido una ofensa o una lesión a lo que estimaba era su derecho reaccionaba violentamente apelando al empleo de su propia fuerza. Era éste el reinado de la justicia puramente individual, en el que casi siempre vencía el más fuerte.

Existen otras épocas en las que el sometimiento de los conflictos individuales a la decisión del pater familias o bien al jefe de la tribu, hacen las características de lo -- que llegaría a ser su jurisdicción.

Cuando aún no existían normas jurídicas escritas -

que definieran los derechos y los deberes de los individuos, ya existían jueces que daban soluciones a los conflictos ante ellos planteados, si bien hay que reconocer que dichas soluciones las dictaba mediante rituales o prácticas imperantes en la época, muchas de ellas hoy consideradas como bárbaras, por ejemplo: la ley del Tali6n, las ordalias, etc6tera.

Así llegamos hist6ricamente a la administraci6n de la justicia impartida por emperadores, monarcas y príncipes, en cuyas manos se reunían todas las funciones inherentes al poder público, militares, religiosas, etc6tera, poder de decisi6n que ejercitaban aquellas personas y que primeramente se hizo emanar de la fuerza, luego de las prerrogativas de sangre, títulos de nobleza o posici6n social privilegiada y finalmente de la divinidad. Esta constituy6 en su manera más simple las primeras formas de jurisdicci6n.

Las ideas políticas y filosóficas de libertad, igualdad y fraternidad consiguen el reconocimiento pleno de los estados modernos, que las consagran en sus respectivas instituciones en las que también se establece la manera

fundamental y categórica la división de poderes, con la cual se ha perfilado la estructura del Estado moderno que entre - otras, ejercita la función jurisdiccional.

Dentro de esta división de poderes es justo-señalar que corresponde al Poder Judicial aplicar los principios de jurisdicción.(50)

Couture señala que se integra por tres ele - mentos que son :

- . Forma
- . Contenido y
- . Función.

La forma se caracteriza por la presencia de las dos partes y el tribunal, además implica la observancia de un procedimiento.

(50) Miguel Bermúdez Cisneros. Ob cit. ps 49 y 50 .

El contenido está determinado por la existencia de un conflicto que ha de ser decidido con fuerza de cosa juzgada. Por último se incluye la función, cuyo fin está dirigido a realizar valores tales como la justicia, la paz social, etcétera, para que la cosa juzgada constituya eficazmente como medio.

Couture define jurisdicción de la siguiente forma: " Función Pública realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual por actos de juicio se determina el derecho de las partes, con el objeto de derimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factible de ejecución".

Chiovenda destaca su importancia al manifestar que la jurisdicción es la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución de la actividad de los particulares o de los órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva.

La característica fundamental de la función jurisdiccional es la de ser eminentemente pública, aunque -- bien podemos citar como sello distintivo de la misma el hecho de que sólo el Estado la ejerce, de ahí su carácter predominante.

Desde el punto de vista de Hugo Rocco "la función jurisdiccional, es pues la actividad con que el Estado interviene a instancia de los particulares, a fin de procurar la realización de los intereses protegidos por el derecho que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que las ampara".

Miguel Bermudez Cisneros refiere a que no ignoremos la voz de Carnelutti, en el sentido de que la jurisdicción es única en cuanto a ejercicio de un poder y que las llamadas clases de jurisdicción no han sido manifestaciones de un solo instituto ligados entre sí por un solo principio rector, debemos estar concientes de que la diversidad de las normas jurídicas aplicables, en la actualidad, ha hecho --- práctica la división del concepto de jurisdicción. En este --

caso, nos ubicaremos ante el estudio concreto de la jurisdicción en materia laboral.

Así veremos por principio que la estructura de la jurisdicción laboral puede presentarse con diversas características, de acuerdo con el país de que se trata, por ejemplo, bien puede ejercitarse a través de tribunales comunes, ante jueces impersonales, Tribunales Colegiados, Tribunales mixtos, etcétera. (51)

En México se ha anotado por la estructura de la jurisdicción tripartita de Tribunales integrados por una representación de trabajadores, patrones y Estado, que exige formación jurídica y especialización en Derecho del Trabajo únicamente al representante estatal, quien en todo caso presidirá el Tribunal. Los otros integrantes de la Junta de Conciliación y Arbitraje, si bien carecen en algunos casos de formación jurídica, y sobre todo la de especialización, con la experiencia en la problemática laboral que los propicia su diaria convivencia en los centros de trabajo.

(51) Miguel Bermudez Cisneros .Ob cit. ps 51 y 52.

Estos Tribunales guardan otras características, también especial: su no dependencia del Poder Judicial -- se convierte así en Tribunales Autónomos ya que si consultamos la Constitución en lo referente al Poder Judicial veremos que el artículo 94 determina : " se deposita el Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en -- Tribunales de Circuito y Colegiados en materia de amparo y -- Unitarios en materia de apelación y Juzgados de Distrito". Como se ve en ninguna parte del texto constitucional, en lo -- que concierne al Poder Judicial, se menciona a las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En cambio en la fracción XX del -- artículo 123 de la misma Constitución, se establece que las -- diferencias a los conflictos entre el capital y el trabajo -- se sujetarán a la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje. (52)

En virtud de lo expuesto anteriormente se -- tiene que originalmente los conflictos entre empleados públi -- cos y el Estado Federal, estados miembros y municipios, con --

(52) Alberto Trueba Urbina. Ob cit. p 301.

forme a la declaración de derechos sociales consignados en el artículo 123 de la Constitución de 1917, quedarán sometidos-- a la Jurisdicción de las Juntas Centrales de Conciliación y - Arbitraje.

Fuerón las leyes locales del trabajo las que de 1917 a 1928 se encargaron de reglamentar las relaciones so- ciales del Trabajo entre el estado y sus servidores, de mane- ra que los sujetos de estas relaciones, como los trabajadores en general, dirimian sus conflictos ante las mencionadas Jun- tas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

En estas condiciones la burocracia se desen- volvía progresivamente y el Estado Mexicano quedó sujeto a la jurisdicción laboral burocrática encargada de dirimir conflic- tos de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus servidores.

El 5 de diciembre de 1960, se dividió el ar- tículo 123 en dos apartados A y B este último para los Pode-- res de la Unión, Los gobiernos del Distrito y de los Territo- rios Federales y sus Trabajadores, estableciéndose en éste,--

de manera expresa la Jurisdicción Federal del Trabajo Burocrático.

Por disposición expresa del artículo 123 de la Constitución, apartado B) fracción XI, se establecen dos jurisdicciones especiales de carácter social con objeto de resolver las controversias entre el Estado y sus servidores, a saber :

- Una para las diferencias o conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus Trabajadores.

- Otra para las diferencias o conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Los trabajadores al servicio del Estado tienen su jurisdicción especial a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trata del poder al que sirven. Las normas de procedimiento a través de las cuales se ejercen las dos jurisdicciones y los actos procesales son -

los mismos.

Los Tribunales Burocráticos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ejercen funciones administrativas en los casos siguientes :

. Cuando se trata del registro de los sindicatos, y

. Cuando se trata de registrar las condiciones de trabajo. (53)

En la jurisdicción laboral burocrática se derivan los conflictos entre el Estado y sus servidores, estos conflictos se originan por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo, existen entre los poderes públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial y sus trabajadores, o por hechos íntimamente relacionados con ella. Tales conflictos pueden ser de cuatro clases a saber.

(53) Alberto Trueba Urbina. NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, 5a ed. actualizada. Ed Porrúa. México 1980.

- a) Individuales: entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores.
- b) Colectivos: entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
- c) Sindicales: entre los trabajadores y sus organizaciones.
- d) Intersindicales: entre dos o más sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

Los primeros dos conflictos se producen con motivo de la relación jurídica de trabajo establecida entre los titulares de las dependencias o instituciones y los trabajadores de base a su servicio, como reza el artículo 2o de la ley respectiva, o por hechos íntimamente relacionados con la relación laboral.

Los conflictos sindicales o intersindicales son provocados también por la relación jurídica de trabajo,

pero suponen lógicamente, divergencias en torno a derechos - escalafonarios o preferentes o de carácter profesional entre los miembros de un sindicato, o entre dos o más sindicatos - por motivos que atañen directamente las asociaciones profesionales.

Todos estos conflictos entre los trabajadores y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se tramitan-- con sujeción a las normas mismas de procedimiento consignados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 apartado B) Constitucional. (54)

La ley federal de estos trabajadores, reconoce a los servidores del Estado, tres instituciones que son - conquistas positivas de la burocracia: Derechos escalafonarios, sindicación y huelga .

(54) Alberto Trueba Urbina . Ob cit. p 540.

C. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Los antecedentes de los nuevos Tribunales especiales de la burocracia se encuentran en las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje estructurados en los estatutos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, los cuales originaron la creación de ellos, en la fracción XII del apartado B) del artículo 123 de la Constitución, para derimir las controversias individuales, colectivos o intersidicales entre los Poderes de la Unión y sus servidores o solamente entre éstos y sus organizaciones sindicales.

Los tribunales burocráticos al incluirse de manera expresa en el artículo 123, pasarán a formar parte, junto con las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la jurisdicción del trabajo como jurisdicción única que tiene a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos laborales entre el capital y el trabajo, entre el Estado y sus servidores. La jurisdicción de que se trata está gobernada por el Derecho Procesal del Trabajo, por lo que sus tribunales tienen el carácter de sociales, inclusive el Pleno de la Suprema Corte de --

Justicia aunque su función en la especie resulta contradictoria con la función que ejerce en la jurisdicción burguesa que ampara.(55)

Para vigilar el cumplimiento de los ordenamientos que marca la ley, relativos a violaciones, infracciones y sanciones, se ha creado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Nuestro máximo Tribunal dio diversos puntos de vistas, en interpretación jurídica respecto de la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En el año de 1918, la Corte consideró " que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son tribunales de Trabajo, son autoridades y en contra de sus resoluciones procede - el juicio de Amparo, son instituciones de carácter público, - que tienen por objeto evitar los grandes trastornos del orden

(55) Alberto Trueba Urbina . NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO

y de la paz pública, proteger la riqueza, la industria y el trabajo.

Mediante decreto dictado con apoyo en lo previsto en la fracción I del artículo 89 Constitucional, el Presidente Plutarco Elías Calles, acordó establecer la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. La promulgación se efectuó en Palacio Nacional el 17 de septiembre de 1972, con el refrendo del Secretario de Industria y Comercio y Trabajo de ese entonces.

El decreto contenía cinco breves artículos, en el que se ordenó el establecimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en la Ciudad de México y las regiones de conciliación que fuerón necesarias, determinando su competencia para conocer de asuntos:

. En las zonas federales.

. En los problemas y conflictos que se susciten en las industrias y negociaciones cuyo establecimiento o ex-

plotación sea motivo de contrato o concesión federal.

. En los conflictos y problemas de trabajo que abarquen dos o más estados o un estado y las zonas federales.

. En los conflictos y los problemas que se deriven de contratos de trabajo que tengan por objeto la prestación de trabajos continuos y de la misma naturaleza, a su vez en un Estado y en otros de la República.

. En los casos en que por convenio escrito de la mayoría de los representantes de una industria y los trabajadores del ramo, se haya aceptado la jurisdicción federal.

Concluiremos como ya lo mencionamos anteriormente, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el organo jurisdiccional encargado de derimir los conflictos que surjan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y sus trabajadores, es un cuerpo colegiado integrado por un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un ma--

gistrado tercer árbitro que nombran los dos representantes - citados, este último fungirá como Presidente, pero en realidad a este último lo nombrará el Presidente de la República y en razón a nuestro sistema presidencialista, dicho Tribunal - sigue las directivas políticas que ordena el jefe del Ejecutivo. (56)

D. PROCEDIMIENTO BUROCRÁTICO ORDINARIO.

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

(56) Nestor de Buen L. Ob cit. p 126.

jadores al Servicio del Estado)

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

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

II. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quién dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, señalando el lugar o lugares en donde se encuentran los documentos que no posea, para el efecto de que el --

Tribunal lo solicite, proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a la que se refiere la fracción siguiente:

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

I. REQUISITOS DE LA DEMANADA.

Primeramente entenderemos por demanda el escrito inicial de cualquier proceso, se trata de una de las partes más importantes piezas del procedimiento jurisdiccional, ya

que en ella se establecen las peticiones que estarán sujetas a reconocimiento del derecho y ser resueltas favorablemente o por el contrario al no ser debidamente probadas, serán negadas en la resolución final, en nuestro caso el laudo. (57)

La demanda tiene otros aspectos fundamentales: respecto del fondo del conflicto, de ella se van a deducir las consecuencias del reconocimiento o de la modificación de algún derecho o el cumplimiento de alguna obligación. Así mismo interrumpe el plazo de prescripción de los derechos y de las acciones que se pretendan ejercitar, una vez notificada la demanda, se está obligado al demandado a comparecer al juicio y hacer valer el plazo legal, sus excepciones y defensas, que de otro modo perderá la oportunidad de oponerla. (58)

La simple presentación de la demanda obliga al juzgador del citado Tribunal Federal, a pronunciarse sobre su competencia, si da entrada o no a la demanda.

(57) Alberto Trueba Urbina. Ob cit.p 211

(58) IBIDEM p. 212.

Por disposición del artículo 126 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, para los trámites del procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no se requiere forma o solemnidad especial y por consiguiente los escritos, promociones y comparecencias carecen de requisitos específicos, y que la demanda sea presentada por escrito o verbalmente, en cuyo caso deberá levantarse el acta respectiva de la comparecencia del demandante, debidamente circunstanciada.

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

- I. El nombre y domicilio del reclamante.
- II. El nombre y domicilio del demandado
- III. El objeto de la demanda.
- IV. Una relación de hechos y
- V. La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiera aportar directamente

te y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funda su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

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

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La contestación de la demanda se presentará en el 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 comprendidos en la demanda, y ofrecer las pruebas en los términos de la fracción V del artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cuando el domicilio del demandado se encuentra fuera del lugar en que radica el Tribunal, se ampliará el término en un día más por cada 40 kilómetros de distancia o frac-

ción que exceda de la mitad.

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

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

3. LAS AUDIENCIAS .

Como en todo procedimiento laboral, las audiencias son públicas, pero conforme a lo previsto en el artículo 128 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estarán a cargo del Secretario de Audiencias del Tribunal, el Secretario General de Acuerdos resolverá todas las cuestiones que en ella se susciten.

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

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

Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una Audiencia de Conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de

de tres días contados a partir de la fecha de citación, en esta audiencia procurará avenir a las partes, de celebrarse convenio se elevará a la categoría de laudo, que los obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. En caso de que las partes no lleguen a ningún arreglo, deberá admitirse la demanda y correrse traslado de la misma, para que le conteste el demandado conforme a derecho, entregándose por ambas partes las copias respectivas.

4. MEDIOS DE PRUEBA.

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

- . Confesional
- . Documentos Públicos
- . Documentos Privados
- . Dictámenes Periciales
- . Reconocimiento o Inspección Judicial
- . Testigos

. Fotografías, copias fotostaticas, registros dactiloscópicos, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

. La fama pública

. Presunciones y

. Demás medios que produzcan convicción en el juzgador.

La prueba confesional, es a cargo de las partes y su regulación la encontramos en el artículo 760 fracción VI.

Las partes que van a desahogar prueba confesional deben ser citados por conducto de su apoderado, pero hay ocasiones en que es indispensable se realice por medio de notificación personal, tal es el caso cuando la Junta deja pendiente el desahogo de la prueba confesional por cualquier circunstancia y cuando señale día y hora el desahogo de dicha prueba, la junta deberá ordenar la notificación personal con apercibimiento de que si no comparece se le tendrá por confesa en sentido afirmativo.

Las documentales: la regula la fracción V del artículo 760 de la Ley, señalando que los interesados deberán exhibir desde luego los documentos u objetos que ofrezcan como prueba.

Dentro de esos documentos deben quedar incluidos tanto los documentos públicos como los privados: dentro de los últimos que provengan de las partes o de los terceros, copias fotostáticas, correspondencia, etc.

La prueba pericial la establece el artículo - 760 fracción VIII. Se señala como supuesto que el oferente de la prueba deberá precisar la materia sobre la que va a versar y se deben presentar los peritos con sus dictámenes en la audiencia de desahogo de la pericial.

Los trabajadores podrán solicitar a la junta que les nombre peritos, debiendo exponer las razones económicas que le impidan pagar los honorarios correspondientes.

La prueba testimonial, es el único medio idó-

neo para acreditar situaciones de hechos tales como despido, insultos que originen la rescisión de los contratos. Por eso se le considera como la reina de las pruebas en materia laboral.

Para ofrecer la prueba testimonial, se expresarán los nombres de los testigos, puede ofrecerse en el sentido de que serán presentados por el oferente y solicitarse que la junta los cite dando los motivos por los cuales el oferente está impedido para presentarlos personalmente. También se podrán girar exhortos para la recepción de la prueba testimonial. Artículo 760 fracción VII. Se debe exhibir el interrogatorio en sobre cerrado o presentarla directamente en la audiencia de desahogo de la prueba.

En el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo prevee la posibilidad de recibir todos los medios de prueba como son : la inspección judicial, la presuncional, y la instrumental de actuaciones.

5. DESAHOGO DE PRUEBAS.

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

6. ALEGATOS.

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

proveer en cuyo caso dicho Tribunal, acordará la práctica de las diligencias necesarias.

7. EL LAUDO.

El laudo, es la resolución que pone fin a los conflictos del Trabajo Burocrático, el cual deberá ser congruente con la demanda y contestación. El tribunal apreciará en conciencia las pruebas presentadas sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fé guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funde su decisión.

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

ra ello.

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

E. DIVERSAS EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA LABORAL BUROCRATICA.

En virtud de que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como su nombre lo indica está por encima de todos los órganos de justicia, ya sean federales o locales, - es la que en forma definitiva resuelve sobre la constitucionalidad de los fallos emitidos por aquellos, interpreta la Constitución, resuelve la constitucionalidad de las leyes, es en fin quien ejerce el control de la constitucionalidad de la vida jurídica del país; su influencia moderadora de los abusos-

de poder de los funcionarios, sirve y ha servido por todos - los años de la vida independiente de México para afianzar el indefectible derecho de defensa en juicio o corregir las muchas veces irritante anomalía de que se dicten sentencias arbitrarias o al capricho de los juzgadores. Ha venido en definitiva a establecer el valor del derecho y a la protección - de los ciudadanos frente a instituciones de la justicia y para crear el clima de tranquilidad y confianza en el Estado de Derecho, porque sus fallos son siempre apegados a las leyes - de la Constitución.

A continuación procederemos a transcribir las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha resuelto en los diferentes casos presentados por los trabajadores al servicio del Estado.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 309.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IM RESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS. Conforme al artículo 46 de

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - ningún trabajador puede ser cesado sino por justa causa, y - el artículo 46 bis de la propia ley ordena: "Cuando el trabajador incurra en algunas de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el Jefe Superior de la oficina procederá a levantar el acta administrativa, con la intervención del trabajador y un representante del Sindicato - respectivo, en el que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado, y la de los testigos de cargo y descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia, debiéndose entregar en el mismo acto, una copia para el trabajador y otra al representante sindical" y sigue diciendo que si a juicio del Titular procede demandar la terminación - de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañaran como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al levantarse ésta se hayan agregado; por lo que el cumplimiento del requisito señalado - en el artículo 46 bis, debe ser considerado como elemento básico para la procedibilidad de la acción intentada. El razonamiento anterior lleva a la conclusión de que si el juicio co-

rrespondiente el trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se cometa y el titular no demuestra haber cumplido con dicha exigencia legal -- se esta en presencia de un caso de incumplimiento a la Ley -- que por si sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.

Séptima Epoca. Quinta parte.

Vols. 181-186 A.D. 7595/82 Edgar Pérez Cáno.5 votos.

Vols. 181-186 A.D. 2670/83 Maximiliano González Rivera.5 votos

Vols. 181-186 A.D. 5557/83 Alvaro Pedraza Meléndez.5 votos.

Vols. 181-186 D.D. 7148/82 Juventino Mata Mejía.5 votos.

Vols. 181-192 A.D. 9737/83 Srio. de Agricultura y Recursos - Hidraulicos. 4 votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 310.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA EL CESE DE LOS. En virtud de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus relaciones con los empleados públicos ha pasado a ser sujeto de contrato de trabajo, de manera que al separar a uno de sus servidores no obra como autoridad -- sino como patrono, de lo que resulta que el amparo que se inter

pone contra ese acto, es improcedente, toda vez que el juicio de garantías sólo procede contra actos de autoridad atento a lo previsto por el artículo 103 constitucional, en sus fracciones I, II y III. Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado concede a los servidores del Estado un recurso ordinario que cuando estimen que fuerón violadas en su perjuicio algunos de sus derechos, recursos mediante el cual deben acudir principalmente al Tribunal de Arbitraje que según el artículo 99 de dicha Ley, son competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y de las intersindicales de la propia unidad, y después, en su caso, el Tribunal de Arbitraje, -- que tienen competencia para resolver en revisión los conflictos individuales de que se ha hecho mérito.

Nota: El artículo 99 citado, corresponde al 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente.

Quinta Epoca.

Tomo LXV, pág 3506 R 336/40. Solís A. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXVII, pág. 1623 R 6089/39 Saáñez José Alfonso. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXVII, p-ag 3797 R 3284/39 Ongay y Reryen Carlos M. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXXII, pág 3540 R 5364/41 Villanueva S Luis. Unanimidad de 4 votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 311.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ANTES DE OCURRIR AL AMPARO, DEBEN HACERLO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados por actos de los titulares de las dependencias en que prestan sus servicios, si desean reglamentar tales actos deben ocurrir al Tribunal de Arbitraje a proponer sus correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías pues si en su lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren directamente al juicio de amparo, éste debe sobreseerse.

Quinta Epoca.

Tomo LXX. Pág 2415. R. 3603/41 Aguilar Waldo. 5 votos.

Tomo LXX. Pág 4624. R. 2266/41 Amaya Abelardo. 5 votos.

Tomo LXXII. Pág 1817. R. 5303/41 Ramirez V. Jesús y Coag. 5 votos.

Tomo LXXIII. Pág 6435 R. 394/42 Valdés Rafael A. Unanimidad de 4 votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 312.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CAMBIO DE LUGAR DE ASIGNACION DE LOS, INJUSTIFICADOS. El artículo 15 fracción VI de

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- exige como requisito que en el nombramiento, se especifique el lugar en que el trabajador debe desempeñar sus labores: de manera que si el trabajador tenía nombramiento para laborar en cierta ciudad, no se justifica la posibilidad de que se envíe a otra población "por bien del servicio" carecen de validez el acta de abandono que se le levanta en esta última población.

Séptima Epoca. Quinta Parte.

Vol.35. Pág 45 A.D. 4430/70 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 175- 180. Pág 43 A.D. 6261/82. Secretario de Educación Pública. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 157-162 Pág 59 A.D. 411/ 81 Valente Rodríguez Ariza. 5 votos.

Vols. 181-186 A.D. 5558/ 82 .Secretaría de Educación Pública. 5 votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 313.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. POR ACTOS DE VIOLENCIA. Los actos de violencia en contra de un compañero de trabajo dentro de las horas de servicio y en el local de la oficina donde labora, configurararn la causal de cese pre

visto en el inciso a), de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Séptima Epoca. Quinta Parte.

Vol. 42. Pág 84 A.D. 619/72 Horacio Sol Ventura. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 45. Pág 53 A.D. 2584/72. Secretaria de Comunicaciones y Transportes. 5 votos.

Vol. 54. Pág 33 A.D. 5890/72 Secretaria de Hacienda y Crédito Público. 5 votos.

Vol. 62. Pág 34 A.D. 3536/73 Felipe de León Garcia. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 62. Pág 34 A.D. 3538/73 Secretario de Hacienda y Crédito Público. Unanimidad de 4 votos.

TESIS RELACIONADA. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, FALTA

DE PROBIIDAD COMO CAUSAL DE CESE. El hecho de que un empleado público, devuelve la suma de dinero de cuyo faltante se le hizo responsable, no desvirtúa la existencia de la falta de probidad y honradez que comete, y por el contrario la devolución del dinero evidencia, la admisión de su parte de haber dispuesto del mismo, razón por la cual, se configura la causal de cese prevista en el artículo 46 fracción V, inciso a) e i) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Séptima Epoca. Quinta parte.

Vol. 40. Pág 81 A.D. 5082/71 Isidro Marcial Aguilar. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 53. Pág 27 A.D. 5250/72 Jose Luis Lima Quiroz. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 57 Pág 41 A.D. 1311/73 Javier Rebollar Montero. 5 votos.
 Vol.72 Paq 44 A.D. 4660/74 Secretaria de Hacienda y Crédito -
 Público. UNANIMIDAD de 4 votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 314.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORI
 ZACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Cuan
 do el titular de una dependencia burocrática expone por via -
 de excepción las causas que motivarán el cese de un trabaja
 dor del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitra
 je no puede negarse a estimularlas, aunque no haya acudido al
 mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque-
 semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordena --
 miento legal.

Quinta Epoca.

Tomo XCVII. Pág 1274 A.D. 6116/ 46 Secretaria de Educación---
 Pública. Unanimidad de 4 votos.

Tomo CII. Pág. 284 A.D. 2471/49 López Martinez Maria Rosaura.
 Unanimidad de 4 votos.

Tomo CVII. Pág. 344 A.D. 4396/47 Secretaria de EDUCACIÓN Pú-
 blica. Unanimidad de 4 votos.

TESIS JURISPRUDENCIA 316.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B". sino en los relativos a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en la referencia a la estabilidad del empleo.

Séptima Epoca. Quinta Parte.

Vols.121-126. Pág 92 A.D. 3635/78 Manuel Vázquez Villaseñor. 5votos.

Vols.139-144.Pág.54.A.D. 1485/80 Instituto de Seguridad y - Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 145-150. Pág. 65 A.D. 6624/80 Secretaria de la Reforma Agraria. 5 votos.

Vols.169-174.Pág 46 A.D. 7306/82 Jaime Moreno Ayala. Unanimidad de 4 votos.

Vols 175-180. Pág 44 A.D. 1626/82 Secretaria de la Reforma -

Agraria. 5 votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA 317.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DESPIDO, PRESCRIPCIÓN --
 DEL DERECHO PARA EFECTUARLO. El derecho del titular para efec
 tuar el despido de un trabajador comienza a correr cuando con
 cluye la investigación o investigaciones que sea necesario --
 efectuar para determinar la responsabilidad en que el trabaja
 jador haya incurrido.

Séptima Epoca. Quinta parte.

Vols. 26. Pág 17 A.D. 4293/70 Guillermina Castillo Cruz. Unani
 midad de 4 votos.

Vols. 54. Pág 34 A.D. 4756/72 Secretaria de Hacienda y Crédito
 Público. Unanimidad de 4 votos.

Vol. 61. Pág 52 A.D. 4184/73 Secretaria de Hacienda y Crédito-
 Público. 5 votos.

Vols. 64. Pág 34 A.D. 384/74 Secretaria de Hacienda y Crédito
 Público. 5 votos.

TESIS JURISPRUDENCIAL 318.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN QUE CONSISTE EL ABAN
 DONO DE EMPLEO POR LOS. A falta de disposición legal que de-
 fine lo que debe entenderse por abandono de empleo, no debe-

acentarse el criterio del factor tiempo como determinante de la existencia o inexistencia de que ese abandono, pues para precisar lo como causa de cese, debe entenderse a la naturaleza de las funciones encomendadas al empleado público, ya que el fin que persigue el artículo 44, fracción I, de los Trabajadores al Servicio del Estado, es que el empleado público - esta siempre atendiendo el servicio que tiene encomendado de suerte que el abandono depende de desatender una función determinada, aun cuando sea momentánea sin considerar el tiempo del abandono.

QUINTA Epoca.

Tomo XCVII. Pág 326 A.D. 1210/47. Secretaria de Salubridad y Asistencia . Unanimidad de 4 votos.

Tomo CIII. Pág 1279 A.D. 4314/49 Fernández de Jáuriguí José.- Unanimidad de 4 votos.

Tomo CVIII. Pág 1292 A.D. 708/50 Hospital Infantil. 5 votos.

Tomo CXV. Pág 192 A.D. 3132/52 Secretaria de Hacienda y Crédito Público. 4 votos.

Tomo CXVII. Pág 1140 A.D. 6352/47 Secretaria de Trabajo y Previsión Social. Unanimidad de 4 votos.

TESIS JURISPRUDENCIAL 319.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS, DEBE APORTARSE COMO PRUEBA. Si el

procedimiento laboral el actor o el demandado no demuestra - la existencia y contenido del Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo que rigen en una Secretaría de Estado o no - aportan la parte relativa en que funcionan los hechos y derechos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede tomarlo en cuenta al dictar el laudo, si no se ofrece como prueba.

Séptima Epoca. Quinta Parte.

Vols. 127-132. Pág 76 A.D. 1705/79 Jose Pedro Vega Ledezma.- 5 votos.

Vols. 133-138. Pág 73 A.D. 4473/79 Abraham González Hernandez. Unanimidad de 4 votos,

Vols. 139-144. Pág 55 A.D. 6551/79 Fernando Mendoza Rodriguez. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 145-150 A.D. 5218 Gilberto Montolongo Nuñez. 5 votos.

TESIS JURISPRUDENCIAL 320.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SALARIOS CAIDOS. La condonación al pago de salarios caídos en favor de los Trabajadores del Estado, no es contraria al artículo 13 de la Constitución Federal, porque no se trata de emolumentos decretados en favor de una persona, sin causa legal, sino de responsabilidad específica del Estado.

Quinta Epoca.

Tomo LXXXIII. Pág 4213. R.8540/44 Secretaria de Marina, mayoría de 4 votos.

Tomo LXXXIV. Pág 2543 R. 4672/43. Jefe del Departamento del Distrito Federal. Mayoría de 4 votos.

Tomo LXXXIV. Pág 3281. JUzgado de Distrito en el Distrito Federal en Materia Administrativa.

Tomo LXXXV. Pág 2162 R. 6706/44 Secretario de Hacienda y Crédito Público. Mayoría de 4 votos.

Tomo XCVI. Pág 1683 A.D. 974/47 Gobernador del Distrito Federal. Unanimidad de 4 votos.

La función administrativa que realiza el Estado a través de su titular el Poder Ejecutivo, cada día más complejo, más que por los fines que persigue, lo es por el elemento humano encargado de desempeñarla.

La burocracia en su actividad, constituye un importante sector social y económico en nuestro país que aun cuando la consideran como la clase privilegiada entre las demás clases trabajadoras, en realidad, el Estado no le ha concedido privilegios, sólo la ha ido reconociendo paulatinamente los derechos que le corresponden. Sin embargo, este reconocimiento no ha sido motivado por concesión y gracia del Estado, sino por la lucha de la clase trabajadora en nuestro país por lo --

grar el reconocimiento de sus derechos los cuales se han con-
signado al rango constitucional.

El trabajador al servicio del Estado, ha logrado su incorporación como sujeto del derecho de gentes, a la Ley-Suprema que lo protege al igual que los trabajadores al servi-
cio de la iniciativa privada. La diferencia entre los prime-
ros y los segundos no la representa ninguna Ley discriminati-
va, sino que consiste en las autoridades que en sus respecti-
vas competencias regulan sus relaciones de trabajo y deriven-
sus controversias.

Sin embargo el burócrata en ocasiones se encuen--
tra su desventaja con respecto a las demás clases trabajadoras
cuando el titular de una dependencia de gobierno, sustituye --
disposiciones jurídicas por disposiciones políticas, cometien-
do de esta forma una flagrante violación a nuestra Ley Suprema.

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

PRIMERA.- Al ir creciendo los grupos sociales surge como una necesidad el Derecho, norma que determina la conducta social y que por ello los destinatarios deben de observarla espontáneamente, sin embargo no hay que descontar una posibilidad contraria, surgiendo por ese motivo un proceso.

SEGUNDA.- El establecimiento de un régimen justo y una organización social llevadera, sólo es posible mediante el procedimiento cuyo objetivo final es la realización del derecho o la satisfacción de la justicia.

TERCERA.- En nuestro país, el Estado es el patrón mas importante dada la gran cantidad de trabajadores que tiene a su servicio, por lo que este sector requiere de una esencial atención respecto a los antecedentes y vínculos de desarrollo laboral que han obtenido, a fin de garantizar el funcionamiento correcto del aparato estatal. Asimismo encontramos que la finalidad encomendada al Ejecutivo para la satisfacción de los intereses colectivos de la sociedad, lo logra a través de las personas físicas que asumen la calidad de los servido

res publicos, funcionarios o empleados.

CUARTA.- En los períodos historicos de México variaron las circunstancias laborales así tenemos que en la época prehispánica ya tenía una organización de un Estado Político Social, sin -- que existiera un derecho escrito, sin embargo la estructura-- del servidor al servicio del Estado la encontramos ya, misma-- que resulta ser el antecedente del actual burocrata.

QUINTA.- Estimamos que uno de los frutos más importantes del - movimiento Revolucionario de 1910, lo constituye el artículo 123 de la Constitución Política Social de 1917, mediante el cual-- el Congreso Constituyente de Queretaro, se avocó con valentía y decisión a crear un derecho protector, tutelar y reivindicatorio de la clase trabajadora nacional, sin embargo no definió las relaciones establecidas entre el Estado y quienes les prestan sus servicios, razón por lo que nace la inquietud de legislar a los trabajadores burocratas, toda vez que es un derecho de lucha de clases, logrado a través de la historia.

SEXTA.- En virtud de la evolución, se ha reconocido la impor-- tancia de la persona humana, como sujeto de derecho laboral,-- por medio de los estatutos existentes que proclaman la dignidad

del Servidor Público y limitan en algo las arbitrariedades de los que detentan el poder y que en forma específica en forma específica en nuestro país se respetan muchos derechos del burocrata y el gobierno se preocupa por su seguridad social.

SEPTIMA.- La burocracia es el problema más complejo del Estado moderno ya que aparece como un mal necesario, toda vez que con el abuso de su fuerza es un mal intolerable y sin embargo sin ella se rompería el equilibrio social de nuestra sociedad, por lo que el principal objetivo del Derecho Burocrático, es-- la necesidad social de regular las relaciones laborales, entre el Estado y sus trabajadores, surgiendo con ello la Ley Reglamentaria al artículo 123 Constitucional apartado "B".

OCTAVA.- El Derecho burocrático, goza de independencia legislativa, doctrinaria y se contempla desde el punto de vista material y procedimental, en sus dos aspectos fundamentales individuales y colectivos, sin embargo se encuentra delimitada de su contenido en el Derecho Constitucional y Administrativo ya que estos ordenamientos legales están consignados los derechos de los que prestan sus servicios al Estado. Por tal razón la Administración Pública es la máxima institución política, que _

tiene una compleja acción encaminada en fijar métodos, normas y tácticas que regulan la actividad administrativa, estableciendo el orden jurídico en el país.

NOVENA.- El sindicalismo burocrático coadyuva al mantenimiento del Estado, pues la representación sindical de los burócratas es nula, precisamente porque los líderes en su corrupción buscan prevendas personales de orden político y económico, -- con sacrificio y explotación de sus representados.

DECIMA.- Para corregir las anomalías de la burocracia, se requieren de dos acciones conjuntas, una de la Administración Pública y otra de los Trabajadores al Servicio del Estado a saber :

Capacitación permanente de funcionarios y empleados, y Un movimiento gremial burocrático limpio y honesto que proscriba definitivamente a sus actuales líderes y a los vicios que entraña la corrupción sindical.

DECIMA PRIMERA.- El procedimiento en materia laboral burocrático busca un equilibrio entre la fuerza del Estado y los derechos de los trabajadores dado que el mismo, participa como un

particular, sin mas prerrogativas que los que corresponden a los trabajadores como persona físicas, por la que los laudos - que emite el tribunal del conocimiento se resolverán a verdad sabida y buena fe guardada, concediendo la razón a la parte a la parte que mejor demuestre la procedencia de sus acciones y defensas.

DECIMA SEGUNDA .- Por otra parte nos corresponde a los juristas comprometernos a encontrar nuevas formulas para hacer que efectivamente el Derecho Burocratico, sea protector, tutelar y reivindicatorio de los Trabajadores al Servicio del Estado y para ello se deba depurar y eliminar aquellas normas burocráticas que sean atentatorias contra los empleados y funcionarios públicos, para la tranquilidad de México y satisfacción de las crecientes demandas de estos trabajadores.

B I B L I O G R A F I A1. OBRAS DE DOCTRINA.

1. Acosta Romero Miguel TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México 1981.
2. Arredondo Muñoz Ledo B. HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA Editorial Porrúa México 1975.
3. Briceño Sierra Humberto. DERECHO PROCESAL Volumen I, II y III. México 1969.
4. Castorena J. Jesús. MANUAL DEL DERECHO OBRERO. Séptima edición. Editorial Composiciones Tipográficas para Off set "Ale". México 1984.
5. Davalos Morales José. DERECHO DEL TRABAJO 1. Segunda edición. Editorial Porrúa México 1988.
6. De Buen L. Nestor. DERECHO DEL TRABAJO. Tomo II. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1981.
7. De Buen L. Nestor. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Editorial Porrúa. México 1988.
8. De La Cueva Mario. EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Décima primera edición . Editorial Porrúa. México 1988.

9. De Pina Rafael. CURSO DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Editorial ediciones Botas. México 1952.
10. Fix Zamudio Hector y José Ovalle Favela. DERECHO PROCESAL. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1983.
11. Guerrero Euquerio Manuel. DERECHO DEL TRABAJO. Undecima -- edición Editorial Porrúa. México 1980.
12. Leon Portilla Miguel. LOS ANTIGUO MEXICANOS. Séptima edición. Fondo de Cultura Económica. México 1983.
13. Margadant F. Guillermo S. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. Séptima edición. Editorial Esfinge. México -- 1986.
14. Mendieta Nuñez Lucio. EL DERECHO PRECOLONIAL. Editorial -- Porrúa. México 1961.
15. Mendieta Nuñez Lucio. 50 AÑOS DE LA REVOLUCION. Editorial Porrúa México 1961.
16. Mendieta Nuñez Lucio. SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1961.
17. Moreno Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Sexta edición Editorial Pax-México. México 1981.

18. Porras y López Armando. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Textos Universitarios. Editorial Porrúa. México 1971.
19. Tena Ramírez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México 1973.
20. Trueba Urbina Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. Editorial Porrúa. México 1973.
21. Trueba Urbina Alberto. NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1973.

II. LEGISLACION.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 87a. Edición. Editorial Porrúa. México 1989.
2. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 60a. Edición actualizada comentada por TRUEBA URBINA, ALBERTO y José Trueba Barrera. Editorial Porrúa. México 1989.
3. LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. 26a. Edición. Editorial Porrúa. México 1989.

III. OTRAS FUENTES.

1. Alonso Martín. DICCIONARIO DEL ESPAÑOL MODERNO. Quinta Edición. Editorial Aguilar. México 1975.

2. Fix-Zamudio Hector. PANORAMA DE LOS DERECHOS PROCESALES DEL TRABAJO Y PROCESAL BUROCRATICO EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO. --

Revista Mexicana del Trabajo número 2. México 1965.

3. Tellez Cruces Agustin. INFORME RENDIDO A LA SUPREMA CORTE - DE JUSTICIA DE LA NACION AL TERMINAR EL AÑO DE 1987. Tercera -

parte. Tribunales Colegiados de Circuito.