

186
24



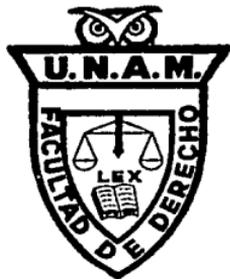
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS TRABAJADORES NUMERARIOS DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

MOISES CRISPIN GUERRERO



Ciudad Universitaria, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



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.

**LOS TRABAJADORES NUMERARIOS DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

	PAG.
<i>I n t r o d u c c i ó n .</i>	1
<i>I. Antecedentes de los trabajadores al servicio del Estado.</i>	3
<i>A. Surgimiento del burocratismo en Roma.</i>	3
<i>B. Los burócratas durante la colonia en México.</i>	11
<i>C. El burocratismo en la Reforma de 1857.</i>	22
<i>II. Relaciones laborales del Estado y sus trabajadores.</i>	31
<i>A. El Estado como patrón.</i>	31
<i>B. Definición de trabajador.</i>	35
<i>C. Clases de trabajadores.</i>	41
<i>D. Formas de constituir la relación laboral</i>	47
<i>III. Condiciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado.</i>	54
<i>A. Lugar en donde debe prestarse el trabajo</i>	54
<i>B. La jornada de trabajo.</i>	61
<i>C. El salario, lugar, tiempo y forma de pago.</i>	68
<i>D. Capacitación y adiestramiento.</i>	74

IV. Los trabajadores al servicio de la Procuraduría General de la República.	80
A. Estructura y organización de la Procuraduría General de la República.	80
B. Clasificación de los trabajadores de la Procuraduría General de la República.	91
C. Concepto y operatividad de los trabajadores numerarios.	100
Conclusiones.	109
Bibliografía	112

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

Para solucionar en forma satisfactoria una situación adversa, es necesario conocer más a fondo la causa que le dió origen. De tal manera que una vez estudiada ésta, estemos en posibilidades de manejar diferentes alternativas, de acuerdo al devenir experimentado. El mundo de la fenomenología social nos muestra cómo el hombre cuando toma conciencia de algo que le afecta a él mismo o al conglomerado con el que convive, es capaz de tomar determinaciones drásticas inclusive, con tal de arreglar lo que le preocupaba. En nuestro caso específico, conviene conocer aunque sea someramente lo que han sido los burócratas y el papel que han jugado durante el transcurso de su propia historia.

En el primer capítulo analizamos lo que fueron los burócratas, principalmente en Roma y en México durante la Colonia y la Revolución de Ayutla.

El capítulo segundo trata entre otros aspectos al Estado como patrón, después se define lo que significa el término trabajador, cuantas clases de trabajadores existen, así como las formas de constituir una relación laboral.

El tercer capítulo habla de un renglón muy importante, el de las relaciones laborales, es el que se refiere a las condiciones laborales de los trabajadores públicos, entre otras las siguientes: lugar en donde se presta el trabajo, la jornada de trabajo y las diferentes modalidades que la integran, el salario y el conjunto de prestaciones que lo conforman, así como el significado de capacitación y adiestramiento.

En el último capítulo, es decir el cuarto, expone específicamente el tema objeto de nuestra tesis, en primer lugar se explica de manera general la estructura de la Procuraduría General de la República, después se mencionan las clases de trabajadores que existen en la mencionada institución, para finalizar con un estudio de los trabajadores numerarios al servicio de la misma.

Es nuestra intención que el lector se forme un concepto de lo que significa ser empleado numerario, para tal efecto, trataremos de utilizar un lenguaje sencillo que no contenga muchos tecnicismos jurídicos, con lo cual trataremos de lograr que en lugar de tener un trabajo técnicamente aceptable, éste sea plenamente entendible.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A. El Surgimiento de la Burocracia en Roma

La historia de Roma se divide para su mejor estudio en tres etapas, la Monarquía, la Republicana y el Imperio, la Monarquía comienza con Rómulo y Remo, que fundan Roma dando asilo a hombres de todas clases entre bandoleros y asaltantes y secuestrando a las Sabinas, se viene una invasión de Roma por los etruscos, la dominación etrusca se extendió a través de los reynados de: Tarquino El Antiguo, Servio Tulio, y termina con Tarquino el Soberbio, que es expulsado de Roma, con lo que da nacimiento, la República, durante esta etapa los magistrados son los que gobiernan en Roma, dos supremos magistrados llamados Cónsules son los que se reparten el poder para gobernar mejor, el pretor Maximus y el pretor Minor, debido a las constantes excursiones bélicas que hacían los romanos para conquistar nuevas tierras, los cónsules tienen que salir constantemente de Roma al frente de las legiones romanas, recordemos que en un principio los romanos era un pueblo agrícola cien por ciento, y conforme fueron creciendo y recibiendo influencia de otras culturas, nuevos horizontes se abrieron ante sus ojos, comprendieron que con una costa tan extensa estaban en peligro de sufrir invasiones, por eso lucha contra Cártago de 264 a 202 A. de C. y poco después contra Macedonia, y es por todas estas salidas que los cónsules comienzan a crear nuevas magistraturas de menor importancia, pero más especializadas, porque a partir de entonces ya tenían una función específica cada una de ellas, como en la burocracia actual, que es una delegación de funciones, igual en Roma, los magistrados le-

gan funciones en manos de magistrados para que no se rompa la estructura romana, comentando con respecto a los magistrados que van creando los -- cónsules, se puede mencionar que son burócratas, ya que estaban al servicio de los últimos. Por otra parte, como sabemos, en un principio, estos -- cargos sólo podían ser ocupados por Patricios, de lo cual se deduce que -- eran gente distinguida, que podía sostenerse en el puesto, porque como dice la historia, eran puestos honorarios, no tenían sueldo, sin embargo se puede comentar que en un momento, eran tantos los gastos cortesanos en -- fiestas por sus victorias en las campañas militares, que no les duraban sus fortunas y después las recuperaban por medio de la corrupción, cosa que se daba más, fuera de Roma con los procónsules o proprettores, estos magistrados duraban un año en su cargo, cuidaban los intereses de la metrópoli y administraban justicia entre los ciudadanos romanos, caso típico de estos; Poncio Pilatos, en Judea que fuera de lo mencionado, no le interesaba nada y entregó a un judío para no meterse en problemas.

Se puede aclarar que en un principio, eran sólo Patricios los que podían -- ejercer estas magistraturas, pero a partir de la rebelión de los plebeyos, estos van ganando una por una de las ya mencionadas, y así se van integrando a la vida política que antes tenían vedada.

*En los casos de conflicto con el senado, el rey se apoyaba a menudo en la plebe, convirtiéndose así en protector de los plebeyos, en 510, privados estos de tal protección, se sentían incómodos en la nueva Roma Republicana, con su ambiente tan senatorial y decidieron irse. Se retiraron según la leyenda, al monte Aventino (Montesacro), donde un embajador del senado, Menenio Agripa, les dirigió su famoso discurso..

convenciendo a los plebeyos de que regresaran a la abandonada ciudad. Más a título de compensación, permitiéndoseles un representante en la Roma Patricia, el famoso tribuno de la plebe, Sacrosanto, o sea Inviolable, primero por juramento colectivo de la plebe, y desde la época de las -- XII tablas, también por la promesa de los patricios. Estos tribunales como sabemos, derecho de veto, respecto de todo acto de los órganos públicos de Roma. Su formidable poder sugiere una derrota del senado, mucho más grave de lo que la historiografía romana quiere confesarnos". (01)

En esta cita, se habla precisamente de la forma en que los plebeyos comienzan a escalar la cuesta hacia el poder, en contra de los patricios que terminó cuando hubo señadores y cónsules plebeyos e incluso se permitió la boda entre unos y otros, por otro lado, mencionaremos que todos estos cargos, - como lo menciona en un pasaje la cita, era por elección popular, es decir, - a través del voto, los romanos tenían un sistema para realizar este tipo de elecciones mediante censos que levantaban cada cinco años, el autor dice - que en un principio fueron de carácter militar, debido a las constantes campañas de guerra que emprendían los romanos, que ya después se convirtieron en censos fiscales para conocer el monto de los ingresos de cada romano y saber cuánto podía pagar cada quien de impuestos, pero la función más importante de estos censos, era repartir a la gente, según su estrato social, en Curias. Estas tenían la función de elegir magistrados y aprobar leyes. En la época en que los patricios tenían todo el poder, estas curias tenía más validez para los comicios que las de los plebeyos, para levantarlos centos contaban con dos magistrados llamados censores.

(01) Margadant S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano. p. 31.

**Magistrados de la época republicana creados entre el año 443 y 435 A. de C., en número de dos elegidos por los comicios centurianos cada -- cinco años sin gozar de Imperium ni jurisdicción civil, sus atribuciones quedaban reducidas a la confección del censo o empadronamiento de los ciudadanos romanos*.* (2)

Dentro de la esfera de facultades de los magistrados, según su función es -- muy común que encontraremos la palabra "Imperium" (aptitud suprema de -- mando correspondiente a los magistrados superiores, que se personifican como la supremacía del Estado, que tienen el derecho de exigir obediencia de sus órdenes al pueblo), en la cita que vimos aclara el autor que los censores no tenían imperium, algunos otros magistrados lo tenían en forma limitada, los cónsules gozaban fuera de Roma de éste en forma ilimitada, porque dentro de la ciudad se encuentran en primer lugar con la "Intercesión" del otro consul, o con el veto del tribuno de la plebe, veamos ahora en que consistía el imperium; hablando precisamente de los cónsules, encontramos entre sus funciones: la Coercitio (función policiaca, la iurisdictio (facultad de dirigir la administración de justicia), el mando militar, el Ius Agendi Cum Populo (derecho de hacer proposiciones a los comicios), el Ius Agendi Cum Senato (derecho de pedir opinión al senado), así como gran poder en asuntos financieros, es decir, que en una sola persona se reunían los poderes para manejar una nación, cuyo símbolo son las varas (fases, de donde se deriva fascismo).

Ahora bien, los ejemplos que se han dado, son sólo algunos de los funcionarios públicos que existían en Roma, pero faltan otros. Asimismo, saber cómo se elegían, qué funciones tenía a su cargo, vamos a tratar de mencionar algunas de estas magistraturas.

(2) Gutiérrez Alvis y Armario, Faustino. Diccionario de Derecho Romano, p. 103.

Senado: Asamblea o cuerpo consultivo, pilar fundamental de la constitución política romana, que subsiste desde la monarquía hasta el imperio, varía en atribuciones y competencia. Bajo la república adquiere mayor importancia, son elegidos por los cónsules entre los magistrados, adquiere mayor fuerza y lleva asuntos en la administración interior, financiera, militar y teniendo la dirección de la política exterior, su fuerza cede durante el imperio, al dividirse, una parte se quedó en Roma y la otra se fue a Constantinopla.

Este cuerpo es creado por Rómulo, en un principio constó de cien miembros, se dice que de preferencia eran hombres de edad avanzada, aunque los elegían los pretores, más bien debieron ser elegidos por los comicios, a las leyes que decretaban se les llamaba senado consultos, como el *Senato Consultum Aclianum*, senado consulto del año 212 d. de J., prohibiendo obtener materiales de construcción de edificios para negociar con ellos.

Cuestura: Eran magistrados inferiores del pueblo romano, auxiliares directos de los cónsules, el número de estos, al igual que sus funciones variaron a través del tiempo. En un principio eran elegidos por los cónsules por que como se dijo eran auxiliares de ellos, sin embargo, debido a la importancia de algunas de sus funciones, fueron cargos de elección popular, a través de la comitia tributa, cuando terminaban su mandato, se les concedía la "Quaestorios", título honorífico mediante el cual tenían derecho a ocupar un lugar en el senado. Por esto último se dice que los cónsules escogían a los senadores de entre los magistrados.

Ahora veamos las clases de cuestores que había y sus funciones: *cuestores Agusti*, auxiliares directos del emperador, *cuestores Parricidi*, encargados de

conocer de los parricidios, *cuestores Provincialis*, encargados de auxiliar a los gobernadores de las provincias en la administración financiera y *cuestores Urbanis*, que se encargaban de la dirección administrativa de la ciudad.

Comicios por curias: asamblea del pueblo romano organizada por curias, existente desde la época monárquica, en que la población *Patricia* se agrupaba en treinta curias, las que constituían la unidad de voto. Sus atribuciones fueron varias, si bien no se tienen por exactas las pretensiones de la leyenda que le asigna funciones legislativas, electivas y judiciales. En la época histórica conservan como funciones la aprobación del testamento comicial, la *adrogatio*, la *cooptatio* o agregación de una nueva gens a la ciudad y la ratificación o investidura de los magistrados designados.

Pretura: Inicialmente cada uno de los supremos magistrados de la constitución republicana, después denominados cónsules, también recibió este nombre el dictador (*Praetor Maximus*) son elegidos por la *comitia centuriata*, sin designárseles una función determinada, con posterioridad a la elección se distribuyen las funciones por sorteo, con esto cada quien era independiente del otro, a excepción del *Maximus*, que si ejercía cierta influencia sobre los otros; *Pretor Maximus*, uno de los dos magistrados superiores del pueblo romano, que tenía una determinada supremacía sobre los otros pretores, *Pretor Minor*; magistrado superior que estaba con respecto al otro en una situación de dependencia y *Pretor Peregrino*, magistrado creado en 242 A. de C., con jurisdicción civil en los litigios entre extranjeros o entre romanos y extranjeros.

Ediles magistrados creados durante la República, encargados de cuidar el orden en las calles y mercados, había dos clases de ediles que explicaremos a continuación.

Ediles curules, creada también en la República, que en un principio sólo era para Patricios y después fue accesible también para los plebeyos y que estaban encargados de la policía, de la ciudad, vía pública y mercados, incendios, pesas y medidas, cuidado de los edificios públicos y organización de los juegos públicos. Tenían jurisdicción civil, en relación a los negocios -- que se hacían en los mercados de esclavos y animales e imponer multas a infractores de sus leyes.

Ediles Plebis, auxiliares de los tribunos de la plebe, en un principio fueron custodios de los archivos en que se conservaban las resoluciones y privilegios de los plebeyos, logrando por delegación de los tribunos imponer multas y arrestos y enjuiciar a funcionarios públicos por faltas cometidas en el ejercicio de sus cargos.

En la historia de Roma, destaca la forma tan especial de su organización, -- desde el seno del núcleo familiar (domus) atravesando por la reunión de domus (Gens) para formar los comicios, es decir las asambleas de los ciudadanos, cuya función original fue la de elegir nuevo rey, tiempo después existieron los comicios por curias, encargados de tratar asuntos administrativos y los comicios por centurias, encargados para las elecciones y los proyectos de ley. Los autores hablan de funcionarios públicos, es decir, burocratas -- auxiliares en primer lugar, como lo fueron los reyes, después de los consu-

les y por último de emperadores, e sa organización los llevó también a la división del trabajo, si bien es cierto que los cónsules gozaron de un "Imperium" ilimitado, un hombre solo no hubiera podido con la carga de funciones que realizaba cada magistrado de los que hemos estudiado.

La burocracia en Roma tuvo una gran intervención en la vida social, sus tareas abarcaron al igual que en la actualidad funciones judiciales, legislativas y ejecutivas, hubo un gran enlace o coordinación entre la maquinaria burocrática romana. A través de sus tres etapas históricas, la monarquía, la república y el imperio, conservándose hasta nuestros días, palabras e instituciones como: senado, ediles, magistrados, república, monarquía y sobre todo algunas que aún tienen vigencia, asimismo es de suma importancia las instituciones jurídicas romanas, como se ve reflejado en el programa de estudios de la Facultad de Derecho con dos cursos de Derecho Romano, en donde podemos conocer un poco de lo que hemos hablado, a través de los textos de los maestros Bravo González, Margadant, Sara Bialotosky, así como en el seminario de Derecho Romano, en donde podemos consultar hasta el Corpus Iuris Civilis, inclusive, a través de estos textos podemos conocer más a fondo como estaba conformada la burocracia en Roma, como fue progresando y que grado de desarrollo alcanzó y que influencias externas recibio, principalmente de la otra gran cultura contemporánea, es decir Grecia y por último como fue decayendo al igual que otras grandes culturas, con las invasiones de los bárbaros y los germanos, que llevaron a este gran imperio hasta la división del mismo.

B. Los burocratas durante la Colonia en México

Año de 1492, es una fecha en la historia de la humanidad que marca el día - en que se encontraban dos mundos diferentes, por una parte Europa la Vieja, con su mundo lleno de vicios y corrupción y por la otra América, lo que Cristobal Colón confundió con la India; de todos modos nos dejaron como Indias Occidentales. Con una civilización muy avanzada y una tierra virgen y próspera, que los extranjeros aprovecharon para llenarse de riquezas y saquearla durante 300 años, tiempo suficiente para dejar asentada una cultura, que si bien es cierto no fue la más deseada, por lo menos sirvió para que - las culturas mesoamericanas descubrieran otras formas de pensar y enriquecieron aún más su cultura. Un idioma diferente que a través de los años - sirvió como conexión entre las culturas indígenas, animales que no conocían para uso doméstico y que rápidamente se multiplicaron en todo el continente, vegetales, cuya existencia ignoraban y a los cuales se adaptaron para su -- consumo. Y en torno a los extranjeros, supieron de las riquezas de estas - tierras, la vainilla, el cacao y su uso como moneda, el maíz, el aguacate, la plata, el quetzal en Guatemala, las esmeraldas en Colombia, el oro en Perú. Debido a ello, fue que Hernan Cortés no se limitó a explorar estas tierras, - fundó el primer ayuntamiento, llamado La Villa Rica de la Veracruz, cuyo alcalde, Alonso Hernández Puerto Carrero, lo nombra capitán general, para de esta forma conquistar por las armas México y la Gran Tenochtitlán.

**Y luego ordenamos de hacer y fundar é poblar una villa que se nombró la Villa Rica, de la Veracruz, porque llegamos jueves de la cena y*

desembarcamos en Viernes Santo, de la cruz e rica por aquel caballero que dije en el capitulo que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas: y que se supiese bien gobernar, è quiso decir que se quedase por Capitán General... y volvamos a nuestra relación: que fundada la Villa hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puerto Carrero, Francisco de Montejo; y los regidores dejellos he de escribir porque no hace el caso que -- nombre algunos y dire como se puso una picota en la plaza, y fuera de la Villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas à Pedro de Alvarado y maestre de campo à Cristóbal de Olí, alguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero Gonzalo Mejía y contador a Alonso de Avila, y alférez à Fulcano Carral.... y alguacil del real a Ochoa Vizcaino y à un Alonso Romero. (03)*

En esta forma, era fundado el primer ayuntamiento en México, gracias a una maniobra de Hernán Cortés, ya teniendo alcalde en un ayuntamiento, lo nombra capitán general, y la anuencia para que aquel conquistara México por medio de las armas, una vez que hubo terminado la conquista del nuevo mundo, la corona española dispuso una forma diferente a la guerra para lograr que los naturales de América aceptaran a la monarquía española y aquél que aceptaba era premiado con regalos o la dispensa de pagar impuestos. Hasta

(03) Rodríguez Rodríguez, Jesús. Municipio de México, pág. 1.

por diez años, pero de verdad que fue una encomienda muy difícil, porque no imaginaron la clase de sociedad que formaban los aztecas ni el gran adelanto que tenían en muchos aspectos. La civilización azteca contaba con toda una estructura política, jurídica y social, en donde no faltaba desde un juez, hasta un correo humano, como nos lo dicen algunos autores de entonces, P.e. Bernal Díaz del Castillo, Fray Juan de Zumarraga o Don Vasco de Quiroga. Así que para tales menesteres tuvo que recurrir a personas con bastante criterio y cultura, que tuvieran el don de convencer a la gente, y de todos modos, aunque estos fueron militares, siempre estuvieron bajo la vigilancia de los clérigos.

**El Estado recomendó a los capitanes que iniciaran la sujeción de los Indios del siguiente modo: Informarse de la diversidad de naciones, lenguas, sectas y parcialidades de naturales que hay en la provincia y de los señores a quien obedecen y por medio de comercio y rescates traten amistad con ellos, mostrándoles mucho amor y acariciándoles, -- dándoles algunas cosas de rescates a que ellos se aficionaren y no mostrando codicia de sus cosas*.* ⁽⁴⁾

Como se mencionó en líneas anteriores, esta tarea no fue muy fácil como se pudiera pensar, más difícil todavía porque fue llevada a cabo por dos polos antagónicos, por una parte, los militares cuya principal tarea consistía en la aceptación de los indígenas de la corona española, recordemos que aquellos debían obediencia a sus caciques, institución que tenía muchos años en vigencia y no era fácil que aceptaran otra autoridad, y en el otro extremo estaban los misioneros y su tarea de evangelizar las tierras conquistadas, -

(4) Zavala, Silvio A. Las instituciones jurídicas en la conquista de América, p. 80.

trataron con respeto a los naturales, reconociendo el gran desarrollo cultural que tenían y que siempre estuvieron a su lado defendiéndolos de las injusticias cometidas por los soldados.

Con respecto a los burócratas en la colonia, ya vimos que en la fundación de Veracruz se nombraron algunos funcionarios, con lo que quedaba integrado el primer ayuntamiento en México, pero Veracruz no fue el único ayuntamiento que fundó Cortés, fueron muchos más, en el camino hacia el centro del país, y una vez terminada la conquista, Cortés entonces, como capitán general, comenzó a decretar leyes, entre otras, las conocidas como ordenanzas de 1525 y a continuación citamos la siguiente:

"Ordeno y mando que en cada una de dichas Villas, haya dos alcaldes ordinarios y cuatro regidores é un procurador, con escribano del consejo de ella, los cuales riján é juzguen las causas así civiles como criminales, que en las dichas villas y sus términos se ofrecieren, cada una de estas dichas personas en lo que toca y atañen al oficio de cada una, sin se entremeter los dos alcaldes en los oficios de los dos regidores ni los regidores en los oficios de los dos alcaldes".⁽⁵⁾

Como vemos, esto es todo un organigrama de los ayuntamientos, mencionando a cada uno de ellos su esfera de atribuciones, lo que no menciona es, si este número de funcionarios era el mismo para todo tipo de poblados, porque es lógico pensar que hablan lugares de poca población y existían, según las actividades que se realizaban. Lo que si legisló en cuanto a esto,

(5) Ibidem. pág. 14.

fue el tipo de jurisdicción que le correspondía a cada uno, es decir por el número de habitantes hasta que instancia podría conocer.

"Para el buen regimiento, gobierno y administración de justicia de las ciudades y pueblos de españoles de las Indias, donde no asistiere gobernador ni lugarteniente, es nuestra voluntad, que sean costumbre, - dos alcaldes ordinarios, los cuales mandamos que conozcan en primera instancia de todos los negocios, causas, y cosas, que podrá conocer el gobernador o su lugarteniente, en cuanto a lo civil y criminal, y las - apelaciones que se interpusieron de sus autos y sentencias, vayan a - las audiencias, gobernadoras o ayuntamientos, conforme estuviere orde - nado por las leyes de estos o aquellos reynos". (6)

El sistema judicial, por lo apreciado estaba muy bien distribuido en cuanto - al trabajo, porque como dice la cita la primera instancia la conocían los alca - des y la apelación un gobernador, ayuntamiento o audiencias, es decir, gente con más jerarquía que, tal vez en un momento no se prestaban para corrup - ciones, pero estamos hablando de poblados, en donde se combinaban españo - les y naturales, o españoles solamente, pero que sucedía entonces en pobla - dos cien por ciento indígenas, recordemos que desde entonces y hasta nues - tras fechas hay comunidades indígenas con tradiciones muy cerradas que no han permitido el paso de la civilización, o no lo han hecho muy abiertamente, citemos como ejemplos actuales a los coras en Jalisco; los lacandones en Chia - pas, algunos poblados de la meseta purépecha en Michoacán; Zacan, Anga - guan y Comachuen o los trikis en Oaxaca.

(6) *Ibidem.* p. 20.

Nos comenta el autor que en comunidades indígenas, cada fin de año, se elegía un alcalde y un corregidor que tendrían las funciones como la de los españoles, pero restringidas, podían imponer penas de hasta un día de prisión o hasta de ocho azotes. También nos dice que podían apresar negros y mestizos, en tanto llegaba el regidor español, si la pena era mayor, tenían la obligación de llevarlos a pueblos españoles, en cuanto a esto podemos comentar, dos cosas muy importantes, cuando recién terminó la guerra de conquista, los españoles identificaron a los jefes de los indígenas y los sometieron a realizar trabajos como cualquier peón, cosa que hería el orgullo de toda la población indígena, el ver a sus caciques en forma tan humillante como eran tratados, provocaba aunque aislados, algunos levantamientos en contra de los españoles, y la otra era que el español a su modo está resarcido de sus derechos a los caciques, era fácil ver como los dominaba como antes de la guerra y sus súbditos estaban felices de ver a sus jefes otra vez con el mando, aclarando que sólo era en comunidades indígenas.

En cierta forma el regidor indígena, también fue un burócrata, porque como vimos estaba al servicio de la corona española, ya se vio en líneas anteriores, sus funciones, su duración en el cargo era de un año, y quien era el que normalmente lo ocupaba, es decir los antiguos caciques, ahora bien, los autores consultados no mencionan si éste tenía sueldo o no, lo que si podemos afirmar que ellos no sufrían de eso, pues como sabemos por nuestras clases de historia de México, ellos continuaron rindiendo culto a sus dioses de manera secreta y de igual forma siguieron dando tributo a sus caciques. Ahora bien, para comentar de otros funcionarios públicos en la Nueva España, están todos los que integraban el ayuntamiento, el que fun-

cionaba en una casa conocida como Cabildo, en donde sesionaban acerca de todos los asuntos importantes de la ciudad, entre sus tareas podemos mencionar las siguientes:

- 1a. El cuidado de las obras públicas.
- 2a. El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones.
- 3a. El cuidado y el disfrute común de los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes después de levantadas las cosechas.
- 4a. Otorgar concesiones de tierras y aguas.

Cabe mencionar que, fuera del cabildo no cumplían funciones específicas de acuerdo al nombramiento de cada uno, como se apuntó en una de las citas, ahora vamos a tratar de mencionar algunos de esos funcionarios y cual era el trabajo que desarrollaban, para darnos cuenta que ya desde entonces la estructura política-jurídica era muy compleja.

R e g i d o r e s

Era muy común en aquella época que unos cuantos comerciantes voraces como en la actualidad, sólo que en esa época eran muy pocos, acaparaban todos los víveres que llegaban a Europa, se legisó muy duro en contra de estos especuladores, con castigos como la confiscación de las mercancías y mul

tas muy elevadas y los regidores eran los encargados de vigilar el cumplimiento de estas leyes, pero además;

- 1o. Poner precios justos a los regateadores ordinarios que compraban cosas de beber y comer.
- 2o. Funciones de jueces mercantiles en los mercados para vigilar las ordenanzas relativas, conocían las causas que se suscitaban y sentenciaban en forma sumaria.
- 3o. Los regidores diputados, visitaban la cárcel los sábados para conocer la situación procesal de los reos, pues los juicios duraban mucho tiempo y eran sometidos estos últimos a muchas vejaciones por parte de los celadores.

Estos funcionarios eran elegidos por el voto, en un principio fueron creados por Felipe II, mediante una cédula real de 1521, y el que quería ocupar tal cargo, debía cumplir con ciertos requisitos, sobre todo de honorabilidad.

Procuradores

El procurador era elegido por el Cabildo en pleno, pero no pertenecía a tal, es decir era una función independiente con sus tareas muy definidas y que son las siguientes:

- 1o. Representar a su ciudad en los juicios en que ésta era parte.

- 20. *Vigilar la buena guarda de los ejidos y bienes comunales.*
- 30. *Abogaban ante los poderes centrales por la disminución de los impuestos.*
- 40. *Legislar los asuntos sobre el reparto de tierras.*
- 50. *Visitar las cárceles para ordenar que se atendiera bien a los detenidos de escasos recursos y ayudarlos de acuerdo a su peligrosidad o a las causas por las que hablan delinquido.*

Es muy singular que con todas estas funciones tan importantes, los procuradores no figuraran como agentes propios del ayuntamiento, a pesar de que, como vimos era el mismo ayuntamiento el que los elegía, debieron ser personas muy honestas y muy preparadas, porque como vimos fungían como abogados de la ciudad respectiva, además de vigilar a los presos pobres.

Ahora vamos a ver las funciones de un empleado público muy importante, lo que hoy en día conocemos como notario público, es decir, el escribano, igual que el moderno notario, tiene como función pasar por su fé, actos públicos y privados. El escribano también lo hacía, había escribanos de varias clases, -tal vez el más importante era el de Cabildo, pues si alguno de los otros enfermaba o se ausentaba de su cargo, tenía que dejar sus funciones al escribano de Cabildo.

El oficio de escribano de Cabildo, era vendible y renunciabile, siendo necesario para ejercerlo, que el monarca extendiera nombramiento por conducta del

Consejo de Indias, previo remate, sin embargo por la escasez de tales oficiales, los virreyes, audiencias, gobernadores y justicia, en los primeros tiempos de la colonia, se atribuyeron la facultad de nombrarlos, a fin de poder actuar en las visitas, así como para hacer testamentos, escrituras y otros documentos que requieran fe pública.

Este era un puesto muy importante durante la colonia, tanto fue así, que en 1546 Felipe II prohibió el ejercicio de escribanos que no tuvieran título, es decir, que esta profesión si requería estudios previos para su ejercicio, el que ejercía sin título, le aplicaban la pena de invalidar los actos realizados.

A l g u a c i l e s

Para la vigilancia del buen gobierno en la Nueva España, contaban con un personaje llamado alguacil, existían de dos tipos, alguacil mayor y alguacil menor, se hace la referencia en cuanto a esto último, debido a que; el alguacil mayor al igual que el escribano, tenía nombramiento real con sello y firma y el alguacil menor, no tenía nombramiento, ya que el alguacil mayor para mejor funcionamiento de su cargo, tenía que contratar a los alguaciles menores, y más aun pagarles de sus bolsillos. Los alguaciles tenían funciones de policía preventiva, además de auxiliares en la administración de justicia, hacer labores de velador, teniendo que hacer rondas nocturnas por los lugares concurridos, en caso de ser necesario, aprehender a quien infringiera la ley, pero sólo en flagrante delito, en este caso se remitía inmediatamente al primer puesto de autoridad que encontrara, ya que fuera de ésta situ

ción, sólo podía detener a alguien con orden judicial.

Es importante notar que en la cita referente a los escribanos, se diga que tal cargo era vendible, de lo que pudimos investigar sacamos que no sólo - lo del escribano era vendible, también otros cargos importantes, como el de regidor era enajenable, la razón es que la corona española tenía tan precaria situación económica, que se hicieron fuertes con las ventas de estos cargos, ya que no era solamente el hecho de la venta, sino que más aún, las remataban al mejor postor, al que ofrecía más dinero. Si bien es cierto que en lo referente al escribano o al procurador, sí tenían algunos requisitos de conocimientos o de honorabilidad, también lo es, que en otros cargos como - el de regidor, alcalde o del alguacil, sólo era menester contar con un gran capital.

Es lógico pensar, que la mala influencia de los españoles perduró en México por muchos años, es verdad que vinieron grandes hombres, sobre todo los - clérigos, como Don Vasco de Quiroga, Fray Juan de Zumarraga, pero fueron muchos más los aventureros que arribaron a América, hombres que en Europa eran de reputación dudosa, que no ayudaron a su gobierno y sí dañaron mucho a nuestro país con la riqueza que se llevaron de aquí. Citemos como ejemplo a Pedro de Alvarado, cuya crueldad desmedida lo hicieron odiarse -- hasta por su coterráneos, debido a la forma en que trató a los indígenas, a su cultura y sobre todo al saqueo que realizó en las tierras conquistadas y - que nuestra historia no ha olvidado.

C. Los Burócratas durante la Constitución de 1857

A mediados del siglo XIX, el panorama político, social y económico de México, era desolador, recién había concluido la guerra con Estados Unidos, con la pérdida de más de la mitad del territorio, ocupando la presidencia de la República, estaba Antonio López de Santa Anna, que asolaba al pueblo con los impuestos que ponía, para procurarse fortuna y para derrochar todo lo posible, todo esto fue como resultado de no saber gobernarse en forma, - pues no hacía muchos años que la dominación española llegara a su fin y el paso de la colonia a República aún no está bien estructurado, teníamos una población cien por ciento militar.

**Si al hablar de la fundación de las ciudades coloniales se señaló una modalidad esencialmente castrense, otro tanto podemos hacer al calificar a nuestras instituciones nacionales en los primeros lustros de nuestra vida independiente*.* (07)

Si recordamos que los españoles llegaron a instalarse a la Nueva España por la fuerza de las armas y que la independencia igualmente se arrancó con las armas, debemos pensar como dentro de ese gran ejército que era México, debían ir surgiendo hombres con diferente mentalidad y forma de ver las cosas, y esos hombres ya estaban gestando un movimiento revolucionario, que iba a cambiar toda la estructura jurídico-política del país, porque el general

(07) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, p. 289.

Juan Alvarez y Florencio Villarreal con el ejército del Sur, maltrechos y -- con muy pocas armas lograron contener al ejército federal que amenazaba -- con entrar a Guerrero, ya que el General Alvarez a pesar de su poca cultura académica, logró sin embargo, conscientizar a la gente y hacerle comprender que lo que deseaba el general Antonio López de Santa Anna, era -- continuar tiranizando al pueblo, y fue la mecha que encendió la llama revolucionaria que proclamaría el Plan de Ayutla de 1854.

"El Plan de Ayutla propendió a derrocar violentamente la dictadura santannista, tuvo como propósito establecer la "igualdad republicana", mediante la abolición de "órdenes, tratamientos y privilegios", abiertamente opuestos a ella, pugñó por la organización "estable y duradera del país, mediante un orden constitucional republicano, representativo, popular y respetuoso de las garantías individuales, e hizo surgir con perfiles ideológicos perfectamente marcados al partido liberal que sostuvo -- con las armas la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma".⁽⁸⁾

En otras palabras podemos comentar acerca de los principios que sostuvo el Plan de Ayutla y fueron: las garantías de libertad, gobierno constitucional y fraccionamiento de las propiedades del clero. En cuanto a las garantías -- de libertad, el fundamento lo encontramos en el considerando del Plan de -- Ayutla, de este modo que los mexicanos tan celosos de su libertad se hayan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un poder absoluto, ejercido por el hombre, a quien tan generosa como deplorablemente, -- confiaran los destinos de la Patria, igualmente la mención de gobierno cons-

(8) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, p. 263.

titucional se encuentra en él, considerando así que las instituciones republi-
canas son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cual-
quier otro sistema de gobierno.

Como sabemos, Santa Anna fue invitado a regresar al país en 1852, lo traje-
ron los conservadores con tendencias centralistas que provenían de la logía
de los escoceses, que al igual que los yorkinos eran una secta de masones -
que estaba integrada en su mayoría por clérigos. Esta logía quería que la
República adoptara un sistema centralista y que la Iglesia siguiera conser-
vando todos sus derechos, otra logía existente, la de los Yorkinos tenía ten-
dencias liberales, que la República adoptara un sistema federal, como los ve-
cinos del norte y que tan buenos resultados reflejara, estas logías en cierta
forma, gobernaban la vida de México, pues si alguien tenía ideas conserva-
doras o liberales, se adhería a cualquiera de estas sectas de masones y los
que integraban la logía los auxiliaban a su modo, fueran de la alta o de la -
mediana sociedad, porque la de abajo no era considerada en estos meneste-
res, en esta época la sociedad mexicana estaba colocada como una pirámide -
de tres bloques.

La estructura social de la República Mexicana en el año de 1854, estaba cons-
tituida por tres clases; clase popular en la base, clase media en el estadio -
inmediato superior y clase alta en la cúspide, como en todos los países civi-
lizados de entonces y de ahora; pero cada una de las clases mencionadas --
ofrecían características peculiares impuestas por los antecedentes históricos -
y por el medio geográfico y social que es necesario conocer, porque explican
en gran parte, los acontecimientos que provocaron el derrumbamiento de la -
dictadura de Santa Anna, su total desaparición del escenario histórico y la -

reorganización política del país.

Para conocer algo más de esto, se puede comentar que la clase baja estaba formada por los indígenas y por los negros, la clase media la formaban algunos mestizos y criollos de baja esfera y por último la alta sociedad estaba compuesta por los criollos, en general españoles peninsulares y otros extranjeros radicados en México y que tenían acaparada casi en su totalidad a la industria y al comercio, otras ramas que tenía la clase alta, era la militar con oficiales superiores, el clero, con obispos y arzobispos, minas, haciendas y grandes extensiones agrícolas. En la clase media que es la que nos interesa, tenemos a los empleados públicos, es decir a los burócratas.

**Entre los sectores integrantes de la clase media, merecen especial atención los empleados públicos, hacia la época del Plan de Ayutla, su número era muy grande, superior a las necesidades reales de la administración. En las oficinas del Estanco del Tabaco, especialmente se notaba plétora exagerada, pues parece que allí mandaban los presidentes de la República a sus favoritos y a personas recomendadas, atendiendo compromisos amistosos o políticos, a fin de que cobraran su sueldo sin trabajar*.* (9)

Como comentábamos en líneas anteriores, el autor menciona que los burócratas no estaban agrupados como tales, es decir, no tenían sindicatos ni agrupaciones de ese tipo, pero sí estaban afiliados a las logias de masones, con lo cual el burócrata aseguraba su estabilidad en el empleo, aunque por otro

(9) Cueva Mario de la, Plan de Ayutla, pág. 15.

que digamos, el empleo tampoco lo era. Pues unas veces estaban unos en el poder y una vez los otros y por eso más que por otra cosa la inseguridad en el empleo era continúa.

La inseguridad del empleado lo orillaba a obtener de su situación burocrática el mayor lucro posible, valiéndose de toda clase de inmoralidades en previsión de una suspensión de pago o del cese, aparte, como lo sabemos el sueldo era muy bajo y pagado en forma un tanto irregular.

En este caso se está hablando de corrupción, pero tal vez sea una corrupción obligada, pues los burócratas no tenían la certeza de si el día de mañana llegaba un funcionario con ideas contrarias a las de aquel y su cese sería inmediato, al igual pasaba con los militares, si servían a un bando y en un momento dado ese bando perdía poder, eran declarados rebeldes de aquella causa y se quedaban sin sueldo, es por esta razón que quien estaba ocupando la presidencia, independientemente de la causa por defender, tenía la obligación de procurar muy bien al ejército, otorgándole buenos sueldos, -- principalmente a los altos oficiales, con esto evitaba algún golpe de Estado o un levantamiento popular, ahora bien, ya tenemos que aparte de la clase media en donde menciona el autor que estaban los burócratas, también los había en la clase alta; con los jefes militares y con los secretarios de Estado y que formaban en conjunto el gabinete presidencial.

Como consecuencia inmediata del "Plan de Ayutla", tenemos la Constitución de 1857, ya con el Plan en marcha se nombró presidente interino a Don Juan Alvarez, quien duró muy poco con su cargo, le sustituyó el coronel Ignacio Comonfort, de ideas moderadas, cuya principal idea era sanear un poco las fi-

nanzas públicas. Empezaban a aparecer otra vez en la escena política ilustres mexicanos que se encontraban desterrados en Nueva Orleans, los liberales puros, que al conocer la noticia del nacimiento del Plan de Ayutla decidieron regresar a México a intervenir con su ayuda en el triunfo del Plan, Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y José Ma. Mata, se encontraron en Cuernavaca con Don Juan Alvarez, quien al verlos, los invitó a que colaboraran con él en la administración pública, ya con este gobierno formado el 20 de Octubre de 1855 se trasladan a la ciudad de México, y más tarde se hizo la convocatoria para el Congreso Constituyente que señalaba el Plan de Ayutla y que comenzó sus funciones el 11 de Febrero de 1856. El cual como dice el autor enfrentó dos tareas antagónicas.

La obra del constituyente comprendía dos tareas bien determinadas, aunque algunas veces se confundieron en un objeto común: la una de destrucción y demolición consistía en aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos, hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas; la otra de reconstrucción y organización consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible. Las condiciones personales para acabar una y otra empresa, eran casi incompatibles: la primera requería convicciones absolutas, voluntad resuelta a todos los extremos, acción enérgica y hasta pasión de sectarios; la segunda necesitaba reflexión serena, espíritu previsor, más inclinación a los consejos de la experiencia que a la lógica de los principios, severidad de criterio para sojuzgar el entusiasmo, haciendo prevalecer un patriotismo adusto, es decir, cálido, pasional como no lo teníamos durante la intervención norteamericana.

Durante todo el congreso, los liberales hicieron prevalecer su verdad, luchando en contra de los conservadores y su afán centralista, muchas veces en enconadas discusiones, gritos e Insultos, pero por fin el día 5 de Febrero de 1857, se promulgó la constitución tan anhelada por todo el pueblo -- mexicano, y cuyor principios fundamentales son: la implantación de un gobierno constitucional, proclamación de un Estado Federal y la separación del Estado y la Iglesia, y que bien se logró hasta terminada la Guerra de Reforma, cuya figura central fue Don Benito Juárez.

En cuanto a las disposiciones en referencia a los burócratas, que señalan -- en la Constitución de 1857, amén de que puede haber otras, tenemos las siguientes:

***Título 5o.**

DE LA DIVISION DE PODERES

Art. 50 El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en, legislativo, ejecutivo y judicial, nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

En este precepto, a nuestro modo de ver, se da nacimiento a la burocracia, ya que le está dando estructura a los poderes de la Federación, pues obviamente, por ejemplo el ejecutivo son tantas las funciones que ejerce que una sola persona no puede desempeñarlas, necesita de un cuerpo de colaboradores o como lo llaman "Cabinete", asimismo el poder judicial y el legislativo,

se auxilian desde magistrados y diputados, hasta empleados administrativos, mecanógrafas y demás.

Párrafo 3o.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Art. 72 El Congreso tiene facultad:

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle al ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Independientemente de los gastos necesarios para obras y servicios, dentro del presupuesto de la Federación, se encuentra el de los gastos que se hacen para cubrir las nóminas de los empleados públicos.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.⁽¹⁰⁾*

Ahora se contaría con un Gobierno Constitucional, con nuevas responsabilidades y nuevos fines que alcanzar para lograr un mejor destino del Estado, del cual formaba parte y muy importante por cierto.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Ha--

⁽¹⁰⁾ *Ibid.* pág. 347.

clenda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y Armada Nacional.

Aquí se hace mención de altos funcionarios públicos, por una parte aquellos que trabajaban en las relaciones y comercio internacionales del país y por el otro a los encargados de defender el territorio y la soberanía de México.

Se pueden comentar sólo algunos aspectos en cuanto a la burocracia, en esta Constitución de 1857, de alguna manera el estar fuera de las actividades de la producción había relegado a los empleados públicos de estar regulados por una Ley, todavía a principios de este siglo, hubo dos intentos de crear una ley burocrática, el primero en 1911 Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, que no llegó a aprobarse, y la segunda en 1920 de nombre Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, que nunca entró en vigencia, como sabemos fue hasta 1938 cuando se crea El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando como el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado, referente a los servidores públicos, que fue modificado por el presidente General Manuel Avila Camacho en 1941. En la Constitución de 1857, como ya lo vimos es el Partido Liberal el que triunfa sobre sus opositores durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, partido 100% progresista, con tendencias hacia el capitalismo, cuyo resultado de alguna manera, se ve reflejado en el mandato de Don Porfirio Díaz, época en que se vió disminuída la población burocrática, a contrario sensu, de la época Santanista o durante el "Plan de Ayutla", que existían más burócratas de los que se necesitaban, porque incluso en esa época se consideraban como tales, también a las personas que integraban el clero.

CAPITULO II

RELACIONES LABORALES DEL ESTADO Y SUS TRABAJADORES

A. El Estado como Patrón

De las definiciones estudiadas en nuestras clases de "teoría del Estado", y refiriéndonos específicamente a lo expuesto por el maestro Sánchez Agesta, el Estado es: una comunidad organizada en un territorio determinado mediante un orden jurídico, servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad, de donde se desprende en primer lugar, que el Estado tiene un territorio en el cual se encuentran asentados un conjunto de individuos que cuentan con un poder de mando para mantener el orden y alcanzar fines comunes. Estos elementos interactúan unos con otros, porque no es posible concebir un territorio sin gente o lo contrario, porque el Estado por su propia cuenta no puede actuar, necesita de la persona física para que le dé vida jurídica.

Estas personas forman órganos del Estado para que lo representen, y es de aquí de donde nace la idea de Estado-Gobierno, éste es el encargado de mantener el orden a través de los ordenamientos jurídicos, también es el responsable de que se alcancen los fines del Estado y se logre el bien común, los órganos de que hablamos, son objetivos y subjetivos. Objetivos, es una es

fera de competencia dotada de atribuciones y poderes señalados en la Ley. Subjetivos, es la persona que ejercita tal competencia, es el titular de la esfera que debe actuar conforme a la Ley. En tanto estén dotadas de ese poder, por sus actos responde el Estado.

"El Estado es responsable del orden, la justicia y el bien común de la sociedad que le está encomendada. Para ello debe crear y mantener al día un ordenamiento jurídico justo y eficaz; legislar, proveer por medio de decretos y servicios públicos la atención de las necesidades de la colectividad. Administrar y resolver pacíficamente y conforme a derecho los conflictos de intereses que puedan surgir y declarar cuál es la norma aplicable en caso de duda. Juzgar, y todo ello dentro de esa tarea compleja, multifacética - que reviste ora una forma ora otra, que es el arte de gobernar".⁽¹⁾

El Estado y su tarea político social se encarga de llevar a cabo todas las tareas que menciona el autor, tareas de diversa índole de donde se concluye complejas, el desenvolvimiento de éstas se logra con la organización y actividad de la sociedad a la cooperación y últimamente a la solidaridad, sin estas características el Estado tiende a desaparecer y estaría dando lugar al nacimiento de una coyuntura que a lo largo del devenir histórico trascendió hasta las últimas consecuencias, de alguna manera sería el resultado de una serie de decisiones equivocadas en un término dado, el mal uso del poder provoca cambios drásticos que nos hacen comprender la necesidad de ejercer el gobierno de un Estado, arraigando a los programas de gobierno cumplir con

⁽¹⁾ *González Uribe, Héctor. Teoría Política, p. 371.*

los mismos. Es por lo que esos organismos deben estar bien estructurados y contar con suficientes personas para llevar a buen ritmo su encomienda, los titulares de cada órgano cuentan con un equipo de gente a su servicio, lo que conocemos como aparato burocrático, que se encuentran regulados - por el artículo 123 Apartado "B", de nuestra Constitución y por su Ley Reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al hablar de una relación laboral, se entiende que por un lado está el patrón que paga los servicios subordinados de una persona física llamada trabajador, en el caso de los burócratas el patrón es el Estado a través del gobierno, como representante del mismo, que organizan una estructura administrativa para mantener los niveles de orden en la sociedad, ayudando a la clase productiva de la misma, otorgando los múltiples servicios que ésta necesita. En 1960, el Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos, reforma el artículo 123 de nuestra Constitución, creando el apartado "B", y en 1963 nace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de esta forma se cierra el círculo en cuanto a la estabilidad jurídica para los burócratas, que tienen como una importante victoria después de años de intensa lucha por lograr un reconocimiento de esta magnitud y después de realizar varios intentos como se comentó en el primer capítulo. Esta es una obra de justicia para los empleados públicos, el legislador recordó que, aunque no están dentro de la producción, son trabajadores con una serie de obligaciones que van desde cubrir un horario, hasta rendir cuenta de sus labores a un jefe, a cambio de esto, el Estado otorga una serie de prestaciones que en algunos rubros es más ventajosa que para los trabajadores del apartado "A". Por ejemplo en las vacaciones dice la ley de los burócrata

tas que nunca serán menos de veinte días al año, de manera generalizada - trabajan solamente cinco días a la semana, esto dicen algunos autores, que es contraproducente, ya que algunos son prestadores de servicios públicos, deberían trabajar también los sábados y no dejar a la población a expensas de sufrir alguna urgencia, el pago de aguinaldo es también mejor remunerado para el burócrata con 40 días de salario, y muchas otras prestaciones. - Con esto el Estado tiene el deseo de que sus trabajadores vean con respeto su puesto, que lo tomen como algo propio y sobre todo que lo dinamicen -- desde el titular de un órgano específico, hasta el barrendero si es posible.

"En esto de las relaciones de los titulares de los órganos del Estado con el propio Estado, como anota muy bien Jellinek, a quien hemos venido siguiendo en esta exposición. Hay que tener en cuenta que sólo hay una relación íntimamente jurídica. Hay también ideales políticos, de tal suerte que lo más deseable es que el funcionario se sienta tan identificado con su función que llegue a estimar sus poderes legales como derechos por los que hay que combatir legítimamente. Si no es así se cae en un burocratismo rutinario, en el que la situación del empleado o funcionario, no es más que un *modus vivendi*".⁽¹²⁾

Bien se puede comentar, que cuando los programas son sostenidos durante - el tiempo que dura la administración respectiva, se puede hablar de resultados positivos, que se trabajó en bien de la colectividad, aplicando los programas pre-establecidos, porque hubo inamovilidad de los titulares de los órg

(12) *Ibid.* pág. 371.

ganos a cargo del mencionado y cuando esto sucede también se cumple con aspiraciones laborales, tomando en cuenta que al ingresar un titular a ocupar un puesto de alto rango, pasan algunas semanas o meses para que se acople al sistema de trabajo de la dependencia respectiva, así como para - que plantee las propias, y una vez hecho lo anterior y lleve a buen ritmo su tarea, estará en posibilidad de conocer de su plantilla de empleados; - quien está capacitado para ocupar un puesto de mayor importancia y remuneración, apegándose siempre a los lineamientos establecidos. Si se trata de personal de confianza, dicha promoción se canalizará a través de la Dirección de Personal respectiva, y si es de base de acuerdo con el escalafón, que más adelante estudiaremos. Si se presenta el caso de que no se cuenta con la persona idónea para cubrir esta plaza, se capacitará a la que demuestre mayor empeño en el desarrollo de su trabajo, en estas circunstancias la Dirección de Personal no toma como relevante si se trata de trabajadores de base o de confianza.

B. Definición de trabajador

El hombre es la célula cuya existencia y vida de relación con otros constituye la razón de ser de las comunidades humanas. Es de él y por él de donde nace el derecho. De aquí se resume que el hombre, por su sola cualidad de hombre, es el titular originario y natural de los derechos y obligaciones que brotan de las normas jurídicas: el hombre por su sola cualidad de hombre, es persona; con todo el conjunto de atributos que posee y que viven con él en su esfera de libertades, precisamente por esos derechos, el hombre ha luchado a través de la historia, para hacerlos valer y lo más irónico de todo esto, es que ha tenido que luchar contra el hombre mismo, en siste

mas económicos basados en la propiedad, sistemas capitalistas donde el capital es de unos cuantos y el trabajo lo aportan la mayoría. Al hablar de -- persona en forma individual, nos referimos a la persona física, con todo el conjunto de cualidades de la misma, como factor principal de las relaciones-individuales de trabajo, es decir la esencia más pura de las fuerzas de la - producción, y éstas últimas como sabemos, antagónicas, el patrón como dueño de los medios de producción y el trabajador como dueño de la fuerza -- que mueve esos medios, es aquí donde nace la lucha de clases entre unos y otros, porque en cuanto que el patrón tiene la convicción de producir capital con más capital, basándose en la explotación de sus trabajadores, estos últimos sólo cuentan con aportar su fuerza de trabajo de manera subordinada.

Luego entonces, podemos definir al trabajador como una persona física que presta un servicio subordinado a otra persona física o moral, llamada patrón, a cambio de una serie de prestaciones que van desde el pago de un salario - hasta el otorgamiento de un periodo anual de vacaciones, asistencia médica y pago por pensiones. Haremos notar una característica muy importante, sea para un empleado público o para trabajador del apartado "A", es la referente a la subordinación que va desde el empleado más humilde hasta el de la - categoría más alta no importando que sea de confianza o de base.

"El concepto de relación individual de trabajo, incluye el término subordinación para distinguir las relaciones regidas por el derecho del trabajo, de -- las que se encuentran reguladas por otros ordenamientos jurídicos, (por -- ejemplo, los contratos que regulan el Código Civil, en donde uno de los ele

mentos de existencia, es el acuerdo de voluntades). Por subordinación se entiende de una manera general, la relación jurídica que se crea entre el - trabajador y el patrono, en virtud de la cual está obligado el primero en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa". (13)

De donde se concluye como hemos analizado antes, que para que haya subordinación debe haber igualmente una relación jurídica, esto quiere decir tener nombramiento o estar incluido en las listas de raya de trabajadores -- eventuales, situación que se transforma en haber aceptado las condiciones - de trabajo, las cuales se cumplirán de manera subordinada llevando a cabo los lineamientos institucionales, en este nivel el Estado se sabe como dominante y el trabajador un escalón abajo en situación inferior frente a su patrón, de alguna manera toma conciencia de clase, pero no por esto se puede decir que estos trabajadores no tengan bien delineadas sus obligaciones.

Como lo observamos, en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, están señaladas algunas de las obligaciones más importantes de los burócratas, como son desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados. Se imponen además como deberes, las buenas costumbres dentro del servicio, guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, asistir puntualmente a sus labores, no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios y lugares de trabajo y asistir a los

(13) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.

Institutos de capacitación.

Como compensación a estos deberes, para los trabajadores públicos existen a nivel interno dentro de cada dependencia una serie de prerrogativas, -- que van desde un premio en efectivo si durante un mes no se tuvo un sólo retardo en la tarjeta de asistencia, hasta días de descanso por eficiencia demostrado en el servicio. Sobre todo como se ha comentado, las personas que tienen estas cualidades son premiadas por los jefes, otorgándoles ascensos para cubrir plazas de mayor responsabilidad y mejor remuneradas. A contrario sensu, las personas que llegan tarde y no cumplen con su trabajo, se van relegando en puestos donde no hay posibilidad de sobresalir, acumulando reportes y actas administrativas en sus expedientes, llegando en algunos casos a ser cesados por malos elementos.

En la actualidad, los trabajadores al servicio del Estado ya tienen una clara idea del significado de la palabra trabajador, porque aún hace 30 años, no tenían las prestaciones de hoy. Cabe señalar que ellos también estuvieron envueltos en la lucha revolucionaria de principios de siglo, que igualmente deseaban mejoras como los trabajadores privados, porque también sufrían vejaciones y tratos inhumanos, con jornadas excesivas y sueldos miserables, -- que muchas veces no les alcanzaba para cubrir su apariencia de clase media y como lo hemos comentado era más notorio en estos trabajadores el -- cambio de situación económica con la constante salida de jefes en la política de esa época.

Sin embargo, como vemos que actualmente la intervención del Estado es más grande en las actividades privadas, aunque éstas no sean prioritarias como dice la Ley, y por otra parte las críticas por esta intervención, aunque muy

valederas, han hecho de la burocracia una fuerza necesaria e importante, - de ahí que sus procedimientos se han modernizado notablemente, el avance tecnológico ha hecho que en muchos campos los burócratas se hayan especializado en sus funciones, es por esos que se debe acudir a los centros de capacitación para actualizarse y conocer los nuevos sistemas que se aplican en el trabajo, o se estará condenado a quedarse estancado, no progresando en lo personal ni en lo económico. En realidad si no se llegará a este avance técnico, el Estado entero se atrasaría, la forma de interactuar de la iniciativa privada y el sector público, ha obligado al gobierno a modernizar - sus sistemas de trabajo, ahora incluso ya no se les nombra tan despectivamente burócratas, su nuevo nombre es de servidores públicos.

**El concepto de servidor público es relativamente nuevo en nuestro país, ya que su nacimiento se produjo con el actual régimen, como uno de los logros de la consulta popular que para ese efecto se llevó a cabo durante la campaña presidencial de Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, misma que implicó - una plena participación ciudadana, y que se tradujo en una necesidad de - contar con una estructura administrativa, que resultara lo suficientemente - eficaz para lograr el cambio social que se deseaba en un estado de derecho como el nuestro, enfocado con una especial preocupación para lograr la - igualdad de la ciudadanía frente a la Ley y a la administración pública*.⁽¹⁴⁾*

Con este nuevo nombre, la burocracia quedó elevada hasta el grado que tiene hoy, una estructura que si bien no funciona en un 100%, por lo menos - las grandes fallas ya no son encubiertas como en administraciones pasadas, y a contrario sensu los éxitos son cada día mayores, en la anterior cita, el

⁽¹⁴⁾ Procuraduría General de la República. Obra Jurídica Mexicana, pág. 3767.

lema del Lic. de la Madrid fue de renovación moral, que si bien no la exterminó completamente, si dejó en claro que ya no iba a ser tan fácil burlarse de la gente. En la administración del Lic. Salinas de Gortari, la palabra - en moda es "Solidaridad", ésta ha traído aparejado que la burocracia trabaje en equipo con toda la sociedad en programas como el de regularización - de la tenencia de la tierra, la sociedad aportando todos los datos que debe, y los servidores públicos simplificando y agilizando los trámites, además si bien es cierto que la burocracia ha sido criticada durante décadas, se debe reconocer como ha sido ejemplo para la Iniciativa Privada, su organización.

Como es bien sabido, la burocracia se ha extendido en nuestro tiempo a las grandes organizaciones privadas, pues al fin y al cabo el proceso de burocratización ha sido históricamente una consecuencia de la amplitud y complejidad de la pluralidad de los recursos a manejar para lograr un objetivo unitario, de modo que la empresa privada que tantas críticas hizo de la burocracia, se vió obligada como consecuencia de su crecimiento a adoptar una estructura burocrática, con la única diferencia que en la iniciativa privada, los puestos de la cúspide no son tan inestables como en la burocracia, debiendo al movimiento político.

Aunque debemos mencionar, que no en todos los aspectos se logró esto, por mencionar sólo algo; el aguinaldo, son contadas las empresas que otorgan -- más de quince días de aguinaldo y las vacaciones, es muy rara la empresa - que se atreve a dar más de diez días al año a un empleado con un año de antigüedad, por lo que podemos concluir, que este tipo de prestaciones, son un gran beneficio para los servidores públicos.

C. Clases de trabajadores

El Estado como lo hemos venido comentando, para el buen desempeño de su función como tal, cuenta con un conjunto de órganos de diversa naturaleza para que actúen en representación de él mismo como directores y fiscalizadores. Luego entonces tenemos que en primer término, existen trabajadores de confianza, por otro lado, principalmente en épocas electorales observamos los grandes mítines de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, así como el desfile del 1o. de Mayo cada año. De ahí deducimos que al existir sindicatos hay gente de base, con lo que determinamos lo siguiente; en primera instancia existen dos clases de trabajadores, los de confianza y los de base, señalados en los artículos 4o y 5o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En primer lugar, diremos que los trabajadores de confianza son aquellos -- que realizan algunas funciones correspondientes al patrón en sustitución o por delegación de éste, funciones que consisten en: Dirección, fiscalización y vigilancia para el buen éxito y rumbo de la dependencia, por las características de estos cargos, quienes los ocupan tienen una serie de limitaciones en relación con los trabajadores de base, por ejemplo, no pueden pertenecer a algún sindicato, que en caso de huelga no serán tomados en consideración para el conteo de determinación de mayoría. Como mención se debe tomar en cuenta que cuando ha habido huelga o conato de huelga en la administración pública, los titulares de los órganos utilizan como recurso a los trabajadores de confianza para que laboren durante las épocas de crisis y se les conoce como esquiroles.

Por otro lado, para ser trabajador de confianza, la persona elegida debe reunir una serie de requisitos muy importantes, no se piense que tal cargo lo pueda ocupar cualquier persona, ser titular de un órgano o ser miembro del equipo del mismo titular, significa ser honesto, discreto y sobre todo leal, cualidades a veces difíciles de encontrar. Por último, hay que mencionar que para que sea considerado verdaderamente como trabajador de confianza, basta con que lo diga el nombramiento respectivo y sobre todo que en el cargo encomendado, las características se asemejen a las que realizaría un patrón.

Ahora mencionaremos a los trabajadores de base, dice la Ley que estos trabajadores después de seis meses serán inamovibles, sin una nota desfavorable en el expediente, por eso después de esos seis meses, son considerados como de base. Por otro lado, también porque están bajo el amparo del síndico, estos trabajadores son los que forman el gran ejército burocrático, en su mayoría se puede considerar que lo integran tres tipos de personas.

En un buen porcentaje, por mujeres que realizan funciones de diversa índole, aplicando el espíritu del artículo 40. constitucional que se refiere a la igualdad del hombre y la mujer ante la Ley y por tanto, puede realizar cualquier labor dentro de una dependencia pública.

Por gente de ambos sexos, con edades que van de 45 años en adelante, cuyas únicas pretensiones son tener la quincena asegurada y dejar pasar el tiempo para que llegue la jubilación. Este segundo grupo por lo mismo que

ya son personas mayores, no aceptan abiertamente los cambios que va imponiendo el progreso, son algo negativos en su forma de trabajo que se ve reflejado en la mala fama que tienen los burocratas o por lo menos en lo que aún subsiste de aquélla. Aunque bien es cierto, que en mucho depende esa forma de trabajar de algunos burócratas, de la carga misma de trabajo. Por ejemplo, no es lo mismo estar en la entrada de alguna dependencia pública, viendo quien sale o quien entra, es decir como chegador, que ir corriendo atrás de una camioneta levantando la basura a media noche. Por eso es muy importante que en los presupuestos de cada entidad pública, se carguen partidas para compra de equipos que ayuden a que el trabajo sea más rápido y eficiente. Para eso están los centros de capacitación, precisamente para que se entrene a las personas en el manejo de tal o cual máquina, para que conozca el nombre de cada una de las funciones que realiza y la manera de mejorarlas.

El tercer grupo, por llamarlo de alguna manera, diremos según nuestro punto de vista que es un grupo flotante, la razón es la siguiente. Este grupo lo forma gente que se está preparando académicamente en escuelas técnicas y universidades, ingresa a la maquinaria burocrática, cuando por razones escolares tienen que cumplir con la realización o prestación de un servicio social obligatorio, al finalizar el mismo y por razones económicas, un buen porcentaje de estos prestadores de servicio social, les otorgan una plaza de base cuando las hay, o cuando se relacionaron muy bien durante ese lapso. De esta forma, un buen porcentaje de este grupo, logra terminar la carrera que estaban estudiando, al contar con un sueldo como empleados públicos, otro número muy reducido no se titula y pasa a formar parte de los buró-

cratas de tiempo completo, es decir burócratas que pasarán los años esperando la jubilación y contemplando a otros compañeros que si se esfuerzan por progresar.

Ahora vamos a hablar de las trabajadoras burócratas, aunque la Constitución en su artículo 4o, señala que el hombre y la mujer son iguales ante la Ley, destaca sin embargo la característica de reproducción de la mujer, situación que hace que la mujer no pueda realizar labores pesadas o agotadoras, cuando está encinta. Aparte de otras tareas de diversa índole, en este aspecto debemos observar que por esta característica natural, el legislador dio la debida protección a la mujer. Porque cuando no está procreando familia, tanto el hombre como la mujer tendrán los mismos derechos y obligaciones, ya sea por su capacidad intelectual, por su preparación académica o por su constitución física.

Se entiende que si existen restricciones para la mujer encinta, el legislador lo hizo por que están dos vidas de por medio, es decir la de la mujer y la del producto, después del alumbramiento tiene los siguientes derechos: cuarenta días para su recuperación física, un periodo extraordinario de treinta minutos para que alimente a su hijo y algo muy importante, en los últimos años se han creado estancias infantiles dentro de la mayoría de todas las dependencias públicas, a efecto de que la mujer burócrata esté en posibilidades de continuar trabajando. Es importante mencionar que actualmente la mujer ha tenido un gran desenvolvimiento en cuanto a trabajo se refiere, vemos como en el presente las mujeres ocupan lugares que antes eran exclusivos para hombres; trabajos de choferes, electricistas o montacargulistas. En

todo el territorio nacional, existen dependencias públicas que tienen en su planta laboral un 50% de mujeres y por último otro ejemplo: en el ejército y la marina existen las escuelas de Enfermería Médica y Sanidad, donde estudiaba un gran número de mujeres, quienes después de terminar las respectivas carreras, ocuparán puestos como oficiales.

Una clase más de trabajadores al servicio del Estado, son los menores de edad. En nuestro país la mayoría de edad se alcanza a los 18 años, sin embargo en materia laboral es diferente, porque se considera mayor de edad para trabajar cuando se tienen 14 años y como menor de edad para los mismos efectos, una vez que se cumplen los señalados y hasta antes de alcanzar los 16 años de edad, tal como lo dice la siguiente cita.

"La mayoría de edad en materia laboral es de 14 años, pues aún cuando la propia Ley permite el trabajo de los niños mayores de 14 años, y menores de 16, establece una serie de taxativas, tanto para la celebración del contrato como para el cumplimiento del mismo. Se requiere ante todo que el menor haya terminado su educación obligatoria, salvo los casos de excepción que apruebe la autoridad correspondiente, en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo. Además, el contrato debe ser celebrado con la autorización del padre o tutor del menor. En su defecto, debe intervenir el sindicato correspondiente y si no lo hubiere la Junta de Conciliación y Arbitraje. Por último, si tampoco existe en el lugar esa autoridad, se requiere la autorización del inspector de trabajo o de la autoridad -

política". (15)

Como se puede apreciar, es notoria la protección que el legislador le otorga al menor y que tiene como finalidad proteger a una persona, la cual -- aún no está apta para trabajar en un 100%, que muchas veces lo hace por necesidad o para solventar gastos en la escuela, que van desde el pago de alimentación hasta la compra de útiles escolares, y en este sentido el legislador tuvo un acierto al permitir trabajar a los menores que estudian, -- pues la combinación de estudio y trabajo coopera para alejarlos del ocio, -- sabemos muchas veces encausada hacia otros derroteros que serían menos- nefastos si creara la Administración Pública nuevas plazas para ser ocupadas por menores en todos sus centros de trabajo, que como sabemos son -- muchos y por ejemplo en el caso del Distrito Federal están esparcidos por todo su territorio.

El artículo 13 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dice que los mayores de 16 años estarán capacitados en materia laboral, es muy singular que sólo hable de los mayores de 16 años, si como es de -- nuestro conocimiento que en realidad un menor de esta edad puede trabajar desde los 14 años, inclusive como lo vimos en la cita anterior, el artículo 14 en su Fracción III, nos expresa lo siguiente: "las labores peligrosas o insalubres o nocturnas para menores de 16 años", el ejemplo lo está poniendo la transnacional llamada McDonalds que contrata únicamente estudiantes para que laboren durante 4 horas en sus centros comerciales, así

(15) Guerrero, Euquerlo, Derecho del Trabajo, p. 5.

también la administración pública puede contratar estudiantes de secundaria para que trabajen como archivistas o mensajeros, a su vez las niñas de secundaria tecnológica podrían practicar sus conocimientos secretariales o de auxiliares contables.

D. Formas de constituir la relación laboral

Ahora que ya estamos dentro del presupuesto federal, nos damos cuenta a través del tiempo que permanecemos primero seis meses prestando el servicio social y después otro tanto como meritorios, que todo el personal de nuevo ingreso tiene una preocupación muy importante, que es el otorgamiento de un documento llamado "nombramiento de comisión", mediante el cual se puede tener cierta seguridad de pertenecer a la planta laboral de la institución, misma que puede terminar el día que llega el primer cheque de pago, ya que estos pueden ser de dos clases; la primera con cheque de la Tesorería de la Federación y por lo tanto la planta, o como se conoce en la burocracia, la base, la segunda opción es cuando llega el pago mediante cheque de Comermex, por ejemplo y en este caso se deduce automáticamente que el empleo es eventual, hasta que el presupuesto de la institución otorgue la base, o bien cuando se termina la partida presupuestal con la que se cubría la nómina de trabajadores eventuales, este nombramiento lo vamos a mencionar varias veces a través de este trabajo, comenzando con una pequeña explicación que daremos a continuación.

Una vez que han sido cubiertos los requisitos solicitados por la Dirección de Personal de una dependencia pública. Esta oficina elabora un nombramiento, de acuerdo a su catálogo de empleos y de esta forma se inicia la relación laboral entre el Estado como patrón y sus trabajadores, el artículo 12 de la Ley Federal Burocrática, expresa.

"Los trabajadores prestarán sus servicios, en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido - en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo". (16)

Es interesante observar que en ningún momento, la Ley se refiere a contrato, únicamente menciona nombramiento, es decir un oficio que contiene el nombre de la dependencia, el lugar a que quedará adscrito, el nombre del interesado y la firma del que dirige ese oficio, es decir que con ese nombramiento no dan a conocer cuales serán las condiciones de trabajo, - de tal forma que hay tratadistas que lo han querido ver como un contrato, desde diferentes puntos de vista o tendencias, y a continuación mencionamos algunas de las más importantes, ya que existen otras que por - no relacionarse tanto al tema que actualmente estamos estudiando, decidimos omitirlas.

(16) Herrán Salvatti, Mariano. Legislación Burocrática Federal, p. 30.

Teorías civilistas, estas tesis se fundamentan en el Derecho Civil y los -- consideran un contrato, aunque sabemos que el nombramiento está lejos -- de ser contrato, toda vez que lo regula una Ley laboral y de contrato, -- cuando mucho tiene un elemento de existencia, es decir la manifestación -- de la voluntad por parte de la dependencia, otorgarle un cargo y por el trabajador aceptar tal.

"Teoría del acto unilateral del Estado; esta tesis se fundamenta netamente en el Derecho Administrativo, al señalar que por virtud del principio de obligatoriedad, el Estado tiene facultades para crear y reglamentar unilateralmente a través de los distintos medios legales que existen (leyes, decretos del ejecutivo, etc), los empleos que requiere para realizar sus funciones de Derecho Público y consecuentemente la designación de quienes deban ocuparlos".⁽¹⁷⁾

El autor comenta que este precepto, es inadmisibles, en virtud de lo que -- señala el artículo 50. Constitucional, acerca de dedicarse cada quien a lo -- que más le guste, por lo que esta teoría no encuadra en nuestro sistema -- jurídico. Hacemos notar que al crear empleos para satisfacer las necesida

(17) Herrán Salvatti, Mariano. Legislación Burocrática Federal, P. 30.

des del Estado, éste actúa como lo hace un patrón privado, es decir crea los empleos y lanza una convocatoria a efecto de seleccionar gente para que ocupe las nuevas plazas, en último caso más bien estaríamos hablando de un contrato de adhesión a medias, por lo señalado al principio de este subcapítulo, al estar diciendo consecuentemente la designación de quienes debían ocuparlos, prácticamente se está refiriendo a recomendados, aunque en nuestro sistema político esto último pasa todos los días.

El artículo 12o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también señala como formas de iniciar la relación laboral con el Estado, estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada. En primer término están los incluidos en las listas de raya, que aunque cumplen con los requisitos de ingreso, no cuentan con nombramientos, se hace una lista con todos los aspirantes que autoriza el oficial mayor, quien lo hace dependiendo también del visto bueno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, una vez terminado este trámite la dependencia comienza a pagar a sus trabajadores eventuales hasta que autorizan la base o bien, no llega la partida presupuestal que cubría tal nómina. Es importante recalcar que esta situación no es bien aprovechada por el sindicato de cada dependencia, porque a los trabajadores eventuales no les otorga la protección que debiera, es decir los deja en total abandono, so pretexto de que sólo protege a empleados de base, esto último es injusto, porque una vez que se autorizan las plazas, el sindicato de manera inmediata gira oficios a la Direc-

ción de Personal, para que se les descuente a los nuevos miembros o socios del sindicato su respectiva cuota.

Por último, para trabajadores para obra determinada o tiempo fijo, la Ley nos envía a los artículos 2606 al 2615 del Código Civil vigente, esto que re decir que son servicios de tipo profesional, que se prestarán bajo -- una serie de requisitos especiales que deben ser cubiertos por el patrón, como por el trabajador. En este caso, si estamos frente a un contrato -- que en un momento dado puede ser laboral, como lo señala el artículo -- 2606, segundo párrafo, que dice:

"Cuando se trate de profesionistas que estuvieren sindicalizados se observarán las disposiciones relativas establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo".

Es de suma importancia este planteamiento acerca de los trabajadores profesionales, por la forma en que cobran por los trabajos realizados, toda vez que podemos partir hacia la idea que una cosa son estos y otra -- muy diferente los trabajadores numerarios --materia de nuestra tesis--, como lo señala el artículo 2610, que a la letra dice:

"El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya se harán en

el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio, o al fin de todos, cuando se separe el profesor o haya concluido el negocio o trabajo que se le confio.*

Por último, en este mismo sentido para no confundir obra determinada y -- tiempo fijo, dice la jurisprudencia "trabajadores al servicio del Estado, con -- tratos por tiempo fijo y por obra determinada". Diferencias de lo precep-- tuado en el artículo 12 del Estatuto Jurídico de los trabajadores del Estado, se desprende que el contrato por tiempo fijo, es aquel en el que el trabaja-- dor y el patrón pactan la relación de trabajo para una fecha fija, a cuyo -- vencimiento cesa la obligación de prestarse el servicio. En cambio, el con-- trato por obra determinada se pacta para la realización de un servicio espe-- cífico, a cuya conclusión la relación de trabajo termina. En tal virtud, al -- establecer la Ley las dos formas en que pueden contratarse las labores tem-- porales, se excluye la posibilidad de que los trabajadores por tiempo fijo -- sean por obra determinada". (18)

Estas diferencias de todos modos dejan en claro que las situaciones menciona-- das son, trabajadores eventuales para el caso de pagos; reinstalación en el -- trabajo, prueba de cese. Por último veamos ahora a los trabajadores por in-- terinato, estos trabajadores tienen nombramientos con una de las caracterís-- ticas que señala el artículo 15 en su fracción III, que a la letra dice: III - el carácter del nombramiento; definitivo, interino, provisional por tiempo que -- dura vacante ese puesto, será el tiempo que dure el interinato, que puede -- ser por diversas razones, de las que señalaremos las siguientes: por licencia

(18) Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volumen 65, Quin-- ta Parte, Pág. 23 (ejecutoria)

de algún empleado que en algunos casos es por más de un año o por incapacidad, sea por accidente o por alumbramiento que puede ser también hasta por más de 6 meses, se menciona el tiempo debido a la inamovilidad de los empleados después de 6 meses, porque si se están en el supuesto de ser interino, este término no opera, de todas formas ocurre muy a menudo que la persona que salió con licencia o por incapacidad ya no regresa a cubrir su puesto, así que la vacante definitiva será cubierta por el interino, quien previo trámite administrativo le será otorgado el nombramiento de base. Como último comentario, en este aspecto diremos que si un interino cubre dos contratos de ese tipo, bien sería válido que al vencimiento del segundo se le otorgara nombramiento de base, si el tiempo computado de esos dos contratos fuera de seis meses o en el transcurso del tercer contrato, es decir al acumular los 6 meses que marca la Ley para ser inamovible.

De todo lo estudiado en este inciso, resumimos que el nombramiento es un documento muy importante para establecer la relación laboral, asimismo que puede ser de cuatro clases según nuestra opinión y que son las siguientes:

- I. Para designar personal de confianza.
- II. Para designar personal de base.
- III. Para otorgar interinato por: incapacidad, maternidad, vacaciones y por licencia.
- IV. Para trabajadores numerarios.

CAPITULO TERCERO

CONDICIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO

A. Lugar en donde debe prestarse el trabajo.

En este punto debemos comentar que el lugar en donde debe prestarse el -- trabajo, los burócratas lo conocen como el lugar de adscripción, y de acuerdo a éste se conocerá si el área en donde se laborará, existe la posibilidad de radicar en un lugar fijo, viajar en forma eventual o constantemente e inclusive cambiar el lugar de residencia. El fundamento de esto lo encontramos en el artículo 15 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- que a la letra expresa:

**Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener.*

VI. El lugar en que prestará sus servicios. Así nos damos cuenta que al manifestar la voluntad aceptando las condiciones contenidas en el nombramiento, se está aceptando cualquiera de las tres condiciones enunciadas y -- servirán en un momento dado que se necesite personal para cubrir plazas en oficinas del interior, es decir en la provincia, como ha ocurrido a través de las diversas administraciones que ha tenido la Procuraduría General de la Re pública, mucha gente de provincia viene al Distrito Federal a buscar empleo y una vez instalados buscan regresar a sus lugares de origen, a contrario sen su de los capitalinos que muy rara vez deciden emigran a provincia.*

Si a un trabajador al servicio del Estado con nombramiento de oficinista se le comisiona para realizar tareas distintas de las que le corresponden y para trasladarse a diversos Estados de la República, no obstante que en su nombramiento se especifica la categoría de Oficial Administrativo y pertenece "al personal del Distrito Federal", su oposición a cumplir la orden será justificada y no implicará abandono de empleo, ya que no se le puede movilizar libremente, ni aún en forma temporal, fuera del lugar que se especifica en su nombramiento, máxime si en el oficio de comisión no se indica que obedece a necesidades de servicio".⁽¹⁹⁾

Cabe aclarar que no solamente a nivel entidades federativas debería ser el cambio de adscripción, sino también en lo que se refiere al Distrito Federal y su área metropolitana, por ejemplo pensemos que un empleado que trabaja en la Procuraduría General de la República en las oficinas centrales, y que vive en Xochimilco, es transferido al Reclusorio Norte, esto lo afectará demasiado en cuanto al tiempo de traslado de su casa a su lugar de trabajo y viceversa. Igualmente se estaría contradiciendo el espíritu del acuerdo de fecha 31 de Enero de 1977, y que analizamos en el capítulo anterior, haciendo alusión al deseo del Ejecutivo de aquella época, en tanto al tiempo que ocupa cada empleado público para convivir con la familia y tener también -- otras actividades. Como podemos resumir el nombramiento es un documento muy importante que debe contener un mínimo de observaciones que se pueden traducir como condiciones de trabajo para el caso de una controversia, siguiendo el ejemplo que vimos acerca del cambio de adscripción, puede ser

(19) Herrán Salvatti, Mariano, Legislación Burocrática Federal, p. 15.

que para hacer a algún trabajador firmar una renuncia, su jefe lo mande injustificadamente de su lugar de adscripción a otra ciudad, si el trabajador no va a donde le indicaron no procede nada en su contra, como lo vimos en la fracción VI del artículo 15 de la Ley Burocrática, ni siquiera con la amenaza de que se le levantará un acta administrativa, en caso de seguir negándose al cambio.

Actualmente, por las condiciones atmosféricas que prevalecen en la capital, y las enfermedades que esto ocasiona, impide a gran parte de la población tener un pleno rendimiento en sus actividades, por lo que su máximo deseo es emigrar hacia la provincia. Con el salario compactado que se les paga a los burócratas, más adelante veremos que no es problema vivir en cualquiera de las zonas económicas en que está dividido el país. Asimismo, hay otro tanto que por la necesidad de trabajar no reflexiona en el momento de otorgarle el nombramiento, de aceptar la posibilidad de cambiar el lugar de residencia -- cuando sea necesario y de este modo surgen los problemas de sus pensiones o como la mencionamos de actas administrativas, en el caso de los que no desean aceptar el cambio, surgen contratiempos diferentes, citando algunos podemos hacer alusión al ciclo escolar, si el cambio se dá a la mitad de éste, se dificulta por todo el papeleo y trámites que representa inscribir a un chico en la escuela y, el otro ejemplo es el de aquellas personas que tienen un trabajo diferente a aquél en el que lo están trasladando a otra ciudad. Obviamente perderá una entrada de dinero, igual o más importante que la percibida en su plaza de burócrata. Sin embargo, dada la situación mencionada en el nombramiento, tienen la opción de aceptar el cambio o bien de afrontar las consecuencias que en un momento dado, pueden llegar hasta el cese o la suspensión, como lo veremos en la siguiente cita.

Con excepción de aquellos empleados en cuyo nombramiento se ha precisado el lugar en que prestarán sus servicios, lo que crea en su favor el derecho a no ser movlizado, los titulares de las unidades burocráticas están facultados a cambiar de adscripción a sus subordinados cuando así lo requiera el buen servicio, sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, pues la apreciación de lo que conviene al buen servicio es un acto subjetivo de cada titular, que puede en ocasiones, tener hasta la categoría de acto reservado, además de no exigirle así, la ley aplicable que nada dispone acerca de cuándo o cómo - tendrfa que probarse la necesidad de la medida". (2)

El anterior criterio ya constituye jurisprudencia y es la que se encuentra - transcrita en el "Semanario Judicial" de la Federación correspondiente al -- mes de Junio de 1970.

En el sentido que se aplica este criterio, se antoja justificado, el mover a - un empleado de un lugar a otro, según las necesidades del buen servicio, - sin embargo cabría preguntarse la forma en que sufragará los gastos de -- traslado el mencionado empleado, ya que como sabemos con el importe de su sueldo no le alcanzará para pagar el flete de la mudanza y para comprar o rentar casa, por lo tanto si la situación del buen servicio merece el traslado de personal de una población a otra, se deben pagar previamente los gas--

(2) Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 18, Quinta Partida, Junio de 1970, Cuarta Sala, pág. 89 (Ejecutoria).

tos que ocasione el traslado a la persona o personas que hayan sido elegidas para el mencionado cambio.

A este respecto se refiere el artículo 16 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice:

Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la dependencia en que preste sus servicios, dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado, y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador.

Si el traslado es por periodo mayor de seis meses, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran previamente los gastos que origine el transporte de menaje de casa indispensable par la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendente o descendente, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica. Asimismo, tendrá derecho a que se le cubran los gastos de traslado de su cónyuge y parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio trabajador.

Solamente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

- 1. Por reorganización o necesidades del servicio, debidamente justificadas.*

II. Por desaparición del centro de trabajo.

III. Por permuta debidamente autorizada; y

IV. Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje⁽²¹⁾

En primer lugar encontramos que la Ley se pone por encima de la jurisprudencia, al señalar que la dependencia dé a conocer las causas del traslado, cuando la jurisprudencia con respecto a esta situación menciona que puede tener la categoría de reservado, además que la misma jurisprudencia dice que es un acto subjetivo del titular, en lugar de que es un acto subjetivo del buen servicio, el disponer de las personas en determinado momento. Por otro lado, se habla de que cuando el periodo sea mayor de seis meses, se les cubrirán los gastos de transporte del menaje de casa y personal a su cónyuge y demás familiares señalados. Cuando a nuestro modo de pensar no debería haber límite de tiempo, toda vez que la dependencia es la que está ordenando el traslado y no el trabajador y de esta forma cuando una dependencia necesitará personal en una Entidad Federativa determinada, reflexionarla que tanto es el grado de urgencia de cambiar a algún trabajador de adscripción. O en todo caso lo que bien puede hacer es, por ejemplo, si va a necesitar muchas personas, como es el caso de Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad, que materialmente fundan poblados con las plantas gigantescas que crean, es decir, construir campamentos como los que existen en Laguna Verde, lugar en donde los trabajadores tienen muchas prestaciones como las siguientes: lugar en donde dor-

(21) Herran Salvati, Mariano. Legislación Burocrática Federal, Op. cit. pág. 34.

mir, comedores, bancos, tiendas comerciales, correo, telegráfo y transporte gratuito a Villa Cardel y Veracruz. En cambio si va a necesitar sólo unos cuantos y va a ser por una corta temporada, tener estancias propias para satisfacer esas eventualidades, como el ejército que, incluso construye conjuntos habitacionales y de esta forma estar en posibilidades de acomodar a la gente que cambian de adscripción y que en el caso del ejército, podemos hablar de batallones que mudan a menudo de lugar de residencia, como lo hemos venido diciendo.

Por último, en este sentido si la persona que van a cambiar de adscripción es negativa o no cumple con su trabajo, se hará el cambio a como dé lugar, buscando de esta manera que renuncie: el sindicato por su parte de todas formas hará algún intento somero por auxiliar al afectado. Como mención, se aprecia constantemente que no tiene cabida en la administración pública la gente sin ahímo de trabajar, hablamos de pequeña escala, debido a los recomendados, que aún existen deambulando entre los servidores públicos, y son los que de alguna forma mantienen la mala fama de éstos en nuestra sociedad y que seguirán existiendo debido en buen parte a que son males muy arraigados, basadas principalmente al pago de favores, el apoyo entre la elite que ostenta el poder en México, quien así lo ha realizado durante muchos años, no ha podido acabar con lo que conocemos como puestos de aviadores, aunque cabe hacer mención que en la Procuraduría General de la República, con las actuales purgas que se están llevando a cabo -lista negra del 22 de mayo de 1992, se está terminando con ese mal.

B. La Jornada de Trabajo.

La jornada de trabajo según el artículo 58 de la Ley Federal del Trabajo, es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para -- prestar su trabajo, como ya lo hemos comentado, esta disposición debe ser -- de manera subordinada, sin embargo hay que hacer una aclaración; esta su -- bordinación es solamente durante la jornada laboral, que para nosotros com -- prende desde el momento en que el trabajador checa su entrada hasta que -- checa la salida, que por excepción y conforme a la Ley puede ser variada -- en caso de horas extras, se comenta esto debida a las teorías de diferentes -- autores que, opinan de variadas formas con respecto a la duración de la -- jornada de trabajo.

Referente a esto, unos señalan que la jornada empieza desde el momento en que el trabajador sale de su casa hasta que está de regreso en la misma. -- En nuestra opinión eso no es posible, porque el deseo del patrón en caso -- de ser verídica esta teoría, es que el trabajador salga directamente sin es -- calas hasta el lugar en donde presta sus servicios, la realidad nos dice que el trabajador en ese lapso es libre de hacer lo que más le convenga, inclu -- so de regresarse a su casa o de llegar tarde y no hay nadie que lo obligue a no hacerlo. Para nuestro modo de pensar, si se quiere ver hasta ese mo -- mento la jornada de trabajo, sería en caso de accidente o de algún otro con -- tratiempo de ese tipo, para cubrir la incapacidad como tal, o en el caso de una pensión por los mismos motivos y que actualmente con el grado de delin -- cuencia que existe es más continuo este tipo de situaciones.

Ahora, refiriéndose específicamente a los burócratas, sobre la jornada de trabajo, la legislación burocrática Federal a partir del Capítulo II, en los siguientes términos dice:

Artículo 21.- Se considera trabajo diurno el comprendido entre las seis y las veinte horas y nocturno el comprendido entre las veinte y las seis horas.

Artículo 22.- La duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas.

Artículo 23.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas.

Artículo 24.- Es jornada mixta la que comprende periodos de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario, se reputará como jornada nocturna. La duración máxima de la jornada mixta será de siete horas y media.

Artículo 25.- Cuando la naturaleza del trabajo, así lo exija, la jornada máxima se reducirá, teniendo en cuenta el número de horas que pueda trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto en su salud.

Artículo 26.- Cuando, por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Artículo 27.- Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un

día de descanso, cuando menos con goce de salario íntegro.

Artículo 28.- 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 la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.

Artículo 29.- Serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial.(22)*

Como vemos, la jornada de trabajo se clasifica en: diurna, nocturna y mixta, y de acuerdo con esta clasificación será la duración de la misma, a saber de 8 horas en la jornada diurna, 7 en la nocturna y de 7½ en la mixta, aunque sabemos que en realidad, lo más que se trabaja en la burocracia son 7 horas, cosa fácil de comprobar pues todas las oficinas públicas cierran a las 15 horas, tendiendo un horario de entrada a las 8 horas. Dice el artículo 25 que se reducirá la jornada por la naturaleza especial del trabajo, a contrario sensu del artículo 26 que por circunstancias especiales deba alargarse la jornada, vamos a pensar en primer lugar en un buzo, que por estar trabajando en las profundidades del mar, no puede estar mucho tiempo sometido a la presión del agua y por lo mismo su jornada de trabajo se reducirá hasta donde sea posible, es decir a razón de una hora de buceo por tres de descanso, evitando así que sufra algún daño en su salud.

(22) Herrán Salvatti, Mariano. Legislación Burocrática Federal, op.cit. -- pág. 738.

Ahora pensemos por ejemplo en el terremoto de 1985 o en algún otro desastre, en que se puso en movimiento a una buena parte de la maquinaria burocrática para hacer frente a todas las necesidades que se dieron y en don de tuvieron que trabajar más de tres horas extras por jornada y más de -- tres veces consecutivas, lo que nos habla de que en estos casos extremos -- si se cumple correctamente con la prestación de un servicio público.

El artículo 27 nos habla de un día de descanso por cada 6 de trabajo, pero vemos que en general se descansan dos días por cada cinco de trabajo, según el acuerdo publicado en el D.O.F., el 28 de Diciembre de 1972, este sistema de trabajar 5 días a la semana y descansar 2 tiene como fundamento el que el trabajador al Servicio del Estado ocupe más tiempo para convivir con su familia y de esta manera estar en contacto con sus hijos, con su educación y conocer más a fondo sus inquietudes, en cuanto al horario también existe algo al respecto, tal como lo encontramos publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Enero de 1977, que a la letra dice:

***ACUERDO:** por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la administración pública que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas*. (23)

(23) Diario Oficial de la Federación, 31 de Enero de 1977, p. 2.

Entre los considerandos de ese acuerdo, el presidente de ese entonces, menciona que los horarios de trabajo con interrupciones prolongadas, propiciaban un notable desperdicio de tiempo, así como de energías del trabajador, - además gasto exagerado de hidrocarburos por el doble uso del automóvil, y por esto último congestionamientos permanentes de tránsito, por otro lado, - también habla de lo ya comentado en líneas anteriores, que es importante -- fortalecer los lazos familiares y fomentar el desarrollo; personal, social y cultural, sobre todo de los hijos. Por último, se considera que a través de -- pruebas piloto, se ha comprobado que cuando el trabajador cubre un horario corrido, sin más interrupciones que media hora para comida, ha traído - como consecuencia mayor eficacia y eficiencia en los servicios prestados al - público.

Como lo dice el acuerdo, para el trabajador público existe un horario de entrada que nunca será anterior a las 7:00 hrs. y un horario de salida, que - nunca será posterior a las 19:00 hrs. En caso de que se tenga que observar un horario distinto al señalado, se aplicará el tercer punto, inciso F, -- que a la letra dice: "Fuera de los horarios establecidos en este acuerdo, sólo funcionarán aquellos servicios que por su propia naturaleza deben prestarse sin interrupción o en horarios, debiendo registrarse en la Secretaría - de Gobernación".⁽²⁾

Esos servicios de que se habla en el inciso "F", pueden ser los que la sociedad necesite de manera permanente y entre otros podemos mencionar los si-

(2) Diario Oficial de la Federación. 31 de Enero de 1977. P. 3.

güentes: con respecto al servicio de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad, otro punto importante, la vigilancia constante de las mercancías de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Dirección General de Aduanas, la Procuraduría General de la República y su lucha contra el narcotráfico es permanente y tiene áreas como la Dirección General de Asuntos con Detenidos, en donde hay gente trabajando las 24 horas del día, en un horario de trabajo especial en el que se trabajan 24 horas continuas para descansar 48 horas. Otro aspecto importante de trabajo permanente para cubrir en forma decorosa un servicio, está en manos de nuestra armada que cuidan nuestros mares y fronteras, todo el tiempo que sea necesario, con lo analizado, ya podemos formarnos una idea firme de la jornada laboral de los trabajadores al Servicio del Estado, que deben cubrir un mínimo de 8 horas en horario diurno, que trabajan 5 días a la semana, que al igual que los trabajadores del apartado "A", tienen derecho a cobrar un poco más de sueldo trabajando tiempo extra y por último, que cuando un servicio se deba cubrir por alguna emergencia, éste se cumple como debe ser.

Comparando a los trabajadores del apartado "A" con los del apartado "B", respecto a la jornada de trabajo, vemos que coinciden en algunos puntos; en lo relativo a las horas de trabajo en los tres turnos es el mismo lapso, en cuanto a los días laborales, las grandes empresas, los bancos, las compañías aseguradoras, trabajan igual que los burócratas, 5 días a la semana, dejando también guardías para el caso de que surja algún asunto relevante, y en lo correspondiente a vacaciones, solamente las empresas analizadas en el punto anterior, manejan dos periodos vacacionales al año, de diez días hábiles.

biles cada uno, los demás otorgan estrictamente las marcadas por la Ley Federal del Trabajo. Por último, refiriéndonos a la jornada de trabajo, los grandes consorcios comerciales, Aurrera, Gigante, Palacio de Hierro, Mc Donalds, otorgan un sólo día de descanso a la semana, y en algunos casos de comercios pequeños la jornada laboral abarca regularmente de las 10:00 a las 19:00 o 20:00 horas inclusive. De tal forma, que están cubriendo un horario que abarca todo el día hábil, es decir no les queda tiempo para realizar otro tipo de actividades, ya sean escolares, aprender algún oficio o divertirse con su familia.

Así que, podemos afirmar que ha sido un gran acierto por parte del Ejecutivo de esa época, Lic. José López Portillo, el haber decretado las medidas estudiadas en favor de un horario acorde con las necesidades actuales de todo el conglomerado que habita el Distrito Federal, que como ya se dijo; se traducen en más tiempo libre para el trabajador público, evitar el tráfico vehicular a todas horas del día, otorgando un horario de salida casi generalizado de las 15:00 horas, el descanso de dos días semanales logra que se disfrute la capital del país durante el fin de semana, en sentido que baja el tráfico y por lo tanto la contaminación, y así tenemos que el empleado público no tendrá exceso en cuanto a jornada laboral se refiere, logrando un desempeño aceptable y como lo hemos mencionado, una mejor convivencia con su familia, que se extiende por tanto a su ambiente de la oficina. Por otro lado cabe mencionar la oportunidad que se brinda a los empleados que aún estudian, o a los que desean practicar alguna deporte.

C. El Salario, lugar, tiempo y forma de pago.

Como lo señala la Ley en su artículo 32, sueldo o salario será la retribución que recibe el trabajador como pago por los servicios que presta, de donde tenemos en primer término que salario proviene del Latín Salarium; es decir, sal era la medida que se entregaba a los trabajadores como pago. Actualmente se maneja el término salario, en la misma acepción que originalmente se le dió; sin embargo ahora se enriquece en contenido con otras prestaciones como son: aguinaldo, prima vacacional, horas extras y compensaciones. Por último, dentro del salario para los trabajadores del Estado, está un pago especial que se paga a los burócratas que tienen 5 años de labores y hasta cumplidos los 25 años de servicios, el cual llaman Quinquenio, cuando se cumplan los 30 años de labores, el trabajador estará en posibilidades de optar por la jubilación, siguiendo con el quinquenio, se puede aclarar que este pago especial se fija cada año en el presupuesto Federal a través de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, y de acuerdo a las diversas condiciones de vida que existen en nuestro país, el pago de esta prima variará de acuerdo a como esté el costo de la vida, citemos como ejemplo dos ciudades en una misma Entidad Federativa; lo que vale un litro de leche en Uruapan Michoacán, valdrá un 75% más caro en Ciudad Lázaro Cárdenas, Michoacán. "Como el Gobierno Federal tiene oficinas en toda la República y el costo de la vida no es igual en todo el país, resultaría que algunos trabajadores, recibiendo el mismo pago que sus compañeros de categoría o nivel, por radicar en luga-

res de vida cara se encontrarían realmente en diferente condición económica. Para equilibrar la situación, la Ley en su artículo 35, establece la posibilidad de que se cubran sobresueldos en relación con el costo de la vida". (25)

Por otra parte, en el caso de los trabajadores, cabría la viabilidad de que el sindicato de cada dependencia, a través de sus correspondientes órganos, estructuraré convenios con empresas comerciales para sus agremiados, de tal forma que al realizar compras en esas empresas les otorguen descuentos a los empleados públicos, como el sistema de algunas compañías que -- otorgan credenciales a sus empleados para comprar en algunos establecimientos al medio mayoreo pagando al precio de mayoreo.

Dentro del salario, podemos mencionar que van incluidos; el pago por concepto de aguinaldo, el pago de compensaciones, así como el de prima vacacional, el fundamento del aguinaldo lo encontramos en el artículo 42 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde menciona que el aguinaldo estará comprendido dentro del presupuesto de egresos de la Federación, que será anual, se constituirá por el pago de 40 días de salario, será pagado en 2 partes, a razón de 50% cada una y por último -- menciona que el ejecutivo dictará normas para pagar proporcionalmente este aguinaldo a quien no trabajó todo el año, o que renunció en el transcurso del mismo término, situación que se presenta frecuentemente al crearse más plazas en el transcurso del año.

(25) Canton Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, p. 113.

Como podemos apreciar, el legislador tiende a sobre proteger el salario de los burócratas y por esta razón es que no permite que el servidor público disfrute algo que según la Ley se ganó a través de un año de servicio y -- que nadie le está regalando, así que debe haber una modificación al artículo 42 Bis de la mencionada Ley para que el aguinaldo sea pagado en una sola partida para que los trabajadores lo administren como mejor les parezca, hg remos una propuesta en nuestras conclusiones.

Tocando el punto de la prima vacacional, el artículo 42 de esta Ley señala en su tercer párrafo, que los empleados públicos que disfruten de uno de sus periodos vacacionales, les será pagado un 30% más sobre el sueldo que perciben en ese lapso, en este punto podemos agregar que la Procuraduría General de la República, otorga a sus empleados pasajes de viaje redondo en autobús a toda la República, una buena medida sería hacer extensiva esta prestación a los familiares cercanos; padre y madre o cónyuge e hijos, durante estos periodos vacacionales.

En cuanto al pago de compensaciones, se derogó el artículo 36 por una reforma de 1984, que dió nacimiento a lo que conocemos con el nombre de salario compactado y que tienen como objeto regionalizar el sueldo, según las zonas económicas, como ya lo hemos visto y que consiste en nivelar el sueldo de los burócratas al sueldo mínimo cuando menos en esos lugares.

Ahora al señalar el lugar de pago de los salarios, estos deben ser pagados en el lugar en donde el trabajador presta sus servicios, las oficinas del gobierno, de manera casi general son grandes en tamaño y cuentan con perso-

nal abundante, así que entre sus instalaciones está la oficina del pagador - en donde cada quincena se hace el pago a los trabajadores. Esto es con el fin de que el burócrata tenga cerca a quien le pagará y no se exponga en la calle a un posible incidente, por ejemplo la Procuraduría General de la República tiene oficinas en Reforma y Soto, López 12 y 14, Fray Servando Teresa de Mier y en los tres reclusorios preventivos, la oficina de pagos - está en Fray Servando, sería un desplazamiento infructuoso acudir cada -- quincena hasta dichas oficinas a cobrar el sueldo, por eso mismo se tienen - habilitados a varios pagadores que acuden a cada una de las direcciones que mencionamos. En este sentido se comprueba una vez más el interés del eje cutivo de otorgarle al servidor público las facilidades existentes para el -- buen desarrollo de las relaciones laborales, pues al no separarlo mucho --- tiempo del lugar en donde presta sus servicios está logrando que se concen tre más en sus labores y sea más eficiente. Sólo en casos extremos cuando se incapacita el trabajador o por estar en alguna comisión especial o de vacaciones, el cheque puede regresar a las oficinas centrales y por lo tanto - tendrá que acudir hasta ese lugar para cobrar el sueldo.

El pago de salarios de los trabajadores al servicio del Estado, para los tra- bajadores de base o para los de confianza se realizará cada quince días, se nombra a las dos clases de trabajadores porque a pesar de ser diferente la denominación, están en la misma nómina y les entrega su sueldo el mismo pagador habilitado. En el caso de los trabajadores por tiempo determinado y por obra determinada, cobrarán de acuerdo como hayan convenido en la celebración del contrato, ahora bien en relación a los trabajadores numera-

rios de la Procuraduría General de la República, existe una lista de raya, - la cual puede aparecer cada quince días o cada mes, de acuerdo a la llegada de la partida presupuesta. Merece especial atención aclarar, que en -- esa lista aparece personal de confianza o de base, es decir personal que - actúa como de confianza (Ministerio Público Federal) y personal administrativo que una vez autorizadas las plazas, serán de base.

Los empleados de confianza son en un buen porcentaje, agentes del Ministerio Público Federal, cuyo sueldo es mucho más elevado que el del personal administrativo, sin embargo el cheque de la Tesorería de la Federación Indica sueldo mucho menor al descrito y se eleva en forma considerable contra otro tipo de pagos, de los que hablaremos más adelante. Este sueldo se - justifica en parte porque lo están ganando profesionistas (Licenciados en - Derecho titulados), lo que no se justifica es que no sea más alto el sueldo, ya que con esto el Ministerio Público gozaría de seguridad económica y evitaría la tentación de aceptar corrupciones.

Existen dos formas para pagar el salario a los burócratas, por un lado tene mos que puede ser en efectivo, sistema que actualmente se utiliza sólo en - lugares que están lejos de centros urbanos, toda vez que en las ciudades - resultaría muy peligroso traer en un maletín enormes cantidades de dinero - para el pago quincenal, por eso mismo ahora se utiliza el sistema de pagar con cheques que expide la Tesorería de la Federación; documentos pagaderos hasta el momento de firmar al reverso del mismo y mostrar al empleado bancario una identificación personal expedida por la institución de que hablamos. Con esto se evita que si alguien tiene en su poder un cheque aje

no, pueda cobrarlo indebidamente. Este cheque trae anexa una parte en -- donde se desglosa el total de percepciones y el de descuentos, de esta forma el trabajador podrá llevar un record acerca de su sueldo, en caso de alguna confusión.

Además de los cheques que expide la Tesorería de la Federación para el personal de confianza (P.G.R.) reciben pagos extras por los rubros de; actualización y compensación y un pago extraordinario por riesgos pagados con cheques de Banca Cremi, Comermex y Banco del Atlántico, respectivamente, para el personal de base fuera del pago con cheque de la Tesorería, hay un cheque de Banamex en el mes de agosto, por concepto de Fondo de Ahorro, que es una cantidad descontable cada quince días y por la cual la institución otorga una cantidad similar, el sindicato otra menor y la FESTSE otra idéntica a la del sindicato y que servirá para comprar los uniformes y útiles escolares, para los trabajadores que tengan hijos.

Ahora bien, en lo referente al salario y su diferencia con los trabajadores -- del apartado "A", tal vez la más importante y que marca la situación de cada uno, es el reparto de utilidades, toda vez que se ha señalado la ubicación de los trabajadores del apartado "A" dentro de los medios de producción y los servidores públicos como prestadores de servicios, en algunos casos como lo hemos estado analizando, con la salvedad de los bancos, que a pesar de la nacionalización siguieron conservando ese Derecho tan importante como lo es el reparto de utilidades, que ayuda en gran medida a la economía de los trabajadores y que por supuesto seguirá vigente con la reprivatización.

D. Capacitación y Adiestramiento

La capacitación entendida como tal, es la acción de adiestrarse, de instruirse en algún arte u oficio o profesión y de esta forma hacer correctamente lo encomendado. Abundando un poco el adiestramiento tiene los siguientes fines; hacer diestro, enseñar, instruir, guiar inclusive a alguna persona para que desarrolle al máximo posible sus habilidades, teniendo como resultado mayor producción y mejor calidad, y en el aspecto de los trabajadores al servicio del Estado, una mejor prestación de servicios.

Como lo dijera en 1938 el General Lázaro Cárdenas, es obligación de los Poderes de la Unión "establecer academias a las que pudieran concurrir voluntariamente los trabajadores públicos para mejorar su preparación técnica"⁽²⁶⁾

Con esta medida el General Lázaro Cárdenas, pretendía crear un grupo de trabajadores organizados y responsabilizados, con preparación y honestidad para manejar los asuntos públicos.

"Al estudiar la situación actual del personal que labora sin la debida capacitación, debemos partir de la premisa de que hasta estos momentos las dependencias gubernamentales han llevado a cabo una serie de acciones encaminadas a incrementar el número de centros de información existentes en los diferentes sectores de la administración pública, debido a las necesidades de contar con apoyos documentales sólidamente establecidos para cada área de trabajo, que permita el desarrollo --

(26) Canton Moller, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático

adecuado de actividades y funciones, sin embargo al analizar la función que se desempeña en los centros de documentación, se ha encontrado que la mayoría funge únicamente como depósito de libros". (27)

Para poder elevar los índices de productividad de los servidores públicos y por consiguiente obtener mejores resultados del Gobierno Federal, debemos mencionar que se tienen que implementar programas de capacitación y adiestramiento para los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo, hacemos alusión a que estos programas servirán no solamente para los fines ya señalados. De manera que aquellos burócratas que tengan la oportunidad de estudiar esos cursos o programas, quedarán mejor colocados en el escalafón, en el caso de que existan vacantes en puestos de más alto nivel. Al cumplir con estos puntos, no se está hablando de un patrón generoso con sus trabajadores, porque sólo se está cumpliendo con la esencia del Artículo -- 123 Constitucional, en el sentido de otorgar a los trabajadores los medios idóneos para su desarrollo como tales y sobre todo, su realización como seres humanos.

Ahora bien, debemos mencionar el antecedente en el que se cita la capacitación y adiestramiento de los burócratas y, de ser posible plasmar los puntos que a nuestro juicio sean importantes. Fue el 26 de junio de 1971, -- cuando apareció en el Diario Oficial de la Federación, un Acuerdo Presidencial "para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de -- los trabajadores al servicio del Estado", en los considerandos de éste se -- menciona, que en acuerdo publicado el 28 de enero de 1971, se giró orden

(27) Martínez Díaz, Refugio. La capacitación y adiestramiento de los trabajadores en el Sistema Educativo Nacional, p. 33.

a todos los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, e inclusive a los organismos descentralizados y a empresas de participación estatal, para que de acuerdo a sus posibilidades establecieran Comisiones Internas de Administración, a fin de realizar las reformas necesarias para dar cabal cumplimiento a sus programas, así como para elevar la eficiencia en coordinación a la propia del sector público. Estas reformas deben atender según este considerando los recursos humanos de cada dependencia. Refiriéndose específicamente a la selección y capacitación del personal, es importante recalcar que la idea no fue del todo mala, imaginemos una actividad económica muy importante del país, como es la "Banca", en constante modernización, frente a una actividad burocrática estancada, obstruirla de manera grave - el desarrollo de nuestro país.

En el segundo considerando, se menciona que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creo la instancia de la cual depende el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, a fin de llevar a cabo promociones en favor de sus derecho-habientes para que estos últimos, mejoren cultural y técnicamente. Sin embargo, cabe aclarar que a la fecha este Instituto no ha llevado a buen ritmo esa encomienda, es muy común que en cada dependencia del Ejecutivo se implementen cursos según la tecnología que van adquiriendo. En el caso de la Procuraduría General de la República, se cuenta con el INACIPE, Instituto Nacional de Ciencias Penales, lugar donde acuden a capacitarse los trabajadores, ya que se imparten cursos periódicamente sobre; medicina forense, de preparación para Ministerio Público Federal, Policía Judicial Federal, nuevos métodos de peritaje, así como en la Dirección de Informática, en donde imparten

cursos de computación en varios niveles. Siguiendo en el punto, con quien se tienen convenios para capacitación y adiestramiento de personal, es con el Departamento del Distrito Federal. En sus Centros de Desarrollo, imparten cursos de inglés, joyería, repostería y deportivos como: karate, natación y aerobics, para que el personal desarrolle sus habilidades en el trabajo, así como otras que sean de su agrado.

En el tercer considerando, se dice que en la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo y otros organismos sujetos a la Ley del mismo Instituto, funcionan escuelas que capacitan a sus respectivos trabajadores, con el propósito de estar en aptitud de mejorar su categoría en el escalafón, medida acertada, toda vez que si el ISSSTE capacitara a toda la administración, llámese centralizada, descentralizada o de participación estatal, sería una labor titánica contar con profesores para todos los rubros que maneja el Gobierno Federal.

El cuarto considerando, manifiesta que es obligación de los servidores públicos asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia. Todo esto sin embargo, se debe al constante cambio que realiza el Gobierno Federal para estar atento a las inquietudes y problemas de sus empleados, es como lo conocemos, La Reforma Administrativa, que se resume como un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado.

Esta reforma administrativa, se traduce automáticamente en una moderniza-

ción en los sistemas de trabajo, en una especialización en cada área, vamos a dar como ejemplo una cajera en una oficina recaudadora de impuestos, las máquinas registradoras actuales con sistemas computarizados no son iguales a las máquinas manuales de hace 20 años, obviamente las personas que manejan esas máquinas tuvieron que realizar un curso, en donde les enseñaron - el manejo y conservación de las mismas, y de esta forma estamos hablando - que se está capacitando al personal para que poco a poco tenga la oportunidad de superarse también, pero en el aspecto económico, que redundará en un mayor poder adquisitivo de satisfactores, en una mejor convivencia familiar, porque al estar preparados los padres tendrán un diálogo más cercano con los hijos, es decir un entendimiento encaminado a lograr metas comunes; como pueden ser, vivir más decorosamente o asistir a centros escolares de mejor calidad.

El último considerando dice que es conveniente coordinar los programas instrumentados en materia de capacitación y adiestramiento de difusión cultural, deportiva y recreativa de los derechohabientes, entre la dependencia respectiva y el Instituto, pero no menciona para que es conveniente. Tal vez el rubro del cual sí se puede hablar de coordinación, es el referente a lo recreativo, porque el Instituto tiene un programa turístico muy grande, en donde se contemplan magníficos planes para los derechohabientes y sus familiares.

En cuanto a los puntos resolutivos del acuerdo, el primero ordena a todo el aparato burocrático, el procurar a través de sus titulares una adecuada capacitación administrativa, con objeto de elevar su nivel profesional.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

*En el segundo punto les dá conocimiento, así como la intervención que le -
corresponde a los sindicatos, ya que estos manejan a todo el personal de -
base y en sus organigramas existen funcionarios que se dedican específicamente a la promoción de programas de capacitación, culturales, deportivos y recreativos. Cabe aclarar que la tarea de los sindicatos en este sentido, es importante en razón de que no sólo implementan cursos a nivel interno -
o en coordinación con la FSTSE, también buscan en escuelas privadas los medios idóneos para que impartan cursos adecuados a las necesidades de la -
dependencia que representan y de esta forma no quedar rezagadas frente a otros sindicatos de la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado, ni -
tampoco ante la escalonada invasión de tecnología extranjera; japonesa, estadounidense, alemana, francesa, principalmente que provoca contar con -
personal que conozca básicamente alguno de esos idiomas.*

*Ahora bien, como sabemos en relación con los trabajadores de base, toda -
esta capacitación de que hemos hablado se verá reflejada en el escalafón, -
es decir en la lista de trabajadores públicos en donde aparte de sus datos -
personales, así como antigüedad, estará también los conocimientos que posee y cursos de actualización sobre tales. Es muy importante lo mencionado por la razón de que antes de la Ley de 1970, el escalafón sólo servía -
para ascender a los empleados con más antigüedad, sin importar los conocimientos que tuviera. A partir de esa Ley para lograr el ascenso, se toma en cuenta en primer lugar el grado de capacidad y después la antigüedad, en caso muy difícil, que estén en igualdad de condiciones ambas situaciones, se preferirá a la antigüedad, pero sólo si el patrón no se preocupó -
de capacitar a su personal.*

CAPITULO IV

A. Estructura y Organización de la Procuraduría General de la República.

La estructura de la Procuraduría General de la República, debe estudiarse a partir del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos, toda vez que en ese numeral se encuentran las bases del Ministerio Público Federal, es decir la institución encargada de investigar y perseguir delitos federales, asimismo habla del Procurador General de la República y algunas de sus funciones, como dependencia del Ejecutivo Federal, podemos concluir que pertenece a la Administración Pública Centralizada, tal como lo encontramos en el artículo primero de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada".⁽²⁸⁾

Continuando con la mencionada Ley, en su artículo cuarto, encontramos la función principal del Procurador General de la República, y que se refiere

(28) Colección Porrúa, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, P. 9.

a su tarea como asesor jurídico del gobierno. Sin embargo, como vamos a estudiar la estructura de la Procuraduría General de la República, es necesario recurrir a otros ordenamientos que indicaremos en el momento que sea necesario; de esta forma en primer término diremos que la Procuraduría General de la República es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, encargada precisamente de resolver asuntos del fuero federal, cuyo titular es el Procurador General de la República y tiene a su cargo un -- cuerpo de colaboradores que en conjunto forman la Institución llamada Ministerio Público Federal, fundamento que encontramos en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de diciembre de 1983. De acuerdo a este ordenamiento la estructura de la entidad se encuentra a -- partir del artículo 12 de la mencionada Ley, que a la letra dice:

"La Procuraduría General de la República estará presidida por el Procurador, jefe de la institución del Ministerio Público Federal y de sus órganos auxiliares directos, conforme a lo señalado en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Procuraduría General de la República contará con servidores públicos sustitutos del Procurador en el orden que fije el reglamento y con los órganos y unidades técnicas y administrativas, centrales y desconcentrados, necesarios para el despacho de los asuntos que los artículos 2 a 10 de esta Ley ponen a cargo de la dependencia en el número y con la competencia que determine el Reglamento". (29)

(29) Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. P. 9.

Como vimos, se deduce que este artículo señala las bases de organización de la Procuraduría General de la República, sin embargo, dice el numeral indicado que la dependencia contará con servidores públicos sustitutos del Procurador en el orden que fije el Reglamento y de acuerdo a esto último, nos abocaremos a estudiar el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría que sufrió reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 20 de junio de 1991, para quedar como sigue:

**Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.*

Artículo Primero.- Se reforman los artículos 1 y 9; el capítulo IX denominado De la coordinación de Delegaciones , que comprende el artículo 12; así como los artículos 16, 17, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 34, 36, 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, - para quedar como sigue:

Artículo 1o.- La Procuraduría General de la República, cuyo titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen su Ley Orgánica y otros ordenamientos, se integrarán con:

Subprocuraduría de Averiguaciones Previas

Subprocuraduría Regional de la Zona Norte

Subprocuraduría Regional de la Zona Sur

Coordinación General para la Atención de los Delitos Contra la Salud

Coordinación General Jurídica

Oficialía Mayor

Contraloría Interna

Visiudaduría General

Coordinación de Servicios a la Comunidad y Participación Social

Unidad de Comunicación Social

Dirección General de Amparo

Dirección General de Averiguaciones Previas

Dirección General de Control de Bienes Asegurados

Dirección General de Control de Procesos

Dirección General de Supervisión y Auditoría

Dirección General de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud

Dirección General de Intercepción

Dirección General de la Policía Judicial Federal

Dirección General Jurídica

Dirección General de Normatividad

Dirección General de Servicios Aéreos

Dirección General de Recursos Humanos

Dirección General de Planeación en Delitos contra la Salud

Dirección General contra la Producción de Estupefacientes

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección General de Quejas y Denuncias

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales

Dirección General de Servicios Periciales

*Delegaciones Estatales y Metropolitanas
Instituto de la Policía Judicial Federal⁽³⁰⁾*

*De esta forma está integrada la institución que estamos estudiando, ahora -
bien, es necesario conocer a grandes rasgos las características de cada fun-
cionario que ocupan los cargos mencionados o cuando menos las más impor-
tantes de acuerdo a su jerarquía, es decir las de la cúspide y que son las
siguientes:*

*El Procurador General de la República como se mencionó, es el Jefe del Mi-
nisterio Público Federal y tiene las siguientes atribuciones: dirigir correct-
amente los asuntos encomendados a la institución, también propone al Jefe -
del Ejecutivo Federal, cuando es necesario, reformas a diversas leyes para
que se cumpla jurídicamente con la Constitución, así como opiniones al mis-
mo Ejecutivo Federal acerca de programas que tengan como fin el mejora-
miento en la procuración e impartición de justicia. Cuando alguna entidad
de la Administración Pública sea parte o tenga interés en algún negocio, el
Procurador dispondrá la intervención del Ministerio Público Federal como -
coadyuvante y asesor, asimismo intervendrá cuando exista controversia en
tre dos entidades federativas o entre los poderes locales de un mismo Esta-
do. Como abogado de la nación, otra de sus funciones será otorgar conse-
jo jurídico al Gobierno Federal, desempeñar funciones y comisiones a encar-
go del Presidente de la República, en otro orden de ideas, también en cues-
tión laboral tendrá intervención, toda vez que es el encargado de estable-*

*(30) Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Jueves 21
de Junio de 1991. P. 70.*

cer las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría General de la República, acordando las mismas con el sindicato de la dependencia. Continuando, tenemos que el procurador es el encargado de fijar criterios y procedimientos para el ingreso, la adscripción, el cambio, la promoción y la permanencia en el servicio, así como las sanciones a los servidores públicos de la Procuraduría.

Los subprocuradores y agentes del Ministerio Público Federal tienen las siguientes atribuciones: entrar en acuerdo con el procurador para conocer el desenvolvimiento de los asuntos relevantes en cada subprocuraduría, informar a éste sobre sus funciones y comisiones encomendadas y delegadas por el procurador, vigilar la correcta aplicación de los diversos ordenamientos en los asuntos de su competencia, organizar la correcta planeación, programación y dirección sobre el funcionamiento de las unidades que le correspondan, recibir audiencias ya sean ordinarias o extraordinarias a sus directores generales, directores y jefes de departamento, a cualquier otro servidor público y al público en general. Asimismo, en coordinación con otras dependencias del Ejecutivo Federal, hacer intercambio de información de acuerdo a las normas y políticas que hayan sido expedidas o señaladas por el procurador. Ahora veamos algunas atribuciones señaladas además de las otras a los subprocuradores regionales, a saber tienen la obligación de supervisar las actividades de las delegaciones estatales que estén dentro de su circunscripción; coordinar programas establecidos por la Procuraduría, especialmente en las fajas fronterizas, con el fin de hacer frente a fenómenos sociales característicos de tales zonas, ser el representante del procurador ante los ejecutivos locales de cada entidad federativa que correspon-

da a su zona, vigilar el trámite que merezca cada averiguación previa iniciada en su circunscripción y la resolución que le corresponde tal como: - ejercicio o no de la acción penal, archivo, autorización, la consulta de reserva, incompetencia o devolución al lugar de origen para su perfeccionamiento.

La Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud, -- tiene como encargo hacer frente a los delitos: promoción, producción, tenencia, tráfico y otros relacionados con estos en materia de estupefacientes y psicotrópicos y en concordancia a lo mismo canalizar por medios legales el producto financiero de tales actos ilícitos, así como establecer programas -- permanentes en colaboración con organismos internacionales orientados hacia la prevención del consumo de drogas, en aclaración mencionaremos que al frente de esta Coordinación está un Coordinador General, cuyas funciones son las mismas que les corresponden a los subprocuradores.

La Oficialía Mayor está a cargo de un funcionario llamado Oficial Mayor, cuyas atribuciones son las siguientes: entrar en acuerdo con el procurador para resolver sobre el despacho de sus funciones, mantenerlo informado sobre el despacho de sus funciones, asimismo, notificarle sobre sus actividades, establecer en coordinación con el procurador, las normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Procuraduría General, de acuerdo a sus programas y objetivos, es el encargado de expedir las constancias de nombramiento de los empleados, sean de base o de confianza. En lo referente a estímulos y recompensas, canaliza los métodos necesarios para el pago justo y a contrario

sensu, aplica sanciones administrativas a quien las merezca dentro del personal de la Procuraduría. Está encomendado a planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo y proponer al procurador la reorganización, fusión y desaparición de unidades administrativas de la institución, para el correcto desarrollo de los programas a ejecutar, proporcionar los bienes y servicios necesarios en coordinación con las disposiciones establecidas, como con la Dirección de Bienes Materiales. Por último, el Oficial Mayor es el encargado de establecer y vigilar programas de protección para el personal en general; para las instalaciones, para los bienes y para el banco de información de la Procuraduría.

Ahora conoceremos algunas características y atribuciones de la Coordinación General Jurídica, cuyo titular es el Coordinador General y Agente del Ministerio Público Federal, "Como principio tiene la obligación de vigilar el buen desempeño de la Dirección General Jurídica y de Amparo, supervisa y coordina el levantamiento por la Dirección General de Averiguaciones Previas - de Actas Especiales, conteniendo testimonios, información, peritajes y fe de lugares, archivos o de cualquier otro acontecimiento similar, en cumplimiento de los tratados o convenciones internacionales o interestatales sobre asistencia mutua en materia penal",⁽³¹⁾ tiene como atribución, supervisar el funcionamiento de la biblioteca de la dependencia ubicada en el edificio central de Reforma y Soto. Cuando el procurador se lo indique, realizar estudios y emitir dictámenes en asuntos jurídicos, debe intervenir en asuntos relacionados con amparo, representando al procurador y a sus agentes, también

(31) Procuraduría General de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 8 Bis F. II.

resuelve sobre la confirmación, revocación o modificación de las conclusiones acusatorias, en que se cambie la clasificación del delito que se haga en el auto de formal prisión, gestiona la publicación en el Diario Oficial, las disposiciones relacionadas con la actuación del Ministerio Público Federal y por último; realizar y coordinar estudios jurídicos sobre la legislación nacional y extranjera que verse en materia penal.

La Contraloría Interna está a cargo de un Contralor Interno que tendrá las siguientes atribuciones: organiza e instrumenta los estudios tendentes al control del buen funcionamiento de la Procuraduría para informar sobre esos estudios al Procurador General de la República y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Realiza auditorías a nivel interno en todas las áreas de la dependencia en coordinación con programas establecidos por la Contraloría General de la Federación, informando al procurador sobre los dictámenes y salvedades encontradas, tiene la obligación de auxiliar a las unidades administrativas de la Procuraduría en asuntos relacionados con su competencia, investigar y resolver quejas sobre incumplimiento o negligencia de los servidores públicos de la institución, aplicar a éstos las sanciones que les correspondan con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Visitaduría e Inspección Interna, su titular es el Visitador e Inspector Interno, quien tiene además el cargo de Ministerio Público Federal, cuyas atribuciones son las siguientes: "I. Ejercer e instrumentar las normas que flje el procurador en materia de control y evaluación técnico jurídica; II.- Practicar visitas de control y evaluación técnico jurídicas a las unidades administrativas y proponer al procurador las medidas preventivas o correctivas ne

cesarlas; III.- Vigilar con auxilio de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados y tribunales, la aplicación de la Ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos por asuntos del orden federal, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad; IV.- Auxiliar a la Contraloría Interna en las investigaciones relacionadas con quejas y denuncias; y V.- Las demás que le confieran otras disposiciones del procurador". (32)

Otras áreas importantes en la Procuraduría General de la República, son las Direcciones Generales, sin embargo la más importante por la función que realiza en cuanto a prosecución de los delitos federales, es la Dirección General de Averiguaciones Previas, a partir de las reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de Junio de 1991, desaparecen las Direcciones de Área y nacen las Fiscalías Especializadas, de tal forma que, después de esa fecha el titular de la Dirección General de Averiguaciones Previas es: el Director General y estas son algunas de sus atribuciones; "I.- Recibir las denuncias y querrelas sobre hechos que puedan constituir delitos del fuero federal y - practicar todas las actuaciones legales conducentes a integrar la averiguación previa, buscando y recabando con auxilio de la Policía Judicial Federal y de los servicios periciales, las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo de los delitos que se investiguen y las que acrediten la probable responsabilidad de los indiciados para fundar en su caso el ejercicio de la acción penal; II.- Recibir para integración de la averiguación previa los elementos de prueba que presenten los indiciados y quienes legalmente los representen;

(32) Procuraduría General de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Art. II. P.19.

III.- Adoptar o solicitar a la Autoridad Judicial, conforme legalmente corresponda, las medidas precautorias; IV.- Resolver los casos de incompetencia, acumulación de averiguaciones y los demás que conforme a las leyes aplicables, procedan durante la averiguación previa y ejercitar la acción penal; - V.- Turnar a la Coordinación General Jurídica los expedientes con el respectivo proyecto de acuerdo fundado y motivado, en los casos de archivo - por el no ejercicio de la acción penal o reserva". (33)

Además como lo mencionamos, el Director General recibe en acuerdo a los fiscales para que le informen sobre el avance de las averiguaciones previas que se inician cada mes. Por último diremos el nombre de cada una de las fiscalías que se crearon y son las siguientes:

- 1o. Fiscalía de Delitos contra la Salud
- 2o. Fiscalía de Delitos Patrimoniales Violentos
- 3o. Fiscalía de Delitos Patrimoniales no Violentos
- 4o. Fiscalía de Delitos Especiales y Casos Relevantes
- 5o. Fiscalía de Delitos Cometidos Por Funcionarios Públicos
- 6o. Fiscalía de Delitos Fiscales y de Banca
- 7o. Oficina de Exhortos.

Esta es a grandes rasgos la estructura de la Procuraduría General de la República, que durante este sexenio ha sufrido varios cambios importantes, - desde la salida del Lic. Javier Coello Trejo, después la sustitución del procurador Alvarez del Castillo y la llegada del Lic. Héctor Morales Lechuga. Y

(33) Procuraduría General de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Proc. Gral. de la Rep. Art. 17, p. 25 y 20.

a pesar de todo eso, la institución ha seguido trabajando con todo su equipo contra la delincuencia, principalmente el narcotráfico, confiscando grandes cantidades de droga de todos tipos, con el apoyo de sus trabajadores administrativos, entre numerarios y de base, que tienen la función de mantener al día el trámite de las averiguaciones previas, elaboración de acuerdos entre otros, los de inicio de la indagatoria, fe ministerial de la droga, constancias de devolución de objetos, además de apoyo cuando surge algún evento importante.

B. Clasificación de los Trabajadores de la Procuraduría General de la República.

Los trabajadores de la Procuraduría General de la República están divididos en dos grandes grupos, el primero es el de los trabajadores de confianza y el segundo corresponde a los trabajadores de base. El fundamento de esta división la encontramos en el artículo 4o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la cual señala que los trabajadores del Estado, lo forman los grupos indicados con anterioridad, ahora bien refiriéndonos expresamente al grupo de confianza, el fundamento está señalado en el artículo 5o. del mencionado ordenamiento y entre otras características nos da las siguientes: que el nombramiento sea aprobado expresamente por el jefe del Ejecutivo Federal, caso concreto el nombramiento del Procurador General de la República, otra más es aquella que muestra el catálogo de empleos del Gobierno Federal y que señala ciertas características bien definidas para ser de confianza; y entre algunos de estos son: inspección, vigilancia y

fiscalización, manejo de fondos y valores, auditoría, control directo de adquisiciones, laborar en almacenes e inventarios, investigación científica, -- los secretarios particulares, los agentes del Ministerio Público Federal y -- los agentes de las policías judiciales. Como observamos, algunas de las características señaladas corresponden a los agentes del Ministerio Público Federal y de las policías judiciales, por lo cual consideramos que incluir a los mencionados en forma separada está de más; ahora refiriéndonos expresamente a los empleados de confianza de la Procuraduría General de la República, haremos algunos comentarios a continuación.

El Ministerio Público Federal es el encargado de llevar la averiguación previa en auxilio de la Policía Judicial Federal, en delitos del fuero Federal, -- hasta el total esclarecimiento de los hechos y tiene como fundamento el artículo 21 de la Constitución, de donde podemos resumir lo siguiente: "Incumbe al Ministerio Público Federal la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden Federal; y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine".⁽³⁴⁾

Nos estamos refiriendo a la institución señalada en el manual de organización de la dependencia que estudiamos, que sólo es una pequeña parte de lo contenido en la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal en donde se

(34) Procuraduría General de la República. Manual de Organización. S/p.

detallan lato sensu las atribuciones, obligaciones, características y demás -- del mismo, en el artículo 1o. se refiere específicamente a las atribuciones -- que le son propias, en la fracción 1a. señala que una de ellas es conocer de los delitos federales, auxiliándose de la Policía Judicial Federal por medio de la averiguación previa que integrará en un expediente de pruebas, necesarias para establecer la existencia del delito y la responsabilidad de los detenidos o inculcados.

La fracción II habla de ejercitar la acción penal mediante la consignación ante los tribunales respectivos, solicitando ante los mismos, orden de aprehensión contra presuntos responsables, o girando oficios a la Policía Judicial Federal para que comparezcan aquéllos y una vez desahogadas tales diligencias, esté en posibilidad de integrar debidamente la indagatoria y como consecuencia la resolución respectiva.

La fracción III, se refiere a la comisión de delitos cometidos por funcionarios públicos y entre otros hace mención del enriquecimiento ilícito, teniendo que iniciar averiguación previa contra el infractor, regulando el procedimiento de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos y empleados de la Federación.

La fracción IV, le da representación para intervenir en juicios de la Federación, de sus órganos, instituciones y servicios, sea como actores, demandados o terceristas.

La fracción V, le da intervención como parte en los juicios constitucionales de amparo, de acuerdo a la Ley de que se trate, en el mismo orden de ideas habla de la obligación del Ministerio Público Federal, acerca de informar al -

procurador cuando sea violada la Constitución por autoridades federales o locales.

La penúltima fracción, señala la necesidad de agilizar las actuaciones a propósito de que la administración de justicia sea pronta y expedita, aunque -- más bien debería decir, para que no se le vayan los términos y por último, la fracción VIII habla de cuanta atribución se encuentre en la Constitución y en las leyes que de ella emanen.

El artículo 2o. señala que el Ministerio Público Federal recibirá denuncias y querrelas del fuero federal, para darles trámite rápidamente, además de si -- en un lugar no existiese autoridad federal y sólo hubiese Policía Judicial Federal, ante éste se presentará lo mencionado.

En lo relativo a los artículos 3o. y 4o., en el tercero se habla de la Policía Judicial Federal, que estudiaremos adelante y en el cuarto se describe una especie de organigrama que ya vimos antes, como lo importante es conocer grosso modo la figura que estudiamos, es esencial describir los requisitos necesarios para ser agente del Ministerio Público Federal, establecidos en el artículo 7o. del ordenamiento mencionado y que son los siguientes: el primer requisito habla de la necesidad de ser ciudadano mexicano con pleno goce -- de capacidad; el segundo, menciona tener buena conducta, lo que antes conocíamos como "no antecedentes penales", además de contar con una edad -- mínima de 25 años cumplidos y el último requisito es ser abogado con título profesional legalmente expedido, aunque para nuestro modo de pensar, lo correcto sería decir Licenciado en Derecho.

Ahora bien, ya estudiamos las atribuciones y los requisitos que necesitan reunir los aspirantes a Ministerio Público Federal, toca el turno indicar las causas por las cuales pueden ser removidos en ascensos o cesados y son las siguientes: en el caso de que sea un ascenso, el puesto posterior sería como Jefe de Departamento, Subdirector de Área, a partir de agosto; como Asistente de Fiscalía o Fiscal, si es en el plano negativo, entonces sería -- por Incapacidad, dependiendo el lapso otorgado, negligencia, de donde puede venir el cese, mala conducta o por causa de responsabilidad en caso de ocurrir alguna de las tres últimas situaciones, además del cese puede darse también una acción penal en su contra. Por último veremos en que casos - el Ministerio Público Federal no puede tener intervención, según el artículo 14 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal que a la letra dice:

"Ningún funcionario del Ministerio Público Federal, podrá ejercer la abogacía sino en causa propia, de su cónyuge o de sus padres e hijos. Tampoco podrá ejercer como apoderado judicial, tutor, curador, depositario judicial, a menos que sea heredero o legatario; ni podrá ser síndico, administrador, interventor en quiebra o concurso, ni corredor, comisionista, árbitro o arbitrador. Igualmente está impedido para desempeñar otros puestos oficiales, excepto los de carácter docente". (35)

El puesto analizado es de una gran responsabilidad para aquella persona -- que lo desempeña, de donde se deduce que es de confianza, toda vez que los Ministerios Públicos Federales son auxiliares directos del procurador y -

(35)

sus funciones tienen que ver directamente con algunas de las del mismo -- procurador, ejemplo, vigilar la exacta observancia de la Constitución y ser el consejero jurídico del gobierno.

Otro de los trabajadores de confianza de la Procuraduría General de la República, es el Policía Judicial Federal, este empleado tiene un puesto operativo y sus objetivos son: cumplir con las órdenes y servicios asignados, de acuerdo con las atribuciones de la policía judicial federal, ahora bien, según el manual de organización de la entidad señalada, éstas son algunas de las funciones que tiene el policía judicial federal: "realizar las órdenes de vigilancia, investigación, aprehensión, traslados, presentaciones, guardias y servicios dictados por las autoridades competentes y de acuerdo con las atribuciones señaladas en la Ley para la policía judicial federal; recibir para su cumplimiento, de acuerdo con sus atribuciones las órdenes de aprehensión, investigación, comparecencias, cateos y servicios y vigilancias especiales. Recibir en ausencia del agente del Ministerio Público Federal las denuncias de hechos que constituyan un delito de orden federal.

Informar diariamente y por escrito a su jefe inmediato el resultado de los trabajos que realice, de las órdenes de servicios que se les encomienden.

Asistir puntualmente a los eventos de la capacitación y otros que le sean comunicados por sus superiores.

Asistir a las prácticas de tiro e instrucción física que se programen para su capacitación.

Mantener en buen estado de uso el equipo y material que se les encomienda, comunicando los desperfectos o descomposturas que observen.

Estando comisionado en los separos, es responsable de la seguridad policíaca de los detenidos, conforme a lo establecido en la Ley". (36)

Sin duda podemos afirmar que este puesto tiene una gran responsabilidad y un enorme riesgo para la vida, el hecho de enfrentarse con organizaciones criminales implica un peligro muy grande, exponer constantemente la vida, - como lo demuestran los hechos ocurridos en el Estado de Veracruz, en donde perdieron la vida siete elementos de la Policía Judicial Federal, en cumplimiento de su deber, también acatar las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos que vigila constantemente la actuación de cada uno de ellos. El policía judicial federal tiene tal disciplina en su trabajo que continuamente pasan pruebas anti doping (análisis químico en la orina) para saber si algún elemento es adicto a las drogas y tomar las medidas necesarias. Otra forma de disciplina es, cuando se presentan a trabajar con mal aspecto físico, con retardo en el horario de trabajo, son arrestados en las oficinas - a cumplir con trabajo de escritorio.

El último trabajador de confianza que estudiaremos es el perito; la Dirección General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, cuenta para su servicio con una Dirección de Servicios Periciales, con el fin de realizar peritajes a personas u objetos y según los dictámenes que se emitan estén en aptitud de servir como prueba, si están relacionados con

(36) Ibidem 70/6.

alguna averiguación previa, ahora bien, según el Manual de Organización de la Procuraduría General de la República, las funciones del perito son las siguientes: "Recibir el nombramiento de designación del Jefe o Subjefe de la oficina para llevar a cabo el peritaje que se haya solicitado, ir al lugar que dio origen a la solicitud del servicio, recabar la información necesaria para efectuar su dictamen, estudiar la materia del peritaje, realizar su dictamen con el debido fundamento, asistir a los lugares de donde se soliciten los servicios para corroborar éste, en los casos que sea necesario, rendir informes mensuales de sus actividades al jefe de la oficina y por último, asistir por acuerdo del mismo a cursos de actualización, según su actividad".⁽³⁷⁾

Tal vez una función muy importante para los peritos químicos, es la rapidez de sus servicios cuando el dictamen respectivo esté relacionado con alguna averiguación previa que se instruya en contra de una persona detenida, ya que sin el dictamen el Ministerio Público Federal no puede consignar al presunto responsable y éste a su vez puede escapar a la acción de la justicia amparándose antes que se emita el dictamen.

Ahora estudiaremos lo correspondiente a los trabajadores de base, dice la Ley que hemos mencionado en su artículo 6o., lo siguiente: "Artículo 6o., - son trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración anterior (artículo 5o.) y que por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de 6 meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".⁽³⁸⁾ Para aclarar este punto, mencionaremos que en la Procuraduría

(37) Ibidem p. 40/5.

(38) Herrán Salvatti, Mariano, Legislación Burocrática Federal, p. 25.

General de la República los trabajadores de base ocupan puestos de mecanógrafos, secretarías, bibliotecarios, archivistas e incluso los mensajeros, el grupo más grande está conformado por las secretarías y cumplen trabajo de diversa índole, aquellas que se encuentran adscritas a una mesa de trámite, conocen el procedimiento de la averiguación previa, desde su inicio hasta la consignación, asimismo el lenguaje técnico jurídico que se emplea en las diligencias que realiza el Ministerio Público, convirtiéndose de esa forma en un auxiliar eficiente del mismo y de manera general lleva a cabo las tareas mecanográficas que deban hacerse en la mesa; oficios citatorios, declaraciones a presuntos culpables, denunciaciones y testigos que pudiera haber, en su mayoría están afiliados al sindicato de la Institución y cumplen con un horario de trabajo que respaldan a través de una tarjeta que checan diariamente.

Los trabajadores de base en el caso de los adscritos a mesa de trámite, le rinden cuenta a dos jefes, en primer lugar al titular de la mesa (agente del Ministerio Público) y al fiscal, a su vez podemos mencionar que un titular no puede ocupar a un secretario de otra mesa, si no lo hace con autorización del fiscal o bien solicitando directamente al secretario el favor, lo que habla de un respeto hacia los trabajadores en general, que se refleja en una mejor convivencia en las oficinas y un buen desempeño laboral.

Tienen también la obligación de revisar que en la mesa no falte material de trabajo, papelería y maquinaria, avisar en caso de inasistencia para que se pueda buscar un sustituto temporal y no se acumule el trabajo.

En caso de haber trabajo extraordinario, cumplirlo de acuerdo con la Ley en la medida de sus energías. Acudir cuando sea necesario a las asambleas que convoque el sindicato, aún si afectan en cierta medida las labores que les correspondan. Asimismo, tienen derecho a solicitar capacitación para estar actualizados con los avances tecnológicos y científicos, para lo cual la institución cuenta con el INACIPE, que se encarga de organizar programas a diferentes niveles para lograr este objetivo.

C. Concepto y operatividad de los trabajadores numerarios

Los trabajadores numerarios de la Procuraduría General de la República son aquellos que contrata la institución para cubrir algunos puestos vacantes o de nueva creación, de manera eventual, ya que estos puestos por estar desocupados en algunas ocasiones llegan a tener cargos considerables de trabajo. Los trabajadores numerarios generalmente están fuera de presupuesto y es por esta razón que no se les otorga inmediatamente la base (hablando a nivel administrativo); sin embargo, esto no es excusa para no terminar con una serie de irregularidades de que son objeto dichos trabajadores, baste decir que fuera del pago quincenal, no gozan de ningún derecho consignado en la Ley, a pesar de que cumplen con obligaciones iguales a los trabajadores de base - como checar tarjeta de entrada y salida, además de realizar idénticas labores, en el plano de la seguridad social, no existe a nivel oficial ningún tipo de noticia de que puedan afiliarse al ISSSTE, toda vez que uno de los requisitos para causar alta en ese organismo es mostrar al encargado de tales menesteres el talón de cheque de pago de la Tesorería de la Federación y a los numerarios definitivamente no les pagan con esos cheques. Ahora

bien, en relación a las vacaciones dice el artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que, cuando un trabajador tenga más de 6 meses de trabajo consecutivo, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, pues bien pensemos que en febrero ingresaron diez personas con nombramiento de numerarios, en diciembre que es cuando comienzan los periodos vacacionales, ya transcurrieron diez meses, por lo tanto pueden solicitar sus vacaciones, pero se toparán con que su relación laboral aún no se ha definido y por tal motivo no les corresponden.

Como comentarlo a este respecto, señalaremos que sólo en algunos casos en que las relaciones con el jefe son cordiales, éste les permitirá tomar sus vacaciones, pero sin tener derecho al pago de la prestación correspondiente conocida como prima vacacional.

Los trabajadores numerarios de la Procuraduría General de la República, al igual que los de base, cumplen con un horario establecido por la Dirección de Personal, en turnos matutino y vespertino, de la misma forma. Pueden estar adscritos a una mesa o bien en el manejo de una computadora o en una fotocopidora, esto quiere decir que los trabajadores numerarios pueden ocupar cualquier puesto que esté vacante como lo menciona la siguiente jurisprudencia.

"En virtud de que los empleados llamados supernumerarios son aquellos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal cuando las circunstancias así lo requieren, y que los gastos que este personal ori

gina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los -- trabajadores que se encargan de tales labores, dichos empleados pueden -- ser contratados para desarrollar cualquier clase de servicio que desempe-- ñen los trabajadores de planta". (40)

Como apreciamos, este precepto deja abierta la puerta para que se contrate a mucha gente con diferentes oficios o profesiones, sin embargo no marca -- un alto al tiempo que se debe prestar un servicio como trabajador numera-- rio, si dice dicha tesis que los numerarios se contratan para realizar labo-- res extraordinarias de carácter temporal, se deberá tener una certeza acer-- ca de lo que significa el término temporal, otorgarle una vigencia en el -- tiempo, dos meses, tres meses, o los que sean necesarios, pero hacer la in-- dicación, porque no se puede trabajar de forma indefinida sin una segurid-- dad jurídica, ya que puede suceder que después de ocho o diez meses de -- trabajo, le den las gracias porque ya no requieren de sus servicios. Para nuestro modo de pensar estamos de acuerdo que como máximo para realizar una labor extraordinaria, se deben considerar tres meses, después de ese término o bien se otorga la base o se finiquita el contrato, además si las -- autoridades de la institución lograron meter al presupuesto a esos numera-- rios, debe tomarse en cuenta el tiempo que estuvieron laborando con esa -- categoría para todos los efectos posteriores; ya sea para vacaciones, algún tipo de préstamo o inclusive una pensión.

Algunos de los derechos que otorgan las leyes laborales, están relacionados en cuanto a su existencia o a su cantidad, o al tiempo inclusive durante el cual el empleado ha prestado sus servicios en la empresa. Así el derecho a

(40) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975, Cuarta Sala, pág. 262. (Jurisprudencia 279).

la indemnización por despido, prevista por la Ley, surge solamente después de transcurridos tres meses de servicios; y a su vez la medida del preaviso y de la indemnización por antigüedad, tal como la cantidad de la indemnización por enfermedad y la duración de las vacaciones están proporcionadas a la antigüedad del empleado". (41)

En relación al artículo 40. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, analizaremos otro punto, que expresa que los trabajadores del - Estado se dividen en dos grupos; los de confianza y los de base, si los trabajadores numerarios no son de base ni de confianza, tal precepto debe con tener un inciso más en el que se señale como un tercer grupo a los mismos, ya que al estar fundamentados en el mencionado numeral, se estaría en posi bilidad de otorgar una definición y características para estos trabajadores, - porque por un lado tenemos al sindicato que dice que no puede afiliarlos de bido a que no son de base y por el otro tenemos la siguiente jurisprudencia que niega que "dichos trabajadores sean de confianza. La circunstancia de que un trabajador al servicio del Estado tenga el carácter de supernumerario, no lo convierte invariablemente en empleado de confianza, ni autoriza al titu lar de la unidad burocrática a despedirlo sin responsabilidad, en cualquier mo mento, ya que sólo puede cesársele al terminar las necesidades del servicio - que motivaron su empleo, o por el agotamiento de la partida presupuestal cor respondiente, debiendo considerarlo como trabajador eventual, cuya relación con el titular está sujeta al cumplimiento de las condiciones citadas". (42)

(41) Deveall, Mario L. Lineamientos de Derecho del Trabajo. B. Aires 2a. Edición Tipográfica, Editorial Argentina, p. 257 1953.

(42) Apéndice al Semanario Judicial de la Federal de 1975. pág. 263, Cuarta Sala (Jurisprudencia 280).

Se debe tomar con cierta reserva las necesidades que motivaron la contratación del empleado, pongamos como ejemplo una mesa de trámite que tiene 60 averiguaciones previas, si este número fuera el total durante determinado lapso, la necesidad cesaría al término de tramitar la última de ellas, sin embargo ese número está en movimiento permanente, si esta semana salieron de la mesa cinco indagatorias tramitadas, a la siguiente le dan otro número igual de averiguaciones para diligenciar o tal vez más, por consiguiente bajo estas circunstancias es fácil deducir que el trabajo extraordinario no terminará.

Refiriéndonos a la misma cita, en el sentido de considerar a los numerarios como trabajadores eventuales, es un tanto anárquica, pues si vemos la cita que a continuación expondremos, vamos a poder percatarnos del significado de lo que es trabajador de planta y trabajador eventual.

*Para la existencia de un trabajo de planta se requiere únicamente que el servicio desempeñado constituya una necesidad permanente de la empresa, esto es, que no se trate de un servicio meramente accidental, cuya repetición sólo podrá ser consecuencia de que concurran circunstancias especiales, o lo que es lo mismo, que el servicio no forme parte de las actividades normales, constantes y uniformes de la empresa. De lo expuesto se desprende que la existencia de un empleo de planta no depende de que el trabajador preste el servicio todos los días, sino de que dicho servicio se brinde de manera uniforme en periodos fijos; así a ejemplo, el servicio que presta una persona dos veces por semana a una empresa, constituye un trabajo de planta, pero no lo será si sólo por una circunstancia accidental, descom

postura de una máquina, se llama a un mecánico especializado y concluido - ese trabajo queda desligado el trabajador, sin que se sepa si volverán o no a ser utilizados sus servicios". (43)

Como pudimos apreciar en la cita que habla de las actividades que pueden realizar los trabajadores numerarios, este mismo capítulo nos dice que pueden realizar las mismas labores de los trabajadores de planta, de tal forma, resulta que esas actividades no son accidentales, pertenecen a las labores permanentes en este caso de la Procuraduría General de la República, ahora bien, en cuanto a la situación temporal de que hablamos, no opera en la institución mencionada, debido a que la lucha contra la delincuencia es permanente, sólo en el sentido de que no llegará la partida presupuestal - si estariamos hablando no de temporada sino de eventualidad, recordemos - lo que menciona el autor Mario L. Deveali en su libro Lineamientos de Derecho del Trabajo, "los trabajos característicos de temporada, son los que se presentan en la agricultura y la ganadería y que se vinculan con el -- curso de las estaciones, como la cosecha del trigo o del maíz, la zafra, la vendimia, la esquila, la recolección de frutos, trabajos de pocas semanas de duración, que se repiten todos los años y normalmente una vez por año, tal como las estaciones en que se realizan".

Por otro lado, es anticonstitucional que cesen a la gente únicamente porque se terminó la partida presupuestal como lo dice la jurisprudencia mencionada, es injusta a todas luces la situación señalada, para eso existen las compañías

(43) Cuarta Sala, Toca 2903/36/1a., 3 de Sept. de 1936.

aseguradoras, la institución o el sindicato, deberían asegurar a los trabajadores numerarios para que en caso de cese por terminación de la partida presupuesta, se les otorgue determinada cantidad de dinero para que puedan solventar sus gastos durante algún tiempo, maxime si se trata de mujeres en estado de gravidez o con hijos en edad escolar, o sin investigar este tipo de situaciones que suenan un tanto segregacionistas, se otorgue una póliza por Seguro de Desempleo.

Profundizando un poco más en el mismo sentido, decimos en referencia a la póliza por desempleo que sería únicamente en caso de terminación de la partida presupuesta, que el seguro cubriría el tiempo necesario hasta que existan fondos económicos en la Federación. De esta forma no quedarían vacantes -- las plazas que estaba pagando la mencionada partida y por otro lado los trabajadores numerarios que estaban ocupando las mismas, no quedarían desempleados, recordemos que cuando entre una persona a trabajar a la Procuraduría General de la República, trátase de un abogado o un doctor, o un empleado, se necesita determinado tiempo para que se empape del movimiento del lugar de adscripción, lo que representa errores, pérdida de tiempo y otras situaciones similares, la Procuraduría se ahorraría tales conflictos, manteniendo el mismo personal del que hemos hablado y no lo estamos haciendo sólo de un trabajador, sino de una cantidad que en algunos casos, llega a pasar de las cien personas, además como último comentario al respecto, quienes cubrieran a los trabajadores cesados por falta de partida presupuesta, serían a su vez numerarios y de esta forma continuaría el círculo vicioso.

*En relación a las empresas que pudieran hacerse cargo de las pólizas, es--
tán en primer lugar; Aseguradora Hidalgo, dicha empresa tiene contrato --
con la institución para cubrir lo referente a seguros de vida, con todo el -
personal que forma la planta, tanto de base como de confianza; Seguros La
Comercial, S.A., que en 1991 realizó una promoción para los empleados en
general, vendiendo seguros para automóviles y multiseuros para casas, pa
gaderos quincenalmente vía descuento al cheque de Tesorería, o en el últi-
mo de los casos, mediante concurso público abierto.*

*Para terminar en forma satisfactoria, es importante que se conceda seguri-
dad jurídica a los empleados numerarios, fundamentándolos en la Ley, en -
primer lugar en el artículo 40. de la Ley Federal de los Trabajadores al --
Servicio del Estado, agregando un grupo más de trabajadores, es decir los
trabajadores se dividen en tres grupos; de confianza, de base y numera--
rios, asimismo, el artículo 60. Bis para explicar lo que significa ser nume-
rario y los puestos que se pueden cubrir con esa categoría, y bien podría
quedar como sigue:*

*Es trabajador numerario toda persona física que cubre un puesto vacante, -
de manera eventual hasta el término de 90 días, después de transcurrido -
ese tiempo, si no se le otorga el nombramiento de base, se le liquidará me
diante una póliza de seguro de desempleo, hasta que existan fondos nueva
mente para cubrir la partida presupuestal respectiva, o bien hasta que se
regularicen de manera definitiva los mencionados puestos.*

Posiblemente algunos autores piensen que la solución está en el artículo 7o. del mencionado ordenamiento jurídico, sin embargo esto no es factible, toda vez que como lo vimos en la cita número (42) de este capítulo, señala que ser numerario no significa ser de confianza y por otro lado, como lo comentamos el sindicato niega la afiliación a los numerarios de la Procuraduría General de la República, como una clasificación más de trabajadores, que debe reglamentarse conforme a derecho, asimismo el sindicato respectivo tiene la obligación de velar por quienes tengan esa clasificación, probablemente a través de la creación de una comisión de trabajadores numerarios.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El artículo 12o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dice que los trabajadores numerarios son considerados temporales por estar incluidos en las listas de raya. Ahora bien, en el Capítulo IV mencionamos que los trabajadores temporales son aquellos que dedican su trabajo a actividades agrícolas, ganaderas o turísticas, como ejemplo tenemos en el estado de Michoacán la temporada de melón, en donde va a trabajar gente de entidades federativas vecinas, los trabajadores numerarios de la Procuraduría General de la República son contratados de manera eventual y no cada determinada fecha, de modo que no son temporales, más bien deben ser eventuales.

SEGUNDA. Los servidores públicos, según el artículo 4o. de la Ley a que nos hemos referido, se dividen en dos grupos; los de confianza y los de base, si los numerarios como ya lo estudiamos no pertenecen a ninguno de esos dos grupos, deben entonces incluirse en el mencionado numeral como un tercer grupo, es decir, de confianza, de base y numerarios.

TERCERA. El sueldo que perciben los numerarios es inferior en un 20% al de los trabajadores de base, si el trabajo que desempeñan es idéntico, también lo debería ser el sueldo, no tiene razón alguna esta diferencia.

CUARTA. El término eventual para los numerarios carece de vigencia, por este motivo pensamos que su duración máxima debe de ser de 6 meses, una

vez transcurrido este tiempo se otorga nombramiento de base o se liquida de acuerdo con la Ley.

QUINTA. Si un determinado grupo de numerarios que ingresaron a la Procuraduría General de la República en el mes de enero de un año determinado, logran que se les de la base en agosto, la fecha oficial de ingreso será la última, que será tomada para todos los efectos administrativos a que haya lugar, tales como pago de aguinaldo, vacaciones, lo cual es injusto, toda vez que en cuanto a aguinaldo se refiere están dejando de pagar siete meses, lo correcto sería que se tome como fecha de ingreso la primera, es decir en este caso enero.

SEXTA. Hoy en día, las compañías aseguradoras han cobrado un gran auge, a tal grado que abarcan mercados tan importantes como el agro, incluso la idea del Ejecutivo Federal en el sentido de asegurar a los burócratas en caso de jubilación. En el mismo orden de ideas sería conveniente asegurar a los numerarios para que queden amparados en caso de la terminación de la partida presupuestal que cubre su nómina. Este seguro bien podría abarcar un pago hasta que recupere fondos la mencionada partida presupuestal. Ampliando un poco más esta idea, bien podría pagarse una póliza semestral, creando un fondo de contingencias y por otro lado descontar quincenalmente un porcentaje de su sueldo a los numerarios que integran en un momento determinado la plantilla de empleados numerarios de la Procuraduría General de la República. De esa forma, pagando ambas partes patrón y empleado el gasto no sería tan oneroso para el Estado.

SEPTIMA. En cuanto a la capacitación y adiestramiento, se debe sugerir a la institución la necesidad de estructurar programas permanentes en las -- áreas en donde mas se requiera, pero sobre todo publicarlos de tal forma que toda persona que quiera capacitarse, pueda hacerlo sin pretextos de -- que no sabía nada de tales cursos.

OCTAVA. El nombramiento como sabemos contiene los datos señalados en -- el artículo 15o. de la Ley Burocrática, datos que definitivamente no son to -- das las condiciones generales de trabajo. Lo ideal sería anexar a dicho -- documento un legajo que contenga las mismas.

NOVENA. Según el artículo 42 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los servidores públicos se les paga el aguinaldo en dos partes, la primera antes del día 15 de diciembre y la segunda an-- tes del 15 de enero. Sería más correcto que esta prestación se pagara en una sola partida en los primeros 15 días de diciembre y de acuerdo a este razonamiento, el numeral mencionado expresarla lo siguiente: Los trabaja-- dores tendrán derecho a un aguinaldo anual, que estará comprendido en el presupuesto de egresos, el cual deberá pagarse en su totalidad antes del -- 20 de diciembre y que será equivalente a 40 días de salario cuando menos sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de -- que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año.

DECIMA. Con relación a los pasantes de Derecho que laboran como trabaja-- dores numerarios, la institución debería crear al igual que en la Procuradu--

ría General de Justicia del Distrito Federal, plazas de acuerdo al avance que se tenga en la carrera, con esta medida el Ministerio Público Federal tendría más tiempo de resolver adecuadamente los asuntos relevantes y dejar a su - auxiliar directo, asuntos menos delicados que como práctica servirían de mucho al pasante en Derecho, es decir la plaza de oficial mecanógrafo y la de oficial secretario.

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

1. BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Las Obligaciones en el Derecho Mexicano del Trabajo, México, Editorial Cárdenas, 1948.
2. BESUSAN, Graciela y Otros. El Derecho Laboral, México, Siglo Veintiuno Editores, Primera Edición, 1985.
3. CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Buenos Aires, Editorial El Grafito, 1949.
4. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. México PAC, 1988.
5. CASTORENA, José de Jesús. Tratado de Derecho Obrero, México, - Editorial Jarias, Primera Edición, 1942.
6. CUEVA, Mario de la, Nuevo Derecho del Trabajo, México, Porrúa - Segunda Edición, 1974.
7. DE BUEN L., Nestor. Derecho del Trabajo, México, Porrúa Séptima - Edición.
8. DEVEALI, Mario L. Lineamientos de Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1953.
9. GUERRERO, Euqueiro. Manual de Derecho del Trabajo, México, Porrúa, 1970.

10. GUTIERREZ, Alvis y ARMARIO, Faustina. Diccionario del Derecho Romano, 2a Edición, Madrid. Reus.
11. MARGADANT S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano, México. Editorial Esfinge, Décima Sexta Edición, 1989.
12. MENDIETA Y NUREZ, Lucio. El Derecho social, México, Porrúa 1967.
13. SERRA ROJAS, Andrés. Teoría General del Estado, México, Porrúa-1964.
14. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1971, - México, Porrúa 1971.
15. TENA SUCK, Rafael. Derecho de la Seguridad Social, México, Editorial PAC, 1990.
16. TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Política Social -- del Mundo, México, Porrúa 1970.
17. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Artículo 123, México, Porrúa, --- 1970.
18. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, -- México, Editorial Porrúa.
19. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, México Porrúa Tercera Edición corregida y aumentada, 1975.

L E G I S L A C I O N

20. Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Colección Porrúa, Nonagésima Primera Edición, 1991.
21. Ley Federal del Trabajo Comentada, Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, México, Porrúa Sexagésima Sexta Edición 1991.
22. Legislación Burocrática Federal, Legislación-Doctrina Jurisprudencia, comentada por Herran Salvatti, Mariano, México, Porrúa 1986.
23. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado, México PAC, 1991.