

172
2ej



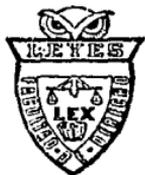
Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**Análisis Sociológico-Jurídico de la Clase
Trabajadora al Servicio del Estado
y su Costo Social y Económico**

TESIS PROFESIONAL
Que para obtener el título de:
Licenciado en Derecho
P r e s e n t a :
ROSALINDA COELLO CARDENAS

Asesor: Lic. Enrique Lara Treviño



México, 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.

I N D I C E

INTRODUCCION

I ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ESTADO Y SUS SERVIDORES

1. En la Antigüedad	2
1.1. En Grecia	3
1.2. En Roma	8
2. Edad Media	14
3. Edad Moderna	17
4. Epoca Contemporánea	22
5. La Gestación del Estado Mexicano y sus Servidores	25
5.1. Epoca Prehispánica	25
5.2. Epoca Colonial	29
5.3. Las Leyes de Indias	32
5.4. México Independiente	35
5.4.1. Constitución de 1814	36
5.4.2. Constitución de 1824	38
5.4.3. Constitución de 1857	40
5.4.4. Constitución de 1917	42

II EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. El Derecho en las Relaciones de Trabajo. (Un Derecho y un Deber Social)	47
2. El Derecho del Trabajo en la Constitución Social	50
3. Teoría de la Administración Pública	54
4. Naturaleza Jurídica y Discusión Existente	60
4.1. Teorías que la trataron:	62
4.1.1 Teoría Civilista	62
4.1.2 Teoría Contractualista	63
4.1.3 Teoría del Acto-Condicción	64
4.1.4 El Acto-Unión	64
4.1.5 La Teoría Unilateral del Estado	65
4.1.6 El Contrato-Administrativo	66
4.1.7 Asimilable al Derecho Administrativo	67
4.1.8 Como Rama Autónoma	70
4.1.9 Derecho Social del Trabajo	70
5. Inclusión del Apartado "B" en el Artículo 123 Constitucional	72
6. Las Funciones Sociales de la Administración Pública	75

III LAS PERSONAS Y EL ORDEN JURIDICO. ORGANIZACION COLECTIVA COMO DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Los Sindicatos Burocráticos y su influencia en la Administración	79
2. Derecho Estatutario y reglamentario de los Sindicatos, Federaciones y Confederaciones	88
3. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	93
3.1 El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	96
4. De la Previsión de la Seguridad Social	101
4.1 La Declaración de Filadelfia de 1944 sobre la Seguridad Social	104
4.2 La Ley del ISSSTE	108

IV ANALISIS SOCIOLOGICO-JURIDICO DE LAS CAPAS CONSTITUTIVAS DE LA BUROCRACIA

1. Los Servicios Personales y su Administración	113
1.1 Facultades de Nombramiento	121
1.2 Facultades de Remoción	126
2. Trabajadores de Confianza y su Desigualdad Jurídica	132
2.1 Su Participación en la Organización	137
2.2 Permanencia en el Cargo	141
3. Factores que Inciden en la Productividad	144
3.1 Vocación de Servicio	145
3.2 Rotación de Personal	149
3.3 Antigüedad	151
3.4 Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad	155

4. Repercusiones Económicas	160
4.1 La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento	164
4.2 La Rectoría del Estado.	170

CONCLUSIONES	177
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA.	184
---------------	-----

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

La experiencia adquirida durante doce años en la Administración Pública, prestando servicios personales de distinta índole y grado de responsabilidad en tres Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, despertaron nuestro interés en desarrollar el presente trabajo, en el que se analiza la división de clases o castas sociales inmersas en las Dependencias y Entidades del Sector Público.

En este sentido, se enfocan los orígenes del trabajo, del Estado y, del Servicio Público, los aspectos jurídicos, administrativos, sociológicos, políticos y económicos que han influido en la estratificación de la Burocracia, a nuestro juicio, causa determinante de la ineficiencia con repercusiones inevitables hacia la sociedad.

Asimismo, se vierten las nociones de otras Ciencias que inciden en la evolución del Sistema de Servicios Personales en la Administración Pública y que en forma paulatina se han ido incorporando en algunos procesos administrativos con buenos resultados.

La propuesta final es la de llamar la atención respecto a la importancia de romper con el tratamiento inequitativo que reciben las distintas Capas Sociales de Servidores Públicos, lo que impide generar la conciencia de clase, fomentar la vocación de servicio y elevar la productividad, proponiendo conjugar la voluntad política, la participación auténtica de los servidores públicos en todos sus niveles, para propiciar la transformación de la concepción de la Burocracia, interna y externamente e impulsar el alto sentido social de la labor del servidor público.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ESTADO Y SUS SERVIDORES

1.- EN LA ANTIGUEDAD.

El trabajo existe sin duda, desde la aparición del hombre en la tierra; por lo que el hombre nómada ejercitaba esta actividad impelido por su misma forma de vida. Esta tarea no era por cuenta propia y estaba encaminada a la adquisición de medios necesarios para su subsistencia; así el hombre primitivo no vivió bajo un régimen de propiedad privada sino bajo el comunal; con la excepción de que considerase como propias las herramientas que construía para facilitar su sustento.

En tal sentido, puede aceptarse como correcta la afirmación Marxista relativa a que la Ley económica fundamental del régimen de propiedad en la comunidad primitiva, fué la existencia de dicha comunidad con ayuda de instrumentos de producción rudimentarios y a base de trabajo colectivo. (1)

Parece ser que el empleo y uso de utensilios de piedra equivalentes a las herramientas se remonta aproximadamente a un millón de años. Hacia el año 10,000 A.C el hombre practicaba ya la Agricultura e inició la domesticación de animales.(2) El Estado como ente soberano, surge a la vida en el momento en que aparecen las primeras organizaciones humanas, ya que es claro que el hombre necesitaba asociarse en comunidades para satisfacer sus necesidades colectivas, originándose un Gobierno y su respectiva cabeza siendo ésta el jefe de la tribu, del clan, - pueblo, asimismo como lo establece Aristóteles: " El hombre es por naturaleza -

1) García Manuel, Alonso. Curso de Derecho del Trabajo. 6a. Edición Editorial Ariel. España 1980. p. 52.

2) Trueba Dávalos, José. Hacia una Sociología del Trabajo. Instituto Mexicano de Estudios Sociales. A.C. 2a. Edición. México 1980. p. 10.

un animal político, que tiene la necesidad de asociarse". (3)

Al surgir la inquietud de agruparse, se originaron las comunidades humanas, -- instituciones que pasarían a la postre a transformarse en las primeras Ciuda-- des-Estados, adquiriendo la personalidad jurídica y poder que por sí mismo las diferenciaría de las demás organizaciones, transformándose en el devenir histó-- rico, hasta lo que entendemos en la actualidad por Estado y dando paso a la -- etapa Antigua.

1.1 GRECIA.

Entre los griegos como en todos los pueblos, las primeras organizaciones sur-- gieron de la convivencia de las diversas familias y posteriormente se creó el Municipio, así la asociación última dio origen a la ciudad, siendo ésta la co-- munidad que llegó al extremo de bastarse a sí misma en todo, atendiendo a la -- satisfacción de las necesidades de la colectividad, cuya finalidad era buscar-- el bien general. Esta es la comunidad política a la que llamamos Ciudad y era-- extremadamente pequeña, tanto en área territorial, como en población y estaba-- organizada bajo el dominio de un solo Estado.

La primera institución formal del trabajo, fue la Esclavitud, en virtud de -- que se trató de un acontecimiento definitivamente importante en la historia -- del hombre mismo. Con la aparición del régimen esclavista, el hombre descubrió que en lugar de realizar personalmente el esfuerzo que significaba el trabajo, podía utilizar el de otros hombres, obligándolos a laborar al servicio de -- quien siendo el más fuerte los dominaba. Esto trajo como consecuencia un cam-- bio social de gran importancia, que desde luego llevó a la sociedad a organi-- zarse de distinta manera, ya que surgieron dos clases sociales, los Dominantes y los Dominados.

3) Aristóteles. Política. Traducción de Gómez Robledo, Antonio. 16a. Edición.- Editorial Porrúa. Colección "Sepan Cuantos". México 1988. pag. 158

El esclavismo se generalizó a pasos acelerados en las culturas clásicas, existiendo entre ellas algunas diferencias, pero destacando un hecho fundamental en cuanto al concepto de la esclavitud, consistente en una categoría de hombres que no trabajaban para si sino para otros.

En todos los pueblos antiguos, esta Institución fue considerada como un derecho, lo que constituyó un elemento esencial en las sociedades antiguas, encontrando que los grandes filósofos aceptaban este principio necesario y natural.(4)

Sócrates sostenía, "La justicia no es sino el provecho de aquel que tiene en sus manos la autoridad y es por ende el más fuerte" (5). Asimismo, argumentaba que la justicia no es otra cosa que aquello que es ventajoso para el más fuerte. Platón, aunque admitiendo la necesidad de la esclavitud en la sociedad, según la veía organizada reconoce que no es natural, sin darle sitio alguno en una sociedad ideal, colocándola en la posición de preferir la muerte a la esclavitud. (6)

Aristóteles afirmaba "El que siendo hombre, no es por naturaleza de si mismo, sino de otro, es esclavo por naturaleza" (7). Por lo que pareció aceptarla como un hecho inseparable de las necesidades de la vida.

Debemos destacar que Aristóteles ratificó en su "Política" la tesis del pensamiento griego, pues justificó la legitimidad de la esclavitud, defendiendo incluso su propia existencia en la posición de los amos como los dominadores y no la idea del hombre en si, careciendo por tanto de las verdaderas concepciones -

4) Trueba Dávalos, José. Op. Cit. Pag. 15.

5) Platón. Diálogos. Editorial Porrúa. Colección "Sepan Cuantos" México 1975 - p.p. 443 y 444.

6) Platón. La República. Editorial Porrúa. Colección "Sepan Cuantos" México 1985. p. 31.

7) Aristóteles. La Política. Op. Cit. Pag. 160.

de justicia y libertad.

Coincidimos con el maestro Mario de la Cueva en el sentido de que Aristóteles se encontró en una posición nefasta al justificar la existencia de la esclavitud:

"Aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre (y según este modo están dispuestos aquellos cuya función es el uso del cuerpo, y esto es lo mejor que de ellos cabe esperar), son por naturaleza esclavos, y para ellos es mejor ser mandados..."(8)

También sostuvo la tesis de la "Polis Clasiista", cuando afirmó en el libro tercero de la Política que la Polis es una multitud de ciudadanos, en la que se defiende la idea del hombre libre; sin embargo podemos asegurar que la característica sobresaliente de la organización griega era la de un Estado esclavista, porque, Estado se conceptuó, como un centro de poder destinado a servir a los poseedores de la tierra y de la riqueza, así como a la explotación de las clases desposeídas y al dominio de sus intentos de rebeldía.

Este filósofo griego se refería al gobernante y el gobernado, atribuyéndoles virtudes distintas, elogiando al que sabía mandar y ser mandado, surgiendo la idea del gobernante que a su decir debía tener determinadas capacidades para sustentar el mando y del esclavo cuya capacidad era la de poder desempeñar estos trabajos de servicio. (9)

La división de clases en la sociedad Griega, Política y Jurídicamente se clasificaba en tres formas distintas:

En el grado más bajo se ubicaban los esclavos, los cuales no contaban políticamente jurídicamente en la Ciudad-Estado. El segundo grupo se componía de los Ex---

8) De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. UNAM. México 1986. 3a. Edición - -
Pag. 18.

9) IBIDEM.

tranjeros residentes o metecos, quienes al carecer de una figura jurídica que regularizara su residencia no podían participar en la vida política de la ciudad, aunque eran hombres libres, su exclusión no implicaba una discriminación social, per-se.

El tercer grupo lo constituyen los ciudadanos, quienes eran miembros de la Polis y obtenían el privilegio de participar en la vida política por ser considerados nacionales, adquiriendo el derecho de ejercicio para asistir a las asambleas de la ciudad o ser designados para cargos públicos de mayor o menor responsabilidad a la edad de 20 años.

Los griegos no concebían su ciudadanía como un derecho, sino como una obligación compartida y el problema político a los ojos de los pensadores griegos, consistía en descubrir el lugar que debía ocupar cada clase en una sociedad sanamente constituida, en la que se congregaban todas las formas significativas de trabajo social, responsable y compartido.

Es así, que los integrantes de la sociedad griega no estaban retribuidos equitativamente hablando por su participación en la vida pública ya que era una imposición moral y altamente honorífica el desempeñarla, sin embargo al estar ejerciendo estas funciones recibían el llamado "Obolo" que consistía en una dádiva en especie o parte del tributo (10). Las principales instituciones fueron las siguientes:

La Asamblea o Ecclesia la formaban los ciudadanos varones, tal como lo cita -- Aristóteles "el jefe de familia gobernaba a su mujer y a sus hijos, el macho -- según su dicho estaba naturalmente mejor dotado, que la hembra para el mando, -- de aquí que quien manda debe poseer en grado de perfección, la virtud intelectual

10) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 1983. pag. 292.

tual ". (11)

La Asamblea se reunía regularmente diez veces al año, con períodos extraordinarios de sesiones convocados por el consejo, de esta manera se ejercía un medio político ideal para hacer que los magistrados y funcionarios públicos fuesen responsables ante el cuerpo ciudadano y estuviesen sometidos a su control, creándose una especie de representación, mediante los cargos cuyos plazos de ejercicio eran breves, previas elecciones populares, apareciendo el principio de la no reelección, orientado a permitir que otros ciudadanos interviniesen por turno en la dirección de los asuntos públicos en nombre del pueblo, por regla general, los cargos de magistrados fueron desempeñados por grupos de diez ciudadanos escogidos de modo que cada uno fuera miembro de una de las diez tribus que conformaban la Polis Griega.

Los dos cuerpos fundamentales del control popular entre los griegos lo constituyeron: El Consejo de los Quinientos y los Tribunales con sus grandes Jurados Populares.

El Consejo de los Quinientos fue el Comité Ejecutivo y Directivo de la Asamblea, pero para el cumplimiento efectivo del Gobierno en la tramitación de los asuntos éste era demasiado numeroso, por lo que fué necesario reducirlo a un tamaño más apropiado de acuerdo a su función mediante la rotación de los cargos.

Cada una de las diez tribus aportaba cincuenta de sus miembros que a su vez pertenecían al Consejo, y actuaban durante la décima parte del plazo anual en ejercicio del cargo, estos cincuenta formaban un Comité junto con un consejo que elegía cada una de las nueve tribus restantes, a las cuales no les tocaba en ese momento pertenecer a él y este Comité tenía el control real y tramitaba los asuntos en nombre de todo el Consejo. Se escogía por sorteo entre los cincuenta-

11) H. Sabine, George. Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. México 1982. p. p. 18, 19 y sgs.

un presidente para cada día y a ningún ateniense podía corresponderle este honor, más de un día en toda su vida. El Consejo estaba encargado de proponer a la consideración de la Asamblea General las medidas que estimaba oportunas, además tenía el control absoluto de la Hacienda, la Administración de la Propiedad Pública, de los Impuestos, de igual forma controlaba la flota, sus arsenales, la multitud de comisiones o cuerpos y funcionarios administrativos a sus órdenes.

El Tribunal, se encontraba integrado por un grupo numeroso de ciudadanos que hacían las veces de jueces y jurados, porque el Tribunal Ateniense carecía de un sistema jurídico técnicamente desarrollado y sus decisiones adquirían el valor de cosa juzgada, sin admitir recurso alguno.

Los Tribunales estaban coordinados en algunos aspectos por la Asamblea, de ahí que se utilizase a los tribunales como un medio de control sobre los funcionarios y aun sobre la misma Ley, si ésta era considerada por los ciudadanos como contraria a los usos y costumbres.

El control se ejercía sobre los magistrados en tres modos distintos: El primero consistía en un poder de exámen respecto a la aptitud de un candidato para desempeñar el cargo, pudiendo ser descalificado. El segundo, era la facultad de someter a un magistrado o funcionario a una revisión de todos los actos que fueran realizados bajo su gestión. Y, el tercero constituyó el poder de realizar una auditoría especial de cuentas y revisión del manejo de la Cuenta Pública, practicada a todo magistrado al finalizar su mandato.

Los griegos, y en especial los atenienses encontraron en mayor medida en relación a cualquier otro Estado, el secreto de permitir a sus ciudadanos combinar el cuidado de sus asuntos privados, con la participación en la vida pública.

1.2 ROMA.

Podemos afirmar que las Instituciones Romanas se inspiraron en las Griegas, en virtud de que el pueblo romano hubo de asimilarlas como propias, rebasando pos-

teriormente la técnica-jurídica. Tanto es así, que hacia el año 462 antes de Cristo, Roma, comisionó a una embajada para que se dirigiera a Grecia; a fin de recopilar información sobre las Instituciones y Derecho Griego; a su regreso los Decenviri, codificaron en diez tablas los puntos esenciales de las Instituciones Griegas, con la siguiente distribución:

Tablas.- I-III Derecho Procesal, IV Derecho de Familia, V Derecho Sucesorio -- (sorprendente desde el punto de vista sociológico), VI Derecho de Cosas, VII-Derecho Agrario, VIII Derecho Penal, IX Derecho Público, X Derecho Sacro. Poco tiempo después, hubo necesidad de formular un proyecto de dos tablas adicionales que fueron aprobadas en 449 antes de Cristo. Constituyendo una de las primeras codificaciones de la humanidad y la primera que contempla las dos grandes ramas del Derecho. (12)

En Roma podemos distinguir tres períodos fundamentales en su evolución: La Monarquía, la República y el último, llamado Imperio.

En cuanto a la evolución de las instituciones romanas bajo la Monarquía encontramos que el Rey no era designado por el simple hecho de su nacimiento sino por elección, a través de un procedimiento popular (los comicios), más tarde serían elegidos por su antecesor con mayor libertad; a su lado se encontraba el Senado, compuesto por venerables ancianos, designados por trescientos grupos de familias; y finalmente los Comicios, es decir la Asamblea de los ciudadanos. Sin embargo no todo ciudadano tenía la misma influencia sobre las decisiones colectivas, sino que previamente era repartida la población en treinta curias, compuestas probablemente por diez familias cada una. La mayoría de las curias determinaba el resultado de la votación, de manera que las menos numerosas tenían mayor influencia que las compuestas con mayor número de integrantes---

12) Margadant Floris, Guillermo. Derecho Romano. 16a. Edición. Editorial Esfinge, S.A. México 1989. p.p. 20,49.

tes. Y cuya función original fue posiblemente la de elegir el Nuevo Rey, a propuesta del Senado denominado el Interrex. (13)

En época posterior, surgieron coexistiendo con los Comicios por Curias, la representación centuriar. Esta se componía por noventa y tres grupos y la población se repartía de acuerdo con su riqueza, teniendo cada una derecho a un voto. Las decisiones de los comicios por centurias, tenían un carácter plutocrático.

Los Comicios por Curias, se ocupaban de asuntos Administrativos y las asambleas por Centurias colaboraban en la formación de leyes y en las elecciones de Funcionarios Públicos. (14)

El contenido de las leyes versaba en asuntos administrativos, militares o de política exterior, eran propuestas por el rey, aprobadas por los comicios y ratificadas por el Senado.

En la sociedad Romana el Derecho privado, era competencia de la familia, la Gens (grupos de familia), y Domus que fue una Confederación de Familias, gobernada por el Paterfamilias, monarca doméstico que ejercía un vasto poder sobre los miembros de la familia y clientes (ciudadanos romanos de segunda clase, o de familias empobrecidas de origen extranjero) dicho poder incluía el derecho sobre la vida y muerte de los propios integrantes y no disminuyó por la influencia del Estado, la cual se detenía a la puerta de la Domus.

Los anteriores elementos corresponden a la Roma Patricia, más al lado de los patricios vivían los plebeyos. No sabemos a que se refería esta división, ya que los plebeyos no eran simplemente pobres, pues también encontramos algunos hombres acaudalados, lo que nos lleva a suponer que la división de estos grupos, era de origen étnico, ya que había la prohibición de matrimonio entre

13) Margadant. Op. Cit. p. 21.

14) IBIDEM. p. 22.

ambos.

Los plebeyos tenían sus propias autoridades (ediles, plebeyos, comitia plebis, divididos en tribus, más tarde tribunos) y Asambleas Populares cuyas decisiones se les denominaban plebiscitos, pero los órganos que representaban a Roma ante otros pueblos fueron los órganos patricios.

El secreto de la expansión romana, radicó en su capacidad de combinar un enérgico egoísmo colectivo, con una inflexible disciplina y ésta combinación de utilitarismo con sentido de orden y capacidad de ordenar y obedecer, al mismo tiempo ofrece un firme cimiento para el desarrollo del Derecho. (15) Durante la República, el Poder Ejecutivo estuvo representado por dos cónsules nombrados en cada ocasión por un solo año, pudiendo ser paralizada la labor de uno de ellos por su colega a través de la "intercessio", figura jurídica que estableció una fuerte limitación para ejercer libremente sus facultades, entre las más relevantes figuraban la "coercitio" función política, "iurisdictio" facultad de dirigir la Administración de Justicia, el mando militar y facultades financieras (figura jurídico-política que surge de estos poderes).

El Senado durante esta época, fue el organismo con mayor prestigio y su mérito consistió en dar vigor y expresión a una Oligarquía fundada por personas que ya habían ocupado acertadamente un puesto público, como un símbolo de sabiduría política y habilidad en la Administración Pública, por lo cual el cargo de senador era vitalicio, complementándose cada cinco años por decisión de los censores, funcionarios nombrados en los comicios por centurias, quienes además tenían la facultad de excluir a un miembro del Senado por actos inmorales.

El engrandecimiento de Roma, llevó a desarrollar una compleja administración, apareciendo entonces los magistrados, gobernadores provinciales y naturalmente se da inicio a la corrupción, mediante el desvío de los tributos, originada —

15) Margadant. Op. Cit. p. 36.

por el cambio anual de estos administradores, tomando en consideración que un alto funcionario romano, tenía como un acto vergonzoso aceptar un salario por su prestigiado cargo y en vista de tan altos ideales no le quedaba más remedio que robar. (16)

En la fase del Imperio, mediante la "Lex Regia o Lex de Imperio", se otorgó al Emperador el derecho de hacer todo lo que juzgara útil para bien del Estado; es decir el poder absoluto, antecedentes del absolutismo, dicha ley era votada por el Senado, seguida por la ratificación del pueblo, sin duda en los comicios por centurias. (17)

Los emperadores, incluyeron una burocracia con funcionarios que ya eran bien remunerados y que no cambiaban cada año, sino cuando lo decidiera el Emperador, distinguiéndose los recolectores de impuestos que recibían una parte de lo recaudado, surgiendo al lado de la antigua magistratura y los viejos organismos quedaron reducidos a los límites municipales de Roma.

La tradición del Derecho Romano, llevó a una Administración altamente centralizada, en la cual la Legislación se formulaba mediante los Edictos Imperiales, los Senadoconsultos y las opiniones de los Jurisconsultos, convirtiéndose en materia de experiencia común y el derecho alcanzó un alto nivel de sistematización científica.

El único escritor que trató de formular una teoría política en la época fue Cicerón, que ejerció una profunda influencia sobre la reflexión política de los siglos siguientes. La idea del Estado apareció como una criatura del Derecho y debió estudiarse en términos de competencia jurídica y de prerrogativas. Cicerón encomiaba la tradicional virtud romana del Servicio Público, destacando sus tratados políticos sobre la República y las Leyes.

16) Margadant. Op. Cit. p. 36.

17) IBIDEM.

Llama la atención la definición que da de la República, expresándola como " una cosa del pueblo y el pueblo no es el conjunto de todos los hombres reunidos de cualquier modo, sino reunidos por un acuerdo común respecto al derecho y asociados por causa de utilidad ". (18)

El Derecho Romano, cristalizó la teoría de Cicerón consistente en que la autoridad del gobernante deriva del pueblo, resumida en una frase de Ulpiano y ninguno de los Jurisconsultos disiente de ella: " Lo que place al príncipe tiene fuerza de ley, porque el pueblo, mediante la Lex Regia, le ha transferido y conferido su imperium y su potestas ". (19)

Todos los funcionarios públicos dependían en última instancia, del Emperador. En éste período se inician los principios sobre los cuales se dará el paso al Feudalismo y las primeras visiones sobre futuros feudos.

Este período se caracterizó por la subordinación de la voluntad individual a los intereses de la colectividad o lo que es lo mismo al populus, por lo que puede afirmarse que en realidad la voluntad colectiva era una ficción política. Sin embargo, el Imperio Bizantino o Imperio Romano de Oriente sucumbe en manos de los turcos hasta el año de 1453 D.C., y es durante su existencia que se hacen las recopilaciones del Derecho Romano, bajo la supervisión del Emperador Justiniano que nos legó una de las más grandes compilaciones del Derecho el " Corpus Iuris Civilis ".

El Oriente y el Occidente del Imperio se dividieron en dos administraciones contando cada una con su propio Emperador, asistido por su Vice-emperador, que al mismo tiempo eran presuntos sucesores y debían ayudarse mutuamente ("tetrarquía").

En el siglo V los pueblos bárbaros de Oriente, encuentran el medio para infil-

18) H. Sabine, George. Op. Cit. p. 131.

19) IBIDEM. p. 135.

trarse en los territorios dominados por los Romanos originando la caída del Imperio de Occidente en el año 476 D.C. (20)

2. EDAD MEDIA.

Este período comienza en el año 476 de nuestra Era, al ser invadido el Imperio Romano de Occidente, como se explicó en el apartado anterior por los pueblos bárbaros germánicos y se caracterizó por la consolidación de pequeños territorios, bajo el gobierno de un Señor Feudal, que concentraba todo el poder y dominio sobre tierras y campesinos, al lado de un incipiente poder monárquico que tenía que sostenerse a expensas de estos señorios.

La Sociedad medieval vivió una doble característica, pues fue estamental y feudal. Los estamentos fueron capas sociales más o menos cerradas, dividiéndose:

El primero por los señores feudales, cuyo conjunto constituía la nobleza. El segundo se conformó con el Clero y su fuerza radicó en el poder de la Iglesia. El tercero se integró con los descendientes de la nobleza a los que no correspondió título nobiliario y con los habitantes de las villas y ciudades.

A la caída del Imperio Romano de Occidente, bajo los primeros reyes, numerosos campesinos libres se vieron obligados a pagar impuestos y tributos cada vez — más onerosos; provocándose un fenómeno de endeudamiento progresivo, que condujo a estos trabajadores del campo a vender sus bienes y a alquilarse a sí mismos y a sus familiares, (dando origen a la servidumbre), que representó una nueva modalidad del trabajo o forma atenuada de esclavitud, la cual ya había existido en Egipto, para pagar sus créditos con el Señor Feudal mediante trabajos personales; quedando vinculados a las tierras que debían trabajar, hasta que — terminaran de liquidar el monto de sus adeudos. (21)

20) Margadant. Op. Cit. p.p. 40, 41 y 42.

21) Trueba Dávalos, José. Op. Cit. p. 10.

La Edad Media particularmente en su primera etapa tuvo una formación poliárquica, en la que se daba un orden jerárquico de los poderes políticos, de acuerdo a las capas sociales, iniciando con los señores feudales, pasando por los Reyes al Emperador y finalmente al Papa. Los hombres de aquellos tiempos vivieron dentro del ideal de una Iglesia y de un Imperio únicos como jurisdicciones supremas en lo espiritual y lo temporal. El fundamento de esta dualidad, se encuentra en la teoría Gelaciana de las dos espadas, presentada en el Capítulo XXII, versículo 38 del Evangelio según Sn. Lucas; las estructuras políticas sirvieron, ante todo, para mantener a las grandes masas bajo el dominio de los poseedores de la tierra y la riqueza. La concepción del Estado como se entiende en la actualidad no existió en la Edad Media, el pensamiento básico en este período era esencialmente teórico y poseía una significación inmediata únicamente para las relaciones de la Iglesia y el Imperio. (22)

Casi todas las funciones del Estado conceptuado desde el punto de vista contemporáneo se hallaban repartidas entre la Iglesia, la nobleza, integrada por los Señores Feudales, los caballeros, las ciudades, las corporaciones y otros privilegiados. (23)

El desarrollo y crecimiento de las ciudades estuvo acompañado necesariamente de un cambio en el tipo de las relaciones sociales que se originó con motivo de la concentración demográfica, característica predominante del feudalismo, comenzando a surgir un sistema en el que las ciudades y ferias regionales se vieron beneficiadas por la concentración económica, la cual se acumulaba en manos de unos cuantos y de esta manera el poder político, económico y militar correspondía a esta clase privilegiada, en perjuicio de los siervos de los

22) H. Sabine, George. Op.Cit. p. 174.

23) De la Cueva, Mario. Op. Cit. p. 35.

Feudos pues su condición era en realidad una forma disfrazada de la esclavitud. (24)

El sistema de Servidumbre adquirió posiblemente su máximo desarrollo en la Europa Medieval y concretamente en los siglos XV, XVI y XVII, toda vez que en el siglo XVIII la Institución empezó a declinar, con excepción de la Rusia Zarista donde prevaleció hasta el inicio del presente Siglo. (25)

Teóricamente el Señor Feudal debía prestar protección y ciertos servicios de naturaleza pública a sus vasallos y a cambio de los mismos se encontraba en aptitud de recibir tributos y prestación de servicios personales. Frecuentemente, estas cargas resultaban excesivas y generaban sublevaciones en contra de los Señores Feudales.

Durante todos estos años el Gremio o corporaciones de artesanos, surgió como una necesidad de los trabajadores para organizarse en defensa de sus intereses comunes, frente a los grupos sociales que detentaban el control y poder en la época, antecedentes del movimiento sindical.

De lo anterior se deduce que en realidad el poder radicaba en los Señoríos Feudales, razón por la cual numerosos grupos de siervos huían a las ciudades nacientes, dando lugar a las primeras comunidades libres, que posteriormente servirían de base y sustento en la formación de los grandes Estados actuales.

En cuanto a la burocracia, la Institución se consolidó toda vez que los Señores Feudales se vieron en la necesidad de nombrar a personas escogidas de entre su familia o sus siervos, que habían ganado su confianza para asignarles funciones propias de recaudación de tributos e impuestos, a fin de hacer efectivas todas y cada una de las labores de control sobre los habitantes del feudo, con lo cual se fortaleció su poder y el régimen de servidumbre en el que -

24) De la Cueva, Mario. Op Cit. p. 35.

25) Trueba Dávalos, José. Op Cit. p. 18.

se encontraba el campesinado en esta fase histórica, dando paso a la aparición de la función pública.

3. EDAD MODERNA.

Podemos establecer que el Estado Moderno surgió con la aparición del Renacimiento, comprendido en los Siglos XVI y XVII, en el cual se obtuvo el avance cultural, político, económico, técnico y social que marcó la transición entre la Sociedad Medieval y la Industrialización, así como la caída del Imperio Romano de Oriente en 1453 D.C., a manos de los turcos y el descubrimiento del Nuevo Mundo en 1492 D.C., que abrió las puertas de la vinculación de los pueblos y la humanidad.

Este período fue el resultado de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la Iglesia-Imperio, la Iglesia-Rey de Francia, éste último con el Emperador, los Reyes en contra de los Señores Feudales, y la formación de las Comunidades Nacionales.

El Estado Moderno se formó bajo la influencia Monárquica imperante en el Siglo XVI y de predominio en toda la Europa Occidental, aún más la propia Iglesia su cambió ante la realeza con el apoyo de las fuerzas protestantes y las mismas católicas, con lo que la riqueza pasó a las arcas de los Estados Nacionales que comenzaban a surgir.

Este nuevo aparato de poder se vistió con un cierto número de caracteres que lo diferenciaron claramente de las organizaciones políticas del pasado, de las cuales la mayoría subsiste hasta nuestros días.

El Estado Moderno tal como fue concebido se constituyó como Territorial, Nacional, Monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano en su doble dimensión, externa e interna. Territorial, ya que es una asociación de ciudadanos establecida en un territorio determinado. Nacional, en virtud de que se deriva de una unidad cultural del pueblo, siempre inconclusa y tendiente hacia el futuro. De naturaleza Monárquica, toda vez que en su lucha por la

subsistencia, tuvo que ser dirigido por un Monarca; Centralizador de todos los poderes públicos, ya que tenía la potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho; por lo tanto el Estado se transformó en la única jurisdicción para la regulación de la vida social, lo que significó la existencia de una sola instancia que se ejerció de acuerdo con las leyes del Reino, por conducto de un monarca o de una asamblea parlamentaria del mismo tipo. Y, soberano porque se encontraba en la posibilidad de fijar condiciones frente a otros pueblos demostrando la unidad del poder público y real.

Dentro de esta etapa los Estados Nacionales Monárquicos alcanzaron su mayor desarrollo y esplendor, a finales del Siglo XV habían conseguido por medio del poder Real unir cada uno de sus territorios y a principios del Siglo XVI se establece el absolutismo. La nobleza aceptó esta nueva forma de estado feudal porque sostenía un fuerte poder centralizado, fomentando la represión hacia los campesinos. La burguesía aprobaba la instauración de una fuerte monarquía que asegurase la unidad política y protegiera sus intereses en el extranjero. Sin embargo, el absolutismo tropezó con la resistencia de una parte de la nobleza constituida por los grandes terratenientes que se encontraban descontentos por la pérdida de la independencia de sus posesiones frente al poder real. En Francia a fines del Siglo XVI la tendencia política había cristalizado en la teoría del derecho divino, afirmando la inviolabilidad de la legitimidad del monarca a su trono que se derivaba directamente de Dios y transmitido a él por legítima herencia. "El Estado de la Monarquía era cosa suprema que existió sobre la fez de la tierra, porque los reyes no sólo fueron lugartenientes de Dios sobre la tierra y se sentaban sobre el trono de Dios, sino que aún propio Dios les llamaba Dioses". (26)

El era como un padre o como la cabeza del cuerpo, sin él no podía existir la -

sociedad civil, y el pueblo estaba considerado como incapaz de crear el derecho que deriva del monarca por iluminación de Dios. La única alternativa -- era, la de someterse al déspota o aceptar la anarquía absoluta.

En España, se estableció el absolutismo como forma de gobierno preponderante en la que el rey ejercía todas las facultades, incluyendo la del Derecho Divino, - en tanto el pueblo continuaba trabajando en beneficio de las clases privilegiadas y en los ejércitos de su majestad que aspiraba a extender sus dominios. Es importante destacar que el poder monárquico español surge al triunfo de los Reyes Católicos sobre las fuerzas de los árabes que los habían dominado durante - ocho siglos, acompañado de la unión de los reinos de Aragón y Castilla y finalmente con el descubrimiento de América. No obstante lo anterior, la prominencia de España se consolidó con Carlos I quien en realidad concentró todo el poder y los beneficios del Nuevo Continente haciendo del Imperio naciente la potencia - más poderosa en Europa durante los Siglos XVI y XVII.

En el desarrollo del Estado Moderno, no hubo ningún hombre en toda Europa que - viera con tanta claridad la dirección que tomaba la evolución política de ese - tiempo como la figura de Nicolás Maquiavelo.

Sólo él pudo comprender que las instituciones arcaicas estaban siendo desplazadas y rebasadas y observó como la fuerza bruta era utilizada en este período de gestación. Nadie como Maquiavelo dió mayor valor al sentido informe de la uni--dad nacional en que esa fuerza se basaba de modo oscuro, percibiendo con mayor claridad, la corrupción moral y política que acompañaba a la decadencia de las instituciones medievales, pudiéndolo considerar como partidario del Estado Na - cional Centralista.

Sus obras políticas más importantes fueron " El Príncipe " y " Los Discursos de la Primera Década de Tito Livio ", ambos libros presentan aspectos del mismo problema. "Las causas del auge y decadencia de los Estados y los medios-

por los cuales puedan los estadistas hacer que perdure". (27)

En la primera obra citada establece el Código de la crueldad pero supeditado a la razón del Estado, y es ahí donde encuentra su única justificación siendo - partidario del Estado poderoso, sin detenerse mucho sobre los medios que pueden servir para crearlo. Recomienda al príncipe ser despiadado y pérfido y no tomar en cuenta la inmoralidad de sus actos, e insta a la intimidación hacia los súbditos. El gobernante debe ser bravo como el león y más astuto que una zorra ya que: "hay que ser una zorra para ver los lazos y un león para aullantar a los lobos". (28)

A Maquiavelo no le importaba tanto la felicidad y el bienestar de los gobernantes sino la grandeza y prosperidad del Estado. "Cuan laudable sea un príncipe mantener la fe prometida y vivir con integridad y no con astucia, lo entienden todos. No obstante se ve por experiencia en nuestros tiempos que los príncipes que han hecho grandes cosas son aquellos que han hecho poco apremio de su fe y que han sabido con astucia envolver la mente de los hombres". (29)

En los discursos sobre Tito Livio se ocupa de la expansión de la República Romana, lo que le impresionó sobre todo de la antigua Roma era la perfecta alianza de los tres principios de gobierno: el monárquico, el aristocrático y el democrático, representados respectivamente por el consulado, senado y tribunado, y cuya mutua colaboración producía el buen gobierno. Sin embargo cuando alguno de ellos predomina se tienen las peores formas de gobierno político, debido a que la monarquía se convierte en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia.

27) H. Sabine. Op. Cit. p. 254.

28) Pokrovsky S. Historia de las Ideas Políticas. Traducción Martín Sánchez.- Editorial Grijalbo. México 1966. p. 148.

29) Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editorial Porrúa. "Colección Sepan Cuantos". Traducción: Antonio Gómez Robledo. 8a. Edición México 1983. p.p 30 y 31.

Es de considerarse que la teoría política maquiavélica se clasifica en tres principios fundamentales que dan existencia y justificación al Estado para subsistir, los cuales son: el fin justifica los medios, el sostenimiento del poder por el poder mismo y la destrucción de todas y cada una de las fuerzas contrarias al Estado.

Maquiavelo al igual que los grandes pensadores de su época se alistó para el servicio público, experiencia sin la cual no hubiera podido desarrollar sus obras. Sin embargo durante este período el poder real alcanzó su esplendor y es el Rey quien en adelante establecerá la distinción en los cargos para el desempeño de la función pública, ésta había empezado a generarse en la Edad Media, acompañando los orígenes del Estado Moderno, pues en la medida en que el poder real se extendía, el rey se vio en la necesidad de crear las funciones que se delegarían en personas físicas, dividiéndose en: la función permanente, delegada a una persona, frecuentemente descendiente de la nobleza o del servicio del Monarca, vitalicia en un principio y más tarde hereditaria, que proporcionaba un ingreso más o menos importante según la categoría del oficio. Y la comisión que como su nombre lo indica, era una misión especial y temporal confiada a una persona determinada que concluía con el cumplimiento del encargo.

Por su parte Maquiavelo, en El Príncipe, nos hace referencia a los principales servidores públicos en este período, que eran los secretarios del Príncipe, y en otra connotación los ministros; en esta obra nos señala que hay tres clases de ministros: " el que discierne por sí; el que discierne lo que otros dicen y, el que no discierne ni entiende lo que otros disciernen. El primero es excelente, el segundo bueno y el tercero inútil ". (30)

30) Maquiavelo, Nicolás. Op. Cit. p. 41.

Por último ese filósofo político recomendaba al Príncipe colmar de riquezas, honores y cargos al ministro para mantener su fidelidad, haciéndolo sentir independiente del poder real, porque en caso de haber cambios políticos, perdería todo lo obtenido y las consecuencias serían perjudiciales tanto para uno como para el otro. Los cambios del pensamiento aunados a la práctica política, así como el regreso de los Medicis al poder, ocasionó el cese del cargo que ocupara Maquiavelo durante catorce años en el servicio público en Florencia. Este cese puro y simple se tradujo a una remoción definitiva, obligándolo además para asegurar su cumplimiento, a otorgar una fianza por mil florines de oro que constituyó una suma enorme, fuera totalmente de sus posibilidades. Finalmente, cabe afirmarse que la Edad Moderna hizo del hombre un ser aislado de sus semejantes, sin la ayuda de nadie y sin el deber de asistir a los demás; en ese ambiente no podía florecer la idea de la solidaridad, con el consecuente deber de la sociedad para crear las bases de la colaboración entre los hombres, a fin que cada ser humano pudiera realizarse en la historia cumpliendo la tarea que se planteara y consecuentemente el pensamiento económico de la burguesía se preparaba para la explotación del hombre en estado de necesidad lo que condujo al olvido de los principios morales y a la idea del lucro, fuente de la prosperidad personal.

4. EPOCA CONTEMPORANEA.

Los anales de la Historia registran su inicio en el año de 1789, con la Revolución Francesa, que provocó la caída del antiguo régimen existente en Europa y abrió el camino a nuevas formas de organización política y social. Pero la determinación tiene solamente un valor convencional si no se le vincula con el movimiento de renovación de ideas engendrado por los escritores del Siglo XVIII, especialmente Montesquie, Voltaire y Rousseau, cuyas críticas provocaron la Revolución en los espíritus antes que en los hechos y la situación política, social y económica existente en Francia en la segunda mitad del siglo XVIII.

De los filósofos franceses anteriormente citados, Montesquie trató de demostrar que las leyes de cualquier país deben corresponder a sus instituciones políticas, expuso y criticó en su obra "El Espíritu de las Leyes", las formas de gobierno y propuso la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

En cuanto a Voltaire, reclamaba la supresión de los privilegios, de la censura, la arbitrariedad y el despotismo. Partidario de la Monarquía pero limitada a los derechos de los ciudadanos, esclarecida por las luces de la razón y fecundada por una amplia tolerancia religiosa. Y sostenía "Ser libre, tener en torno suyo a iguales, tal es la vida auténtica y natural del hombre". (31)

A su juicio el Estado nace para consolidar el dominio y salvaguardar la propiedad privada. Con la aparición del Estado se acrecienta la desigualdad de los hombres y su creación es la segunda etapa de desigualdad que sigue a la de los bienes.

Por último, en lo que a Rousseau se refiere debemos mencionar, que sostenía que los hombres disfrutaban de sus derechos y vivían en plena libertad. Los hombres pasaron del Estado de Naturaleza al de Sociedad por medio de un acuerdo llamado Contrato Social, en que todos participaron por igual. En consecuencia todos los hombres deben ser iguales y, si bien delegan en algunos la función de gobernar, la fuente de la autoridad política, radica en el pueblo, pensamiento contenido en su obra "El Contrato Social".

El Estado en esta fase pretendía derivar su poder de Dios, como quedó plasmado en el apartado anterior, y los súbditos no tenían ningún derecho pero si un deber fundamental, el de obedecer. El Rey dirigía la administración de justicia, pues ésta se dictaba en su nombre y por funcionarios que él designaba, los más importantes empleados eran los ministros o consejeros que residían junto al -

31) Pokrovsky S. Op. Cit. p. 208 .

Rey y las provincias eran administradas por los intendentes que ejercían un poder omnímodo y arbitrario.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano estableció, en primer término que la soberanía residía en el pueblo, en la Nación, de quien emanaba toda autoridad. Este principio de la soberanía popular había sido firmado por Rousseau y por los redactores de la Declaración de Derechos Americana. Y en segundo lugar, que el pueblo expresa su voluntad soberana por medio de la Ley, que debía ser la misma para todos los integrantes de la sociedad.

Un tercer principio fundamental en la organización del Estado, o asociación política fue el de la separación de los poderes, tal como lo preconizó Montesquie, pues en la Monarquía absoluta se confundían los poderes que se hallaban concentrados en una sola persona.

Estos principios originaron una nueva concepción del Estado que derivaría en las Repúblicas representativas, democráticas, populares y federales que serían en lo sucesivo las formas de gobierno que han perdurado hasta nuestros días.

Pero además de la Revolución Francesa, se presentaron dos acontecimientos fundamentales que contribuyeron decisivamente al surgimiento de la civilización Contemporánea. El primero fue el movimiento revolucionario de las Colonias inglesas en América del Norte de la que resultó un nuevo país independiente, los Estados Unidos de régimen republicano y federal y el segundo, el movimiento in surgente de las Colonias de España y Portugal.

La Revolución Francesa, que derrumbó a la "L'ancien Regime" puso fin al sistema medieval de los oficios y comisiones de los empleados públicos, abriendo la puerta a la reestructuración de la función pública, de acuerdo con el pensamiento democrático que la animaba. El Artículo Sexto de la Declaración decretó que "Todos los ciudadanos, siendo iguales ante la ley eran igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y -

sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos ". (32)

Esta transformación propició la evolución de la función pública, que como necesaria consecuencia de los principios de libertad, igualdad y fraternidad. Los Estados Nacionales como figuras jurídicas, hubieron de necesitar hombres que realizaran este trabajo para la consecución de sus fines, dejando atrás las ideas de cargos hereditarios y vitalicios.

5. LA GESTACION DEL ESTADO MEXICANO Y SUS SERVIDORES.

5.1 EPOCA PREHISPANICA.

Para entrar al estudio del Estado Mexicano y la relación con sus servidores como lo concebimos en la actualidad, es necesario referirnos a las dos culturas más representativas y características del período de formación de nuestra identidad nacional, siendo las civilizaciones Maya y Azteca.

En cuanto a los mayas, su forma de gobierno se encontraba en pequeñas poblaciones gobernadas por señoríos en calidad de jefes hereditarios, auxiliados por otros de menor categoría encargados de la justicia, de contribuciones y de la tropa. Esta cultura se estableció en el territorio de lo que hoy conocemos como el Estado de Yucatán principalmente. (33)

La organización social que integraba la comunidad maya se dividía en clases: la nobleza, los sacerdotes, los hombres libres que se dedicaban a la agricultura, artesanado, comercio y finalmente los esclavos (prisioneros de guerra en su mayoría). Los nobles y sacerdotes gozaban de grandes prerrogativas: para ellos trabajaba la masa popular que les cultivaba campos y les levantaba las habitaciones. Los nobles, debían ponerse al frente del ejército en caso de guerra y estar al cuidado del templo para el desempeño de las obligaciones religiosas. Los sacerdotes además de su ministerio, servían de maestros a los -

32) Daniel Baridon, Pedro y Secco Ellaury, Oscar. Historia Universal. Editorial Kapelusz. Argentina 1972. Edición 12a. pag. 28.

33) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 1973. p. 42.

hijos de los señores, enseñando los conocimientos de la época.

La sociedad maya estuvo gobernada por una casta sacerdotal integrada por nobles y jefes de elevada alcurnia, los cuales no solamente tenían funciones religiosas, sino también políticas, administrativas y comerciales.

Entre los mayas como entre los griegos encontramos ciertas características comunes en cuanto a que los hombres eran formados y educados para servir a la colectividad, superando así, la idea del individualismo.

Las contribuciones eran fijadas en especie, siendo enorme la variedad de los artículos tributados y muy difícil el establecer su valor total. Cuando alguno de los pueblos tributarios sufría desastres económicos tales como la pérdida de las cosechas, se le eximía del pago y en ocasiones aún se le proporcionaban ciertas cantidades de alimentos.

Después de determinar el tributo a pagar y una vez dominada la población se recaudaba una parte de él de inmediato, posteriormente debían entregarlo cada ochenta días, excepto las prendas guerreras y los escudos, que sólo se recolectaban cada año, estableciéndose pues una especie de vasallaje.

Eran nombrados los jefes del sistema de recolección y los mayordomos que se encargaban de los almacenes llevando una cuenta exacta de las entradas y salidas según orden del monarca, la falta de probidad de estos empleados se castigaba con pena de muerte.

Independientemente del nivel económico y cultural que alcanzó el pueblo maya, su organización administrativa fue determinada mediante el nombramiento de empleados responsables de llevar una cuenta de todos y cada uno de los tributos que eran recibidos de las tribus dominadas, siendo característico que se castigara aún con pena de muerte a los que abusaban del puesto que se les había confiado, ya que en todo caso recibían como pago a sus servicios una parte de la recaudación.

En consecuencia, la Administración Pública del Estado maya alcanzó un nivel

de desarrollo muy pocas veces igualado por otros pueblos, y por caracterizarse al ser en extremo rigurosa contra aquellos que abusaban de sus funciones (incluyendo peculado), siendo la estructura Política-Jurídico-Financiera más avanzada en América y otras partes del mundo hasta nuestros días.

Por lo que respecta a los aztecas, los historiadores señalan que se estableció en la meseta del Valle de México, hacia el año de 1325, y cuya cultura era de las más importantes en el Nuevo Continente, al lado de la Cultura Maya y la Inca.

A pesar de ser un pueblo relativamente joven, los aztecas lograron conjuntar dos formas de vida que practicaron los pueblos de mesoamérica: la guerrera y la humanista; corrientes aparentemente contradictorias, pero que dentro de la mística eran el equilibrio, razón suficiente que les permitió triunfar e imponer su cultura en el amplio territorio en que florecieron tan diversos pueblos, sobrepasando la individualidad para crear una conciencia social y cultural renovadora. Así el llamado " Imperio Azteca " no era más que la hegemonía militar y económica que paulatinamente fueron ejerciendo sobre los pueblos dominados, de tal suerte que su organización político-jurídica estaba estructurada desde un punto de vista mayoritario y por lo tanto no existió la aceptación lata del concepto " estado unitario ", por la multiplicidad de estados o pueblos que estaban establecidos en lo que hoy forma el actual territorio mexicano. (34)

Por otro lado, su organización social estaba constituida por dos grupos distintos el de los privilegiados y el de los plebeyos.

El primer grupo se dividía a su vez en: Militares, Sacerdotes y Mercaderes. Y el segundo, en artesanos y labradores. Sin embargo algunos autores opinan que en realidad había que distinguir tres sectores: La Nobleza y los Macehuales,

34) Burgoa, Ignacio op. cit. p. 53.

(gente común) principales beneficiarios de la acumulación de los productos obtenidos por el tributo que pagaban las tribus sometidas. El conjunto de los pueblos vencidos, formaba el tercer sector perfectamente diferenciado. La clase privilegiada o dirigente se dividía según sus funciones y se distinguían de los plebeyos que no ejercían ninguna autoridad ni disfrutaban de ningún puesto. (35)

Este pueblo estaba gobernado por una Monarquía electiva, el Monarca o Tlacatecutli, era elegido por un cuerpo de electores de alta posición. El Rey, supremo jefe militar estaba asesorado por un consejo de venerables ancianos, que le ayudaban en la administración del Estado.

Para los Aztecas, la educación ocupó un lugar predominante y por ello los padres internaban a sus hijos en el Tepochcalli que era la escuela para los guerreros, o en el Calmécac si iban a dedicarse a las ciencias y aquí eran seleccionados predominando los pipiltzin o nobles, preparándolos para las altas actividades estatales y su anexo que tenía por objeto la preparación de las doncellas.

En cuanto a la administración pública, los macehuales entregaban una parte de su cosecha como tributo a los llamados "Calpixque", además, debían contribuir con su fuerza de trabajo en forma obligatoria y gratuita para la construcción de obras públicas, como calles, canales, templos, escuelas, acueductos y obras de beneficio colectivo. (36)

En la prestación de servicios de este tipo, la sociedad actuaba por medio de comisiones de vecinos, en las que todos bajo el mando de jefes designados

35) Romero Vargas Iturbide, Ignacio. Organización Política de los Pueblos del Anáhuac. Editorial Nuevo Mundo. México 1957. p. 215.

36) Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Volumen II. Tomo I. 15a. Edición. Editorial Porrúa. México 1992- p.p 143 y 273 .

en asambleas o por la autoridad, operaban por riguroso orden rotativo, y su número variaba en relación con la obra o servicio a ejecutarse.

Para el sostenimiento de los funcionarios públicos, se les destinaban parcelas que debían devolver al cesar en sus funciones.

La carga tributaria estaba destinada al sostenimiento del monarca, su corte, los gastos militares, y al pago de los empleos de la administración pública, llevándose una contabilidad a través de libros cuya responsabilidad estaba a cargo de un gran cacique llamado " Tapia ". (37)

Cuando los mexicas fueron sojuzgados por los españoles, la cultura de este pueblo mostraba grandes avances tecnológicos, asimilados de otras tribus y aplicados a su civilización para enriquecer su propia situación, esto los había hecho autosuficientes con un deseo vehemente de superación y poder con lo que aumentaba su confianza para formar un Imperio, características que se asemejan con la cultura Romana.

Los conquistadores borrarón todo vestigio de la organización de las razas aborígenes, persiguiendo las costumbres, usos y manifestaciones de su vida propia.

5.2. EPOCA COLONIAL.

La multiplicidad de Estados prehispánicos se sustituyó por una organización política unitaria que los despojó de su personalidad, extinguiéndolos y convirtiéndolos en tan sólo el elemento humano que se unió al Estado Español y sus respectivos territorios, formándose la Nueva España en el año de 1519.

Los indígenas fueron considerados como una raza inferior a la europea y tratada como tal; se reservaron para ella los trabajos más duros y humillantes, generalmente sin retribución, y para la clase mestiza las labores manuales

37) Burgoa, Ignacio. op. cit.. p. 52.

o intelectuales inferiores, conservándose las ocupaciones del gobierno y el ejercicio de las profesiones libres para los españoles peninsulares y algunos criollos.

Se trasladaron a la Nueva España, las Instituciones Públicas que florecían en el suelo del viejo mundo y bien pronto fueron expidiéndose por el cabildo de la capital Virreinal, las que podrían llamarse primeras leyes del trabajo, las Ordenanzas de los Gremios, agrupaciones a las cuales era forzoso pertenecer si se trabajaba en una labor manual, por prescripción legal, íntimamente unida a las asociaciones religiosas llamadas cofradías.

Como se apuntó anteriormente, desde la época prehispánica los productos de algunas tierras se destinaban para el pago de los gastos públicos y se cultivaban colectivamente por los miembros de cada barrio al que pertenecían dichas tierras. Sólo que a diferencia de la época prehispánica, durante el período virreinal estas tierras eran arrendadas a los pobladores, cubriendo con ellas los gastos públicos cuya denominación fue la de "propios".

Encontramos diversas disposiciones que regían la vida administrativa en esa época como "Las Ordenanzas de Minería", que regulaban esta importantísima actividad, incluyendo la creación del Tribunal General de la Minería en la Nueva España, su estructura, funciones, forma de nombrar a los jueces y diputados de los reales de minas y a los mineros.

La Corona Española vigiló toda la actividad económica que se desarrolló en ese período, a través de la carga impositiva, derivada de la explotación de algunos productos obteniendo recursos para la Administración.

Se crearon también los servicios públicos entre los que destacan la construcción de acueductos, el sistema de drenaje, el alumbrado público, en el ramo de las comunicaciones, la construcción de caminos y el servicio de correos, consiguiendo grandes progresos que continuaron los virreyes que se fueron sucediendo.

En el año de 1580, por Cédula de Felipe II, se dispuso oficialmente el servicio de correos estando concesionado a particulares hasta el año de 1765, en que se monopolizó por parte del gobierno.

Así, " El Reglamento de Revillagigedo ", más bien parco que minucioso y desde luego insuficiente para normar este servicio público, como el del alumbrado, tiene empero el mérito de haber sido el primero que se expidió en nuestro país y el que con ligeras variantes, subsistió hasta el fin del virreinato. (38)

La Casa de Moneda creada en el año de 1762 pertenecía a la Administración Real y sus operaciones corrieron bajo la dirección de oficiales reales. La Administración Pública en ese entonces ya distinguía a sus servidores, erogando grandes cantidades que estaban destinadas a los salarios de justicia, de hacienda y de la milicia.

En cuanto a la organización política de la Colonia, predominó la centralización gubernativa, para los fines que perseguía el estado español, basado en el Ayuntamiento, símbolo de la actividad política, sin embargo los funcionarios más elevados se veían sometidos a la más estricta observancia.

El Virrey, representaba la máxima autoridad civil en la Nueva España, siguiéndole las audiencias. Como representante del Soberano tenía el carácter de vicepatrono de la Iglesia, ejercía funciones gubernamentales y administrativas; era el superintendente de la Real Hacienda y el protector de los indios.

Al terminar su período debía dejar una relación en la que se externara su punto de vista sobre los negocios públicos y la mejor forma de resolverlos,

38) Lemoine Villicana, Ernesto. El Alumbrado Público durante la segunda mitad del siglo XVIII. Boletín del Archivo General de la Nación. México octubre-diciembre 1963 p. 790.

ello para dar continuidad a la función pública. Se le sujetaba a un juicio de residencia para comprobar que había gobernado con probidad y honradez y en el que se recibían todas las quejas de los supuestos o verdaderos agravios para determinar la responsabilidad civil, penal o eclesiástica en que hubiere incurrido durante su gestión.

La sociedad estaba dividida en castas, a consecuencia de la mezcla de las culturas y tenía una marcada influencia en la vida social, e impedía la estratificación porque "Cada casta tuvo un status específico que comprendió desde sus relaciones de trabajo hasta sus vínculos personales, por ello, el matrimonio entre sí implicaba ascenso y descenso en la clase social". (39) Los peninsulares tenían en sus manos la dirección de la Iglesia, del Ejército y de la Administración Pública, además de ser dueños de casi todas las propiedades rurales y mineras y el control del comercio; relegando a los criollos que ocupaban puestos de menor importancia y por supuesto a los mestizos e indígenas, lo que económicamente se traducía en dos clases: explotadora y explotada.

La diferencia de clases y los movimientos que se estaban gestando en Europa y España sobre el sistema del Feudalismo Medieval a un precapitalismo, acentuaron la pugna entre peninsulares y criollos siendo estos últimos que para entonces ya constituían la mayoría, quienes empezaron a gustar el movimiento independiente.

5.3 LAS LEYES DE INDIAS.

En la Nueva España, estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América, denominada "Derecho Indiano" y para el objeto de este trabajo es de gran importancia el citar a las cédulas

39) González Cossío, Arturo. Clases y Estratos Sociales, México. 50 Años de - Revolución. Tomo II Editorial UNAM y Hermanos Porrúa. México 1950 p.p 37 y 38.

" Leyes de Indias ", verdadera síntesis del derecho hispánico y las costumbres aborígenes.

Antes de referirnos a las Leyes de Indias, debemos señalar que el Estado español, en la época de colonización de las " Indias Occidentales " tenía una organización jurídico-política en los diversos reinos que lo conformaban con rasgos comunes. Ya que en todos ellos destacaban un organismo legislativo denominado " Cortes " que reconocía a los antiguos " Concilios " vigentes desde la época visigótica y de los que emanaron " leyes encaminadas a cortar los abusos de la autoridad real ". (40)

Lo anterior, para precisar que sobre el Rey actuaban las Cortes que éste convocaba periódicamente, obedeciendo a una costumbre jurídica inveterada para tratar los asuntos públicos más importantes del Estado.

Esta tradición inspiró a Carlos I en la creación del famoso " Consejo de Indias ", el cual quedó instituido por cédula del 14 de septiembre de 1519.

El Consejo de Indias, era el órgano más alto de autoridad después del Rey y se avocaba a las cuestiones de las colonias ultramarinas. Entre algunas de -- de sus atribuciones se encontraba la de designar a los altos funcionarios civiles y eclesiásticos que partían a la Nueva España.

Las Leyes de Indias, constituyeron el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos, estuvieron destinadas a proteger al indio de América y a impedir la explotación despiadada que llevaban a cabo los encomenderos. En ellas se presentan numerosas disposiciones que bien podrían quedar incluidas en una legislación contemporánea del Trabajo, en especial las que procuraron asegurar a los indios la percepción efectiva del salario, prohibiendo el excesivo trabajo personal de los naturales y el que se les emplease como bestias de carga, obligándolos a trabajar contra su voluntad y que en realidad

40) De Tapia Ozcaris, Enrique. Las Cortes de Castilla " Editorial Aguilar Madrid. España 1973. p. 3.

nunca tuvieron eficaz cumplimiento. Como ya se dijo los indigenas no tenían derecho a ocupar un cargo público, cargos que durante la primera audiencia estuvieron en manos de los allegados y favoritos de los que se disputaban el poder "sin detenerse en la ineptitud o baja de la condición de los favorecidos". Todo ello provocó una situación caótica en la incipiente administración pública de la Colonia que se complicó por numerosas conspiraciones acusadas por la codicia de estos gobernantes. (41)

Sin embargo al establecerse la Segunda Audiencia, el Estado español hubo de preocuparse por una verdadera organización política, administrativa y social de la Nueva España, logrando notables avances pues se fija el arancel de derechos para escribanos y empleados, estos últimos quienes recibían sus emolumentos directamente de los fondos de la Corona española de acuerdo a la importancia de la función que realizaban.

Por lo anterior, en esta legislación se fueron contentiendo diversas disposiciones sobre la función pública y las condiciones en que debería prestarse el Servicio Público, como citamos a continuación:

Felipe II ordenó a la Cámara de Castilla en el año de 1583, "poner cuidado en la provisión de oficios: porque hay muchos con pocas letras y menos entendimiento que pretenden, con mucha inoportunidad, negociación y favor".

Carlos III, en el año de 1785, condenó la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que "además de la confusión que ocasionan con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turban el servicio, abandonándonos los destinos en que debieran estar cumpliendo con sus obligaciones y otros las labores y oficios en que se han creado para buscar empleos que -- hagan infelices a sus familias. Carlos IV en 1799 y 1801, dispuso que no se --

41) Burgoa, Ignacio. op. cit. 64 y 65.

admitiesen solicitudes "De mujeres e hijos de los pretendientes de empleos" - (42).

Todas estas disposiciones fueron dictadas, buscando cuidar que el Estado español cumpliera sus fines, por conducto de sus empleados y donde se encuentra - que empiezan a tomar distintos caminos la lucha de los trabajadores libres y los trabajadores al servicio del Estado.

5.4. MEXICO INDEPENDIENTE.

Las fuerzas ideológicas de la Enciclopedia Francesa a lo largo de la segunda - mitad del siglo XVIII y principios del XIX constituyeron poderosas influencias externas sobre el panorama intelectual de las posesiones españolas en América, contribuyendo a formar la doctrina y a inspirar a los ideólogos de la Independencia Americana.

Esta Doctrina política del Liberalismo, cuyos elementos eran: Los Derechos del Hombre, la Soberanía Popular y el Dominio de la Razón; al lado de los acontecimientos políticos en Europa de los primeros años del siglo XIX, como la invasión de España por Napoleón en el año de 1808 y las renunciaciones de Fernando VI y Carlos IV al trono español, creó una crisis política en la Nueva España que vendría a culminar con la Guerra de Independencia de México en el año de 1810.

La perturbación violenta del orden público, por acto voluntario de los pblados y en contra de la autoridad constituida, produjo diversos conflictos sociales, administrativos e institucionales y propició la total desorganización en estos aspectos de manera general y por lo que se refiere a los empleados públicos habían caído en la colusión, siendo imposible introducir la moralidad.

42) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 5a. Edición. México 1983. p. 289.

dad indispensable para una eficaz función pública. (43)

Además, debemos mencionar que ya existía la lucha de clases para mejorar sus niveles de vida y que seguía prevaleciendo el acaparamiento de los puestos públicos, por los españoles peninsulares.

Durante el período del México Independiente que da inicio en el año de 1821, con la consumación de la Independencia, el país vivió un constante cambio de posiciones en los grupos que detentaban el poder y las luchas armadas que generaban desequilibrio social, político y económico. Consecuentemente las pugnas se entablaron entre los partidarios de la Monarquía y los de la República, luego serían sustituidas por los federalistas y centralistas, y finalmente, por liberales y conservadores.

5.4.1. CONSTITUCION DE 1814.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la Constitución de Apatzingan fue sancionada el 22 de octubre de 1814, y está considerada como el primer Estatuto fundamental de nuestra Nación, aunque no haya tenido aplicación.

De esta manera en el histórico mensaje dirigido al Congreso de Chilpancingo por el Siervo de la Nación, Don José María Morelos y Pavón en el párrafo doceavo expuso: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

(44)

43) Macedo, Pablo. Comunicaciones y Obras Públicas. México su Evolución Social. Tomo II. UNAM 1989. p. 311.

44) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa 4a. -- Edición. México 1987. p. 140.

Asimismo, se expuso en un documento anexo elaborado por el mismo caudillo al que denominó Sentimientos de la Nación lo siguiente: "Deben considerarse como enemigos de la nación y adictos al partido de la tiranía a todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos o gachupines, porque todos estos tienen autorizados sus vicios y pasiones en el sistema y legislación europea cuyo plan se reduce en sustancia a castigar severamente la pobreza y la tontera, es decir la falta de talento y dinero, únicos delitos que conocen los magistrados y jueces de estos corrompidos tribunales". (45)

Como es de observarse en estos mensajes el caudillo insurgente trató de proteger al trabajador de la explotación excesiva a que era sometido, asimismo destaca la necesidad de que los empleados no fueran de clase opulenta porque constituían el eslabón social que acarrea los peores males a una sociedad que vislumbraba entre otros aspectos el de "Hacer por conductos legítimos las declaraciones generales de igualdad, libertad, buen gobierno y proyectos de nuevo régimen". (46)

La Constitución de Apatzingan establecía en su artículo 25: "Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, estos no son títulos comunicables, ni hereditarios y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado".

Por su parte el artículo 26 regulaba: "Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos conforme a la Constitución".

45) Trueba Urbina, Alberto. op. cit. p.p. 140 y 141.

46) Teja Zabre, Alfonso. Historia de México. Una Moderna Interpretación.- Edit. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1935. p. 275.

El artículo 159 atribuía al supremo gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere "sospechas vehementes de infidencia", mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso según el caso. (47)

Lograda la independencia, las antiguas intendencias, territorios o provincias, comenzaron a definir sus gobiernos autónomos y como una consecuencia lógica las atribuciones coloniales se distribuyeron entre ellos, en una nueva competencia territorial y administrativa. (48)

5.4.2. CONSTITUCION DE 1824.

En el año de 1823, al disolverse el Imperio de Iturbide, el Congreso convocó a elecciones para la formación de una nueva Cámara de representantes la cual, al quedar instalada el 7 de noviembre de 1823 realizó el proyecto que fue aprobado al año siguiente con fecha 4 de octubre, bajo el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos".

Esta Constitución Federal, constituyó la fuente creativa del Estado Mexicano, ya que como lo establece el maestro Ignacio Burgoa: "El Estado surge del Derecho primario que las sociedades humanas en su devenir histórico crean o que se les decreta por una multiplicidad de circunstancias de diversa índole, dadas en la realidad sociopolítica, por ende es la expresión de su derecho." (49)

En cuanto a los servidores públicos, este ordenamiento supremo en su artículo 110, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República afirmaba:

47) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1885. 14a. Edición, Editorial Porrúa. México 1987. p. 76.

48) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 15a. Edición. Tomo II. México 1992. p. 178.

49) Burgoa, Ignacio. op. cit. p.p. 89 y 94.

Fracción 4a. "Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho".

Fracción 6a. "Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanentes, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos del consejo de gobierno".

Fracción 7a. "Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes". Y

Fracción 20. "Suspender de los empleos hasta por tres meses y privar hasta por la mitad de su sueldo por el mismo tiempo a los empleados de la Federación, infractores de las órdenes o Decretos y en los casos que crea debe formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo. (50)

A partir de esta época, comienza a notarse un fenómeno denominado empleomanía, que se agravaría posteriormente con el constante cambio del poder entre liberales y conservadores, toda vez que como la cita el maestro José María Luis Mora: "Cada nueva revolución del país (y éstas han sido muchas) ha producido la destitución de los jefes y subalternos de los cuerpos y de muchos de los empleados de la administración civil, que han quedado sin sus sueldos proveyéndose las plazas que ocupaban a otros, a quienes a su vez ha tocado la misma suerte. Cada nuevo gobierno ha creído necesario dar empleo a sus adictos para recompensarles la contribución en su elevación o para formarse un círculo de personas que los sostengan contra los ataques de sus enemigos. (51)

50) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 290.

51) Luis Mora José, María. México y sus Revoluciones. Tomo I. México 1950. p. 91.

Este hecho llevó a un despilfarro muy grande del presupuesto y por lo ostentoso de la situación alcanzada por los empleados públicos a un odio generalizado de parte del pueblo. Por el mismo poder político y económico concentrado en este sector, se fueron incorporando a la clase administradora gentes advenedizas e impreparadas en su gran mayoría, que valiéndose de su oportunismo político, confabulaciones e intrigas, lograban escalar los peldaños del poder público. La deshonestidad que no era nueva en la esfera gubernamental, encontraría un campo propicio en esta primera etapa de la vida independiente en todos sus niveles y con escasas excepciones. (52)

5.4.3. CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 1857, ha sido considerada tradicionalmente de tendencia individualista y liberal, puesto que únicamente consagró los derechos a la libertad, propiedad y seguridad del hombre frente al Estado, de lo que se desprende que las ideas de la Revolución Francesa predominaron en el pensamiento del Constituyente del 57, en virtud de que se tenía la idea que el incluir Derechos Sociales en una Constitución, era una aberración jurídica, además de que el Congreso redactor de la Carta Magna dejó en manos de los poderes constituidos, las facultades para crear leyes en favor de las clases desprotegidas que salvaguardaban los derechos mínimos del ciudadano. La relación Estado-trabajadores públicos, fue considerada ajena al campo del Derecho Civil, por lo que se cedió al Derecho Administrativo su regulación, produciendo una doble consecuencia: Primera, que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente: Y en segundo lugar que el Estado exigiera con intensidad cada vez mayor una subordinación incondicional a sus mandamientos expresados en forma individual en circulares o reglamentos, creándose una jerarquía inalterable en la cual, el trabajador sometiera su conciencia - -

52) Luis Mora José, María. op. cit. p. 91.

a la política estatal, aceptando el principio de la devoción al servicio.(53) Durante esta época se llevaron a cabo notables esfuerzos para promulgar leyes tendientes a dotar al Estado de los recursos necesarios para la realización de servicios públicos,asimismo en el campo de los trabajadores públicos, fueron numerosas las disposiciones del gobierno federal y de las entidades Estatales para atenuar el régimen de explotación y otorgarles diversas prestaciones, así en el año de 1857 se expidió una circular del Ministerio de Relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

Para entonces algunos trabajadores del ramo Comunicaciones, peones en su mayoría, se contrataban como temporales, de modo que la Administración Pública contaba con un personal numeroso, si consideramos a los miembros del Ejército, a los escribanos y empleados eventuales, a los cuales se destinaba gran parte del presupuesto para cubrir sus emolumentos. Pero la situación económica del empleado administrativo del Servicio Público de carácter permanente equiparativamente hablando, era superior a otros grupos de trabajadores, en virtud de que el salario diario que percibía en el año de 1877 era de \$ 0.54 y para 1880 de \$ 0.685. (54)

Las crisis políticas que se sucedieron fueron generando poca confianza en los inversionistas con la consecuente repercusión en las finanzas públicas, que presentaban un déficit aunado a la disminución de recaudación de impuestos, así como a la falta de moralidad de los empleados públicos. Esto último se explica con la deshonestidad existente desde el puesto más elevado hasta el más bajo, o sea desde el Alcalde de un pueblo que despachaba el más trivial

53) De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa 9a. Edición México 1984.p. 613.

54) López Rosado, Diego G. Curso de Historia Económica de México. UNAM 3a. Edición. México 1973. p. 206.

proceso, hasta el Ministro que por su soberana voluntad decretaba una tarifa y con sólo una palabra paralizaba el curso del Comercio, arruinando a miles de hombres y sus familias. (55)

Lo anterior orilló a que en la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular del 12 de julio, dictada en el año de 1859 por el Presidente Juárez se estableciera en el numeral 22, una sanción para el escribano que autorizara cualquier operación o contrato, con la deposición o inhabilitación perpetua en el servicio público. Esto es, los empleados públicos gozaban de mejor salario y tenían disposiciones legales especiales que regulaban la prestación de sus servicios.

5.4.4. CONSTITUCION DE 1917.

Al triunfar el movimiento revolucionario iniciado en el año de 1910, así como la lucha armada del Ejército Constitucionalista, era ineludible convocar a la gran Asamblea Legislativa emanada de la Revolución, para incorporar en una nueva Carta Constitucional los principios sociales conquistados por los campesinos y los obreros, que aportarían las reformas sociales necesarias para suprimir la explotación por parte de los dueños de los medios de producción en la reivindicación de sus derechos.

Cuando la Asamblea Constituyente de Querétaro, aprobó la redacción de un proyecto de Declaración de Derechos Sociales, una minoría conservadora pretendió limitar sus alcances al trabajo meramente económico, pero la Comisión dictaminadora expresó en su dictamen, siendo aprobado por los asambleístas, que la legislación no debía limitarse al trabajo económico y en armonía con este principio redactó el párrafo introductorio de la manera siguiente:

" El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir Leyes sobre el Trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin

55) Luis Mora. op. cit. p. 91.

contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo".

El incipiente movimiento obrero al igual que en la Europa del siglo XIX, no guardaba relaciones con los trabajadores públicos, sino que más bien los miraba como los servidores de un Estado, que era el instrumento de opresión de las clases trabajadoras y campesinas; los hombres de la Revolución debido a lo anterior no pensaron y ni siquiera imaginaron que los trabajadores públicos se regirían por la misma Declaración de Derechos.

La Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a las relaciones del Estado y una parte de sus servidores, reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los altos funcionarios de la Federación conforme lo dispone el Artículo 89, fracciones II, III, IV y V pero no estableció disposiciones que regularan o excluyeran del ámbito de aplicación de la ley fundamental al resto de los trabajadores públicos es decir los de menor jerarquía y aún más la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante Jurisprudencia publicada en el tomo veinticinco página 918 del Semanario Judicial de la Federación, excluyó a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional, ya que de acuerdo a su criterio éste fue creado para buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como ha quedado establecido, el Estado mexicano desde siempre ha necesitado de hombres para llevar a cabo las tareas de la Administración Pública, pero éstos por pertenecer a un grupo que socialmente está considerado como opresor, siempre recibieron y siguen recibiendo un tratamiento especial, el que será analizado en este Capítulo.

A partir de la expedición de la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual, producto de la primera Revolución del Siglo XX, introdujo los llamados Derechos Sociales, la Administración Pública, no sólo quedó ligada a la Historia Política sino que inició nuevas actividades de carácter social que han originado la transformación de la misma, pues se le impuso el ejercicio de funciones sociales. (56)

Lo anterior en virtud de que la Ley Fundamental recogió la imperiosa necesidad de mejorar las funciones que realiza el Estado, elevando a rango constitucional los derechos mínimos de protección hacia los campesinos y los obreros; pero curiosamente los Constituyentes de Querétaro que tuvieron un espíritu altamente futurista, dejaron de comprender a algunos sectores laborales, como el de los Trabajadores de la Administración Pública.

El Diccionario de Derecho del maestro De Pina, define la Burocracia como " la clase social constituida por los burócratas " y da otra connotación " abusiva-influencia de los funcionarios de la Administración Pública " y al Burócrata - como " funcionario al servicio de la Administración Pública ". (57)

La Administración Pública es para algunos, el aparato de que se vale el Estado

56) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I Editorial Porrúa. 4a. Edición. México 1987. p. 41.

57) De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 14a. Edición. México 1986. p. 134.

para consolidar el poder de la clase dominante a partir del control que ejerce sobre otras clases, teniendo como función principal asegurar el orden de cosas que sea favorable a la acumulación y reproducción del capital, garantizando al mismo tiempo la dominación y división de clases. Pero esta división de clases, genera forzosamente un conflicto social permanente que se refleja dentro de los órganos de la Administración Pública frente al Estado como patrón y el conflicto también trasciende a la sociedad. De ahí que el carácter de la Administración Pública como herramienta de poder administrativo y político del Estado en la sociedad, sea el órgano de dominación que atiende las demandas de las clases sociales, circunscribiéndolas al terreno de la negociación o la represión, según la naturaleza del conflicto social.

Un punto de partida para el análisis de la Administración Pública es la corriente Marxista, que sostiene que sólo puede ser atendida si se le ubica en el contexto de lucha de clases. Marx estructuró el concepto de burocracia, entendido como la Administración del Estado, a raíz de la crítica que formuló a la filosofía del Estado de Hegel, éste caracterizó a la Administración Pública como un vehículo que permite el tránsito del interés particular al interés general de la sociedad, el cual es absorbido y legitimado.

Uno de los significados más generalmente asignados al concepto de burocracia es el sistema específico de organización y gestión (ya sea del aparato del Estado o de cualquier organización). Entenderla así, conduce a uno de los temas de más actualidad; el de la eficiencia. Y también se le dá otro enfoque como el cuerpo de funcionarios y conduce al tema de las relaciones de dominación por la burocracia. (58) De la eficiencia de la burocracia hablaremos en el Capítulo IV de este trabajo.

58) Barenstein, Jorge. El Análisis de la Burocracia Estatal desde la Perspectiva Weberiana. Ensayos del CIDE, 2a. Edición. México 1982. p. 66.

El maestro Andrés Serra Rojas, explica que la palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal y a la sociedad, realizando los fines de éste, agregando: "en su consideración negativa su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas", y concluye "La burocracia sigue siendo uno de los problemas más complejos del Estado Moderno". (59)

Por su parte el profesor Lucio Mendieta y Núñez en su ensayo sociológico sobre la burocracia mexicana señala: "La burocracia que, según se desprende de este estudio, debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolérable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis, saludable, porque ella enseñará a nuestro país, como todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien". (60)

Pareciera que este autor con una profunda preocupación por los problemas sociales que tarde o temprano enfrentaría la Nación Mexicana en las últimas décadas originados por la crisis económica, vislumbrara a esta clase burocrática convertida en una gran masa que pesa sobre la sociedad, ya que una parte importante de los recursos presupuestales son destinados a soportar su existencia.

No obstante los anteriores argumentos, los trabajadores del Estado son una realidad que ha trascendido en los niveles sociales, económicos y políticos, generando la creación de Derechos reivindicatorios como clase trabajadora en nuestro país y que por el número que la constituye no puede continuar siendo trata-

59) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 2a. Edición. editorial Porrúa. México 1983. p. 367.

60) Mendieta y Nuñez, Lucio. Ensayo Sociológico Sobre la Burocracia Mexicana. UNAM. México 1976. p. p. 269 y sigs.

da de manera aislada de otros conjuntos humanos que integran la población económicamente activa y mucho menos restar importancia a su actividad; pues está claro que al analizar la situación actual de los trabajadores del Estado encontraremos algunos aspectos que han sido descuidados, propiciando la enorme masificación, desorganización e ineficiencia del aparato burocrático.

1. EL DERECHO EN LAS RELACIONES DE TRABAJO. (UN DERECHO Y UN DEBER SOCIALES.)

Como ya vimos en los inicios del siglo XX, las clases campesina y trabajadora continuaban siendo explotadas de manera irracional por los grandes hacendados y los propietarios de fábricas y minas, principalmente, siendo en gran parte causas del estallido social de la llamada Revolución Mexicana iniciada en el año de 1910, de tal manera que los derechos conquistados durante la lucha armada no se encuentran consignados en una Carta de tendencia política sino en una Constitución Social, que es la génesis de los originarios artículos 27 y 123, el primero de ellos ordenó la restitución de tierras a los propietarios legítimos, los campesinos y el segundo, dejó plasmado el equilibrio de los factores de la producción, es decir el capital y el trabajo.

Desde la Constitución de Apatzingán se incluyó como innovación jurídica, el derecho para elegir la actividad laboral que más conviniera al ciudadano, misma que continuó reforzándose en el Texto Constitucional de 1857, hablando ya de libertad al trabajo como garantía individual.

El Código Civil de 1870 proclamó la dignidad del trabajador al desechar las disposiciones del Código Civil Francés sobre el arrendamiento de servicios, pues sería un atentado contra la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales.

El artículo 5º de la Constitución de 1917 adicionado por el Decreto del 28 de enero de 1992, expresa: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos..."

Esta garantía del trabajo es la base fundamental para llevar a cabo toda la actividad del hombre en la sociedad, asegurando su libre ejercicio y con la -- única limitación de que sea lícita; lo que vino a reforzar la prohibición de -- la esclavitud, de los trabajos forzados y se asegura el derecho del trabajo -- con la plena libertad de desempeñar labores encaminadas al digno desarrollo -- del ser humano.

El Derecho del Trabajo por lo tanto, consagró las dos ideas supremas que son la libertad y la igualdad, principios íntimamente ligados, pues la igualdad no -- florece donde falta libertad y ésta no puede existir sin aquella, lo que nos -- lleva a concluir que los beneficios de cualquier naturaleza concedidos a un -- trabajador deberán ser extendidos a quienes cumplan un trabajo de igual natura -- leza, esto en en calidad y condiciones.

Así, la clase trabajadora representada por los legisladores obreros en el Congreso Constituyente de Querétaro, seguía luchando para ampliar el texto del -- artículo 5° que se discutía, en busca de enriquecer nuestra Constitución con -- garantías suficientes a los trabajadores, logrando constituir la primera decla -- ración universal inscrita en una Ley fundamental de los derechos sociales del -- hombre, con la redacción del artículo 123.

Las libertades consagradas en el Capítulo del Trabajo y Previsión Social están encaminadas a regular la actividad a que pueden dedicarse todos los ciudadanos: el trabajo, es la norma proteccionista y reivindicadora que comprende a todos -- aquellos que presten un servicio personal a otro, mediante una remuneración.

Para dar un más amplio tratamiento a los derechos de los trabajadores, emanada de este precepto constitucional, la Ley Federal del Trabajo expedida en el año de 1931, vino a complementar y ampliar su función de proteger y tutelar los in -- tereses de los trabajadores.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 3° consigna: " El trabajo es un de --

recho y un deber social. No es artículo de comercio, exige respeto para: las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".

La simple expresión " el trabajo es un derecho y un deber sociales " equivale a la desaparición del individualismo radical del sistema capitalista, puesto que condujo al hombre a crear las condiciones que garantizaran la posibilidad de cumplir su deber de realizar un trabajo útil para bien de él mismo, de su familia y de la sociedad a la que pertenece.

Dicho sea en otras palabras " la sociedad tiene el deber de crear las condiciones que permitan al hombre cumplir su deber de trabajar". (61)

La concepción moderna de la sociedad y del derecho sitúa al hombre en la sociedad y le impone deberes y le concede derechos, derivados unos y otros de su naturaleza social; por lo cual la sociedad tiene el derecho de exigir de sus miembros el ejercicio de una actividad útil y honesta, y el hombre, a su vez tiene el derecho a reclamar de la sociedad la seguridad de una existencia compatible con la dignidad de la persona humana.

En este orden de ideas, todo trabajador tiene derecho a una existencia digna y un nivel económico decoroso y esto sólo puede darse si el hombre está en condiciones de satisfacer las necesidades fundamentales propias y de su familia, o lo que es lo mismo, proveer los siguientes satisfactores: educación para los hijos, desarrollo de las facultades físicas y espirituales de la familia, una vez satisfechas las necesidades primarias de alimentación, vestido y habitación. Así, los beneficios deben darse en abundancia, cumpliendo el principio -

61) De la Cueva Mario. op. cit. p. 108.

supremo de la Justicia Laboral, que es dar a cada quien lo que necesite.

Para cumplir con los objetivos constitucionales del trabajo, la Ley fundamental estableció una serie de obligaciones a cargo del Estado, como la de promover la creación de empleos, la organización social del trabajo, la fijación de un salario mínimo para los trabajadores en general y por ser de orden público e interés social, otorgar a los empleados un sistema de seguridad y servicios sociales con extensión a la familia. Este objetivo es el mismo para los empleados de las empresas y los trabajadores públicos porque igual necesidad tienen unos y otros.

En suma, la ejecución de todos estos principios nos llevan a entender esta doble connotación del trabajo, sin distinción de quien lo presta y quien lo recibe como un derecho y un deber social, ya que el hombre tiene el inalienable derecho de alcanzar su bienestar material y desarrollo espiritual y la sociedad el deber de crear las condiciones sociales de vida que permitan a los hombres desarrollar sus actividades y aptitudes. (62)

2. EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA CONSTITUCION SOCIAL.

En el año de 1917 se proclamó en Querétaro la primera Declaración de Derechos Sociales de la Historia y dos años después o sea en el año de 1919 la de Weimar; aunque en la primera no se utilizó el término de derecho social, la segunda ya lo hizo y en consecuencia, la doctrina descubrió la unidad Derecho del Trabajo-Derecho Social, siendo innegable esta dicotomía jurídica.

Es conveniente mencionar que desde el siglo XIX, el maestro Alemán Otto Von Gierke, explicaba que en el curso de la historia, existió al lado del Derecho del Estado y del Derecho Privado, un Derecho Social creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran su autonomía y la circunstancia de que consideraba al hombre no como persona individual, sino en sus relaciones con un cuerpo so-

(62) De la Cueva, Mario. op. cit. p. 109.

cial, lo que desapareció en la Edad Moderna, empezando a resurgir en las corporaciones socioeconómicas de ese siglo. La teoría Gierkiana hablaba de la relación individuo-comunidad-Estado, dando un nuevo sentido de la vida en relación con la familia.

Por lo anterior, se debe entender como finalidad del Derecho Social, la encaminada a incorporar al individuo en la comunidad para su beneficio y ésta como grupo también en el Estado, para alcanzar la conjunción e integración de valores individuales y colectivos. (63)

En este contexto, el derecho del trabajo nacido en México y para el mundo en el artículo 123 aprobado el 23 de enero de 1917, se incorporó a la Constitución de tendencia socialista. El Nuevo Derecho Social del Trabajo, originó el cambio del Estado de Liberal a Político-Social, siendo transitorio, para propiciar una pretendida formación al régimen Socialista. Inspirada en la teoría marxista de lucha de clases en la reivindicación de la plusvalía y en el humanismo socialista, buscó el cambio de las estructuras económicas, a través de la socialización de los bienes de la producción.

Esta teoría, consideraba al Estado como una institución clasista, en la que los privilegiados garantizaban la existencia de su poder, instrumento de la riqueza sobre los desheredados así, se estableció que la misión de la revolución socialista no consistía en substituir una forma de explotación del hombre por el hombre (como ocurrió en la Revolución Industrial) sino en suprimir totalmente esta explotación. Por otra parte sostuvo la necesidad de la extinción del Estado tradicional, que debería de ser substituido por la dictadura del proletariado, con el establecimiento de un Estado Nuevo, destruyendo todo vestigio de la burguesía. (64)

63) De la Cueva, Mario. op. cit. p. 71.

64) De la Cueva, Mario. La Idea del Estado 3a. Edición, UNAM. México 1986, p.p. 384-y 385.

El pensamiento de Carlos Marx, estaba enfocado hacia la agudización de todas las contradicciones sociales y el aumento de la miseria de los obreros y pequeños productores, quienes cada vez más sufrían las consecuencias de la anarquía de la producción, de la crisis, de la desocupación en masa y otros flagelos -- del régimen capitalista.

También la influencia del pensamiento de Engels que desarrolló y sistematizó -- las ideas de la teoría Marxista, se reflejó en los redactores de la Constitución Mexicana, ya que este tratadista expresaba: "Más aún, la industria, llega a ser una traba directa en la evolución social, motivo por el cual tiene que -- ser eliminada inexorablemente, no importa, la violencia inmediata de que dis-- ponga". (65)

Por lo anterior, la prioridad de nuestra Constitución, fué el establecimiento sistemático de los Derechos fundamentales de integración económica y social, -- así, es indiscutible que ha sido conjugado el derecho individual con el dere-- cho social, aceptando los tratadistas que la función preponderante en la Cons-- titución son las llamadas garantías individuales y sociales.

El Constituyente de 1917 en observancia del régimen federal decidió facultar -- de manera concurrente al Congreso Federal y a las legislaturas de los estados-- para legislar en materia de trabajo.

El proemio de la naciente Declaración de Derechos Sociales dispuso:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir le-- yes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contrave-- nir a las bases que regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, --

65) Engels, Federico. Anti-Duhring. Versión Manuel Sacristán Luzón. Editorial-Hemisferio. Buenos Aires, Argentina 1956. p. 169.

domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo". (66)

En ejercicio de la facultad anterior, las legislaturas de los Estados expedieron, durante el período comprendido entre 1917 y 1929, un gran número de leyes, reglamentos y códigos de trabajo, los que sin embargo no constituyeron verdaderas reglamentaciones del mencionado artículo 123, ya que solamente regulaban aspectos específicos de su contenido.

Esta multiplicidad de ordenamientos laborales fué dando lugar a intolerables desigualdades de trato para con los trabajadores de las diversas entidades federativas. El maestro Trueba Urbina sostuvo: " El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, de nominados " empleados ", comprendí dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los municipios, porque unos y otros son públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera" . (67)

Al respecto, nos unimos a la opinión del tratadista José Dávalos, cuando afirma: " Reiteramos nuestra posición en el sentido de que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado incluyendo a los que prestan servicios a los gobiernos federal, estatales y municipales, escaparon al espíritu visionario del Constituyente de Querétaro". (68)

Ello, en virtud de que como lo hemos venido apuntando, esta clase trabajadora estaba considerada en otro rango, que analizaremos en el apartado dedicado a la naturaleza jurídica de la relación del Estado y sus servidores.

66) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6a. Edición. Editorial Porrúa, México 1981. p. 177.

67) IBIDEM.

68) Dávalos, José. Derecho del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1985. p.p. 66 y ss.

Tan es así, que la Ley Federal del Trabajo de 1931, publicada en el Diario Oficial del 28 de agosto de 1931 en su artículo 2o. textualmente dispuso: " Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

La propia Suprema Corte de Justicia, rechazando la idea del Estado-Patrón, estableció criterios en el sentido de que los burócratas no gozaban de las prerrogativas que señalaba el artículo 123 para los trabajadores en general, en virtud de tratarse de funciones con finalidades distintas.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo no estableció el órgano competente para expedir esas leyes, y es evidente que en tanto no se expidieran, los servidores públicos se hallarían en una total desprotección legal en su trabajo.

(69)

3. TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El hombre y los grupos humanos son el eje en torno al cual gira la idea de Administración. Desde sus orígenes, hasta nuestros días, la administración es considerada como la ciencia que tiene por objeto realizar el bienestar humano en los diversos órdenes de la vida. El maestro Jiménez Castro la define como:

" La Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas, prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente, no es factible lograr ". (70)

Tradicionalmente se ha clasificado la Administración en Privada y Pública; sin

69) Dávalos, José. Trabajadores al Servicio del Estado. Diccionario Jurídico-Mexicano. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 1984. Tomo VIII pp. 297-299.

70) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Fondo de Cultura Económica. 4a. Edición. México 1981. p. 21.

embargo para el desarrollo de la presente investigación tan sólo nos avocaremos al estudio de la Administración Pública, comenzando por el Estado, los elementos que componen el Poder Ejecutivo, sus funcionarios, agentes u órganos, sus empleados, así como las funciones que se les encomienda a éstos para la realización de la función pública en el orden administrativo.

La Administración Pública guarda una relación íntima con la organización gubernamental en cuanto se reconoce el principio de la soberanía popular o del consentimiento de los gobernados, establecida en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para entender la función de organización que ejerce la Administración Pública, es necesario que nos avoquemos al estudio de su origen sociológico, de acuerdo a lo que menciona el maestro Lucio Mendieta y Núñez: " La organización Administrativa del Estado se deriva de las necesidades sociales que le dan origen y -- que justifica su existencia". (71)

La Administración Pública tiene un carácter de generalidad, de necesidad que -- pone de relieve su valor sociológico. En efecto, la organización pública y la actividad administrativa de cualquier entidad política-social se desarrolla indefectiblemente dentro de este esquema. A medida que el Estado adquiere desarrollo, su organización administrativa se transforma en el sentido de una complejidad creciente y de una mayor justeza o perfección en su funcionamiento, llegando inclusive a invadir la esfera de los particulares, monopolizando el manejo de sus asuntos.

Partiendo de la Historia Política, se puede conceptuar eclécticamente la Administración Pública, como: La Actividad Administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines a través del conjunto de organismos que componen la ra-

71) Mendieta y Núñez, Lucio. La Administración Pública en México. Editorial -- Porrúa. México 1942. p.p. 19 y 29.

ma ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como - las funciones administrativas de otros órganos y organismos del Estado. (72)

El Artículo 41 de la Constitución en su enunciado declara expresamente: " El - pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Cons - titución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso po - drán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal " .

La configuración del Estado Político mexicano se complementa con el artículo 49 al declarar que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio - en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, consignándose en la propia Ley fundamen - tal las atribuciones y facultades para cada uno de esos poderes públicos.

Esta persona colectiva políticamente organizada según la definición de Blunts - chli, es la titular del poder, al que los hombres deben obedecer, Y para Duguit, es un fenómeno social consistente en el hecho de que algunos, muchos o todos, - dictan e imponen el ordenamiento jurídico que regirá la conducta de los hombres. (73)

En este orden de ideas, independientemente de la diversidad de criterios doctri - nales que existen en relación al concepto Estado, algunas disímiles y contra -- rias, según la metodología que cada uno de los tratadistas emplea, adoptamos la definición del maestro Rafael Rojina Villegas, quien lo expresa como: " una per - sona jurídica con poder soberano, constituida por una colectividad humana deter - minada territorialmente, cuyo fin (de dicha persona) es la creación y aplica -

72) Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral - Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México 1975 p. 148.

73) De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. UNAM. 3a. Edición. México 1986, pp - 410 y 411.

ción del derecho al cual se encuentra sometida. (74)

En este sentido, el Estado parece ser exterior a la Economía, sin embargo su -
desarrollo y ampliación le han permitido dominar bienes y servicios,
superando los intereses puramente privados.

En otra connotación, el Estado ya no está dirigido exclusivamente a fungir
como vigilante del orden interno y a la impartición de justicia, sino a
cumplir el papel de agente que transmita el bien común, con tendencias
al desarrollo interior de las diferentes clases sociales que conforman
a la comunidad.

Las actividades del Estado se pueden clasificar en atribuciones: Que son ta --
reas o trabajos que el Estado realiza mediante los poderes constituidos y en -
funciones: Que es la actividad que lleva a cabo el Estado bajo el orden jurídi
co, limitando sus efectos a los actos jurídicos, correspondiendo principalmen
te al Poder Ejecutivo.

Dentro de las facultades del Poder Ejecutivo recne la función administrativa,-
misma que en un régimen de Derecho siempre debe desplegarse mediante la aplica
ción y ejecución estricta, o discrecional de las normas jurídicas abstractas,-
impersonales y generales que componen dicho régimen.

De lo anterior se desprende la función pública, que es el ejercicio de las - -
atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades del Gobierno,-
entendiéndose éste como el conjunto de órganos del Estado, que ejerce las fun
ciones que desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece y --
traduciéndose en actos de autoridad, siendo ejercidas por personas físicas que
asumen la representación de los Derechos y Obligaciones que a aquel correspon
den, trascendiendo como voluntad y acción del Estado, mediante la ejecución de
la Ley o adoptando medidas de conveniencia ocasional, o prudente gestión. (75)

74) Rojina Villegas, Rafael. Teoría General del Estado. 4a. Edición Editorial-
Porrúa Mexico 1984 p. 15.

75) Burgoa, Ignacio. op. cit. p. 857.

El ejercicio de facultad administrativa, está concebida en la fracción I del artículo 89 Constitucional: "promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera Administrativa a su exacta observancia". Y para tal efecto compete al Titular del Poder Ejecutivo, hacer acopio de medios para lograr este fin.

Desde el punto de vista administrativo, el Presidente de la República es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, no sólo centralizada sino en su totalidad, (desconcentrada, descentralizada, empresas -- paraestatales y de participación mayoritaria), ya que de acuerdo al destino y -- la utilización de todo conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado, para realizar las actividades de éste, en fin, su carácter administrativo es rector en la Economía, se aprecia en todos los ramos y en todas las materias en que interviene el Estado, incluso en la realización de los fines del servicio público.

La definición del Servicio Público, que expresa el maestro Miguel Acosta Romero es la siguiente: "la actividad técnica encaminada a satisfacer las necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta puede ser prestada por el Estado o por los particulares".

(76)

Las diversas actividades que tiene encomendadas la Administración Pública, constituyen una organización especial, que desde el punto de vista formal se expresa como: "El organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material es: "la actividad de este organismo considera

do en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (77)

El Titular del Poder Ejecutivo para desarrollar estas actividades se auxilia de órganos administrativos, que dependen de él y tiene entre otras facultades Constitucionales las de nombrar y remover libremente a los Servidores Públicos Superiores del Sector Central, aquellos que ocupan los cargos de Secretarios de Despacho, de entre diversos funcionarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuya forma de organización y bases de funcionamiento están reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con el desarrollo de la vida moderna se han multiplicado las funciones estatales y los imperativos de justicia y equidad, obligando al gobierno a establecer una serie de instituciones de servicio exclusivo o preferencial para las clases sociales desprotegidas; pero esto trae consigo el crecimiento inmoderado del Servicio Público, de los impuestos, así como de la legislación, una complicación exagerada de los trámites oficiales, favoreciendo la intervención, muchas veces inútil cuando no perjudicial, de innumerables empleados y funcionarios que representan, en conjunto una carga para la Economía de la Nación.

Así, partiendo de la conceptualización del Estado Mexicano actual, consideramos que su participación como agente orientador e impulsor de la economía y administración nacional, se desprende de su carácter rector del desarrollo.

La organización de la Administración Pública como lo decíamos está ligada estrechamente a la Historia Política de nuestro país, pues una vez que hemos venido estudiando las diversas fases de ella se tiene una visión más clara de la forma y de las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcan-

zado, de sus tendencias, posibilidades y nos lleva a comprender con exactitud - sus actuales instituciones. (78)

Así pues la Administración Pública garantiza en un sistema democrático de go- - bierno, que el poder se ejerza dentro de ciertos límites de interés de las mayo- - rías. El tamaño y complejidad de las estructuras y procedimientos de la maquina- - ria pública y la diversidad de las actividades que la componen dificultan la to- - ma de decisiones y la coordinación entre sus diferentes partes, la participa- - ción múltiple de personas y grupos y en alto grado la interrelación e interde- - pendencia que existe entre los diversos factores que la componen.

Por todo ello, la teoría de la Administración Pública tiene un papel de facilitadora en los cambios sociales circunscribiéndose a los medios y límites de acción que le impone la Ley que la reglamenta, aunque sus circunstancias (de funciones, campos de actividad, tamaño de la Dependencia) no permiten obtener la - dinámica necesaria para generalizar la eficacia administrativa. (79)

Esta complejidad de factores que la integran han propiciado que aún en estos - tiempos no se haya logrado una eficaz administración pública a pesar de los -- continuos esfuerzos que se han realizado en nuestro país por eficientizarla, - porque en esta masificación también se han conjuntado a los intereses políticos, la intervención de los sindicatos y el poder que han adquirido so pretexto de - sus intereses colectivos y la defensa de ellos.

4. NATURALEZA JURIDICA Y DISCUSION EXISTENTE.

Respecto a la necesidad del Estado de utilizar los servicios de los individuos- para realizar su actividad en la Administración Pública, el jurista italiano --

78) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública . 2a. Edición. Editorial Herrero. México 1973. p. 9.

79) Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrati- va. 4a.Edición,2aReimpresión.Fondode Cultura Económica.México 1981 p.p.34 y 35.

Zanobini nos dice: " Examinando el órgano resulta de un complejo de elementos-personales y materiales, concretos y abstractos debidamente ordenados y dirigidos para el fin de la actividad que debe ser ejercitada. Todo ello debidamente organizado, constituye una institución jurídica, con el carácter de continuidad, no obstante de la mutabilidad del elemento humano que lo compone. " (80) Debemos distinguir las clases de servicios personales prestados al Estado en la legislación Mexicana vigente, los cuales se clasifican en: Servicios Obligatorios, por Contrato, Nombramientos y los llamados Servicios Especiales.

Los Servicios Personales tienen su fundamento en el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se establecen como obligatorios en cuanto a su prestación o pena decretada por la autoridad judicial, la cual se ajustará a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 123.

El primer precepto citado señala concretamente que en cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas: el de las armas, los jurados, los cargos consejiles y los de elección popular, funciones electorales y censales, éstos dos últimos además tendrán el carácter de gratuitos.

Así, las normas que regulan la relación del Estado y sus servidores se encuentran ubicadas en el Derecho del Trabajo, pero esta ubicación es reciente, si partimos de la idea que el artículo 123 fué adicionado hasta el año de 1960, con el Apartado B obedeciendo a la necesaria consecuencia de dejar plasmado en el texto constitucional el derecho de estos trabajadores, llamados también servidores públicos en otra connotación, a la que nos referiremos posteriormente. Es indudable que la relación del Estado y sus servidores tienen una naturaleza peculiar que ha sido objeto de opiniones muy contradictorias, tan es así, que en el ámbito internacional no ha logrado alcanzar un desarrollo unitario El --

80) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 297. .

Derecho que regula esta relación, pues en algunos países se atribuye al Derecho Administrativo y se rige por las Leyes del Servicio Civil; sin embargo aún en nuestros días, se observa cierta imprecisión en lo que respecta a su naturaleza, objeto y sistemática.

Mucho se ha discutido en México y continúan las diferencias de quienes asimilaron esta rama al Derecho Administrativo, o bien como una rama autónoma, siendo innegable que quienes se inclinaron a que pertenece al Derecho del Trabajo, lograron que fuera incorporada en este contexto, tal como se deriva del Apartado B del artículo 123 Constitucional y específicamente su ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.1 TEORIAS QUE LA TRATARON.

Es de mencionarse que hasta antes de la adhesión constitucional, los empleados del Estado venían recibiendo un tratamiento especial que no otorgaba garantías de estabilidad y permanencia en el trabajo y, que a la fecha no obstante estar protegidos por la legislación laboral, continúan teniendo su propia regulación de carácter jurídico, económico y social; llevando a los tratadistas que se han avocado a su estudio, a crear diversas teorías que serán abordadas en este apartado; partiendo de la vinculación de la función pública-relación jurídica. Así pasamos a exponer cada una de las teorías que la sustentaron:

4.1.1. TEORIA CIVILISTA.

Esta teoría se respalda en los moldes del Derecho Civil tradicional, considerando que se trata de un Contrato de Locación de Obras, o del Contrato de Mandato según se trate de prestación de servicios materiales o intelectuales, estos últimos realizados en nombre y representación del Estado en su mayoría, porque el régimen jurídico de la función pública debe ajustarse a la capacidad y consentimiento de las partes, que produce contraprestación o compensación pecuniaria a favor del trabajador o servidor público, a cambio de sus servicios al Estado, servicios que deben ser prestados de manera eficaz, regular y continua.-

Dentro de este marco conceptual algunos países como Francia, Inglaterra, Esta - dos Unidos de Norteamérica, reglamentaron esta prestación de Servicios; pero - en México debe desecharse esta teoría, en virtud de que las normas están inspi radas en la exigencia del Derecho Público, porque interviene el Estado, en con secuencia las relaciones tendrán que ser de orden público. (81)

4.1.2. TEORIA CONTRACTUALISTA

El tratadista Henry Berthelemy, al referirse a la función pública como una re lación contractual establece que ésta conduce al derecho privado y nada hay -- que decir sobre ella, ni siquiera a propósito del llamado Contrato Público, -- pues el hecho de que una de las partes contratantes persiga un interés general no cambia la naturaleza de la relación. (82)

Los servicios que se prestan por Contrato, presuponen la existencia de dos vo luntades, para producir o transferir obligaciones y derechos en expresión lata del artículo 1793 del Código Civil vigente.

Al igual que los servicios obligatorios, los servicios por contrato son regula dos por el artículo 5° Constitucional, con restricción del plazo que fije la - Ley que no podrá exceder de un año en perjuicio del trabajador, sin extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos civiles o -- políticos y su falta de cumplimiento sólo obliga a la responsabilidad civil, - sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

La garantía de la relación contractual la protege en materia laboral al Aparta do A del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, que regla - menta las relaciones laborales entre el patrón y el trabajador, como equili -- brio de los factores de la producción: artículo 20 párrafo segundo de la Ley - Federal del Trabajo. Pero para el Estado no es aplicable en este sentido, sub-

81) Fraga Gabino, Derecho Administrativo 5a, Ed. Editorial Porrúa 1976 p.130

82) De la Cueva, Mario. op. cit. p.p. 613 y 614.

sistiendo tan sólo el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, llama do también Contrato de Honorarios previsto en las disposiciones del Código Civil y en el que no existe subordinación propiamente dicha, elemento esencial para que se establezca la relación de trabajo. Este tipo de contratos usualmente son generados para programas específicos en las Dependencias y Entidades.

4.1.3 TEORIA DEL ACTO-CONDICION.

Esta teoría refiere la situación jurídica del funcionario en el acto de la designación a través del nombramiento: artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no como un acto subjetivo, ni un contrato, -- sino como un acto individual, atributivo de su situación general e impersonal a través de condiciones pre-existentes, según lo sostiene André de Laubadere.

(83)

La tesis del Acto Condición, como se afirma en el acto del nombramiento no es un acto unilateral, porque como ya se estableció no se puede imponer obligatoriamente y tampoco es un contrato porque no origina situaciones jurídicas individuales, debiendo considerarlo entonces como un acto diverso cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, aunado al efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades y no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y el empleado.

4.1.4. EL ACTO - UNION.

También se pretendió encuadrar la relación jurídica de los Trabajadores del Estado a otra clasificación de los actos jurídicos, atribuyéndolo al Acto-Unión. A este respecto el tratadista francés León Duguit puso un énfasis especial en la demostración de que no todo acto plurilateral es un contrato, pues además -- de él existen el acto colectivo, que se distingue del contrato por cuanto --

83) De la Cueva, Mario. op. cit. p. 617.

todas las personas que intervienen en su formación persiguen un mismo fin, tal es el caso de la sociedad civil o mercantil. Y el Acto-Unión en el que todos quieren lo mismo pero por razones distintas. (84)

Lo anterior puesto que sus efectos no es el de dar nacimiento a una situación-jurídica individual, como en los contratos y por lo tanto se consideraba al nombramiento típico en esta clase de actos.

Sin embargo como ya se expresó, creemos que este es más bien aplicable al Acto Condición, pues según lo indica su nombre, determina la aplicación de una norma jurídica objetiva a una persona a la que antes no le era aplicable y de cuya aplicación nace un status.

4.1.5. LA TEORIA UNILATERAL DEL ESTADO.

En ella al hablar del nombramiento se señala que es la consecuencia del principio de obligatoriedad y expresa que la función pública tiene un carácter unilateral que resulta porque el empleo o función sólo existe para el Estado y en tal virtud, el Estado crea y reglamenta unilateralmente esa función o empleo. (85)

De esta manera el nombramiento como se denomina a la forma de designación, expedido por autoridad facultada a favor de una persona determinada, para realizar tareas específicas encuadraría en esta concepción. Aún más al estar fijadas de forma unilateral, las obligaciones de sus empleados sin que puedan modificarlas, encontramos cierta similitud con el llamado Contrato de Adhesión del Derecho Civil, en el que las personas pueden optar libremente entre ser o no empleados o trabajadores de la Administración Pública, amén de que el Estado puede modificar las condiciones de prestación del Servicio, en los términos previstos por la Ley.

84) De la Cueva, Mario. op cit. p. 616.

85) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial Roque de Palma. Tomo III 15a. Edición. Buenos Aires, Argentina 1966. p. 51.

Esta postura fue criticada al señalar que contraría una de las principales reglas del Derecho Común al impedir que el cumplimiento del Contrato quede al -- arbitrio de una de las partes. Sin embargo la Legislación vigente recoge el na cimiento de esta relación jurídica, mediante la figura jurídica del nombramiento. Lo cual se ve corroborado en el Título Tercero de la Ley Federal de los -- Trabajadores al Servicio del Estado, al referirse a las organizaciones colecti van de trabajadores y Condiciones Generales de Trabajo, pues en su artículo 89 expresa que el Titular de la Dependencia fija las Condiciones Generales de Tra bajo, " oyendo al Sindicato "dejando a un lado la concepción del Contrato Co - lectivo de Trabajo, toda vez que el Estado busca garantizar la seguridad del - aparato burocrático, sin correr el riesgo de acordar con los trabajadores. Aun cuando en la práctica, tal audiencia sindical se traduce en una auténtica nego ciación, tema que expresaremos con mayor amplitud en el Capítulo III de este - Trabajo.

4.1.6 EL CONTRATO-ADMINISTRATIVO.

La tesis del Contrato Administrativo es una postura más que han adoptado algunos estudiosos al sostener el carácter contractual de dicha relación, aceptando que el Estado fija unilateralmente las obligaciones del empleado y también puede cambiarlas por propia voluntad, durante la prestación del servicio, esti mando que basta que sea necesaria la concurrencia de voluntades para que la re lación se forme y por tanto se genere un acto contractual; equiparándolo con - el contrato administrativo porque el trabajador da su consentimiento a sabiendas de que el Estado puede disminuir las ventajas o aumentar los cargos, jus tificándolo con los contratos administrativos que han admitido modificaciones por causa de imprevisión sin dejar de ser contratos, en la relación de servi - cio, según ésta teoría, aún con este elemento aleatorio, no se desnaturaliza - su carácter contractual.

Resulta claro que esta tesis infringe serios quebrantos a la noción clásica --

del contrato, porque hay desigualdad entre los sujetos de la relación, aunado a que la función o el empleo público no son bienes que estén en el comercio, y la reglamentación jurídica de esta relación que precede a su existencia que no puede rescindirse como ocurre en un contrato por mutuo consentimiento; por lo tanto no puede ser considerado como tal. (86)

4.1.7. ASIMILABLE AL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Las teorías que asimilan la relación del Estado y sus servidores al Derecho Administrativo, parten del hecho de que en mucho, se abarcan grandes sectores de aspectos puramente administrativos, por ejemplo el nombramiento, el reclutamiento y selección de personal, la preparación verbigracia capacitación, los aspectos presupuestales, las normas disciplinarias, la productividad, eficiencia, etc.

Diversos tratadistas como Jorge Jellinek, se inclinaron por la idea de que las relaciones a las que nos referimos estaban regidas por el Derecho Administrativo, porque se movían en este campo. (87)

De igual manera trata de asimilarse a la rama del Derecho Administrativo, basándose en el hecho de que el funcionario como una persona cuya designación legal a través del nombramiento, adquiere y ejerce los poderes propios que le da el realizar la función pública, tiene por lo tanto un carácter representativo del Estado.

De ahí, que el Estado cumple con dos funciones específicas que son una administrativa y otra como autoridad. Quedando claro que la designación o nombramiento de un servidor público no puede ser producto de este último, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento, en consecuencia se trata de un acto administrativo, con la salvedad de que en ocasiones suelen confundirse los ac-

86) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p.p 386 y 387.

87) De la Cueva, Mario. op. cit. Tomo I p. 612.

tos de administración con los actos de autoridad.

El Doctor Héctor Carcini Guerra dice al respecto ... "el resultado final del ag to, la relación de empleo, sólo se produce cuando concurren las manifestaciones de voluntad de la administración y del particular designado". En otras palabras se requiere la aceptación del cargo pero con condiciones que el Estado señala; lo cual impide al particular negociar las condiciones del mismo, en -- jornadas, horarios de trabajo, salario, categoría, etcétera. (88)

Por otra parte y como lo hemos sostenido en el curso del presente trabajo, pese a la existencia del Derecho del Trabajo Burocrático, aún persiste la ambigüedad en los conceptos, ya que de manera paralela otros ordenamientos jurídicos al referirse a los individuos al Servicio del Estado, los denominan: funcionarios, agentes públicos, empleados, trabajadores públicos y recientemente-servidores públicos.

De ahí que el término funcionario se refiera a las personas que llevan a cabo la función pública y tienen la representación del Estado.

Pero hemos de advertir que desde su inicio no pudo generalizarse este concepto, dado que no todos los empleos del Sector Público tienen tal representatividad pues las actividades asignadas o el servicio que prestan, ya sea material o bien intelectual, no tiene la misma trascendencia en cuanto a su destinatario, es decir su fin que puede ser el de brindar un servicio al público o colectividad, o como parte del aparato administrativo, sin el contacto directo con el particular receptor del servicio público. En el primer caso estaríamos frente a un auténtico servidor público y en el segundo, indudablemente frente a un trabajador.

Para afirmar lo anterior, como factores de incidencia no debemos soslayar las facultades político-administrativas que emanan desde el Texto Constitucional -

88) Canton Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial PAC. - México 1988. p.p. 94 y 95.

al ciudadano Presidente de la República, como encargado de la Administración Pública Federal, que van en escala descendente hacia otros funcionarios con atribuciones perfectamente delimitadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Reglamentos Interiores de las Dependencias; con las actividades específicas determinadas en los nombramientos de peón, intendente o auxiliar administrativo del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. También habría que distinguir a los que en representación de los órganos del Estado, atienden a los particulares en sus gestiones administrativas, esto es recaudadores de impuestos, receptores de trámites y quienes realizan todas aquellas tareas que se traducen en servicios, procuración de justicia, etc. -- pues éstos si deben ser considerados auténticos servidores públicos, en su connotación literal, ya que su actividad está encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que se traduce la facultad inalienable del Estado para arreglar su organización en la forma que mejor se adapte a la realización de sus fines, como titular del Poder Público. (89)

Pero las tesis que afirmaron en nuestro país, que la naturaleza jurídica de estas relaciones debía incorporarse al Derecho Administrativo, fueron revatidas por los tratadistas del Derecho del Trabajo. Así por ejemplo el maestro Mario de la Cueva afirma: " En multitud de libros y entre líneas porque los escritores no se atrevían a afirmarlo expresamente, el Estado continuaría tratando a su personal en las mismas condiciones en que lo hacían los reyes en los siglos de L'Ancien Regime.

Lo anterior presupone la subsistencia de los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional, a los que debían sacrificarse las necesidades y aún el bienestar personal: los trabajadores públicos

89) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo .op. cit. p. 134 .

serían algo así como sacerdotes del Estado, porque no estarían al servicio de persona alguna, ni defenderían intereses patrimoniales de individuos particulares, sino que su misión consistiría en realizar las funciones estatales, respetar y hacer cumplir el derecho y, consecuentemente, servir a la justicia legal". (90)

4.1.8. COMO RAMA AUTONOMA.

Algunos estudiosos del Derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores opinan que debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, su finalidad y su metodología deben ser propias, sosteniendo que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado como tal persigue como fines primarios la obtención de utilidades o lucro. De donde los principios que regulen esta materia deben ser in dependientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: El de los trabajadores que, justificadamente, pretenden tener un conjunto de derechos básicos (estabilidad, salario remunerador, capacitación, posibilidad de ascenso, seguridad social, etc.) y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en aras del bien común.

4.1.9. DERECHO SOCIAL DEL TRABAJO.

En el devenir histórico al que ya hicimos referencia en el Capítulo I es claro que no existió ninguna disposición legal que uniformara la prestación de servicios al Estado, y por consiguiente las personas que llevaban a cabo funciones en nombre de éste, también eran y siguen siendo miembros de la misma ag ciedad que integra al Estado.

De tal suerte que estas relaciones tan sólo se normaban por órdenes, memorandos, acuerdos y otras disposiciones similares de orden administrativo.

90) De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 9a. Edición, Editorial Porrúa. México 1984 p. 612.

Así, la evolución del Derecho y de la especialización de actividades públicas de los servidores del Estado, estos empleados empezaron a adoptar algunas formas de defensa o autodefensa para garantizar su paso y estabilidad en el empleo.

De algunos antecedentes encontramos que a partir de la Constitución de 1824, el Estado comienza a otorgar algunos derechos tales como pensiones y retiros a empleados de la Federación, transmisibles a sus viudas. Y en la Época de la Reforma se garantiza el bienestar del servidor público y de su familia con salarios suficientes; pero su estabilidad en el empleo seguía en condiciones de inseguridad sujeta casi siempre a los vaivenes políticos.

De tal manera que aproximadamente durante un lapso de cien años no existió ninguna disposición que reglamentara y garantizara la prestación de este tipo de servicios, ante la insistencia de que pertenecía al Derecho Administrativo. Sin embargo, las bases del Artículo 123 Constitucional, dejaron abierta una brecha para su aplicación global a cualquier individuo que prestara un servicio personal subordinado a cambio de una remuneración y buscara la reivindicación de sus derechos laborales, por lo que los trabajadores del Estado no podían permanecer al margen, denotándose que a medida que transcurría el tiempo ellos estaban rezagados en sus intentos por ser considerados dentro del precepto constitucional, lo cual no daba cabal cumplimiento a los principios de justicia social, porque era inevitable tratar de menospreciar la conciencia de clase que despertó el Artículo 123 al reconocer la libertad de asociación, que otros grupos económicamente activos habían aprovechado creando sus sindicatos y confederaciones, lo cual les permitía defender colectivamente sus intereses. Resulta claro que la resistencia gubernamental obedecía al temor del Estado, de contar con sindicatos burocráticos que en un momento dado y en ejercicio de sus derechos constitucionales pudieran causar deficiencias, retrasos u oposición hacia las decisiones de los Altos funcionarios, so pretexto de la misión-

de servir a la sociedad.

Pero es innegable que el Derecho del Trabajo ya estaba considerado Derecho Social del Trabajo, no pudiéndose contener su expansión en nuestro país en ningún sector laboral, porque el Derecho Social en sí mismo lo conforman dos factores indispensables para el desarrollo y progreso de las sociedades como lo son la tierra y el trabajo por siempre disputados y controvertidos, constituyendo en este siglo la rama del Derecho que trata de proteger los intereses de las clases más desposeídas. (91)

5. INCLUSION DEL APARTADO B EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Con el afán de conseguir el reconocimiento a su calidad de trabajadores, si -- guieron las demandas de los empleados públicos para lograr la protección legal lo cual como vimos no fué posible, en virtud de que la propia Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Artículo 123, expedida en el año de 1931, los ex -- cluía expresamente, atañando su reglamentación a las Leyes del Servicio Civil y que hasta el año de 1934, el general Abelardo Rodríguez, publicó en el Di -- rio Oficial del jueves 12 de abril: "El Acuerdo sobre la Organización y Funcio -- namiento del Servicio Civil", con carácter meramente transitorio. Teniendo -- como antecedente inmediato el Acuerdo dictado por el mismo general antes de to -- mar posesión en septiembre de 1932, para que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa.

Refiriéndonos al Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio -- Civil, éste perfeccionaba su acción protectora de los trabajadores digamos admi -- nistrativos, pero desechaba claramente a los altos empleados y los de confian -- za, así, como los supernumerarios y por contrato. Precizando que su aplicación sería exclusiva a las personas que desempeñaban funciones, cargos, empleos --

91) Trueba Urbina, Alberto. Derecho Social Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1978. p.p. 17 y 18.

o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo ". (92)

En su capítulo segundo, creaba las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado, con el objeto de intervenir en la selección de personal y algunos efectos escalafonarios y dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados, el Tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. Los demás Capítulos se referirían a vacaciones, licencias, permisos, recompensas, ascensos, derechos y obligaciones, sanciones y formas de separación del Servicio Civil. Nos llama la atención que en este Acuerdo se previó que en el caso de supresión del cargo en el presupuesto, se otorgara la indemnización de tres meses y la misma cantidad para los beneficiarios en caso de muerte del empleado.

De tal suerte que el Acuerdo fué el antecedente del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgado por el Presidente Cárdenas, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938, logrando por fin estos trabajadores un cuerpo jurídico del reconocimiento de sus derechos laborales, constando de ciento quince artículos y doce transitorios. Cuya promulgación recoge ya el reconocimiento de la calidad de trabajador, generando la creación de jurisprudencia que vino a romper con un problema que venía gestándose desde el siglo pasado y produjo más tarde la derogación del artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El 4 de abril de 1941, en el régimen del General Manuel Avila Camacho se promulgó un nuevo Estatuto, que en realidad se trató de una reforma legislativa, porque respetó los principios fundamentales del de 38. Pero la burocracia aún no estaba satisfecha, porque si bien es cierto ya existía la protección por tantos años anhelada, no encontraban una clara ubicación como clase en una Ra-

ma del Derecho, amén de que se admitió que las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos, serían relaciones de trabajo lo que hacía inminente la reforma Constitucional y así el Estatuto continuó vigente hasta el año de 1963.

Durante su período, el Presidente Adolfo López Mateos, el día 7 de diciembre de 1959, envió al Congreso una iniciativa de Ley para adicionar el Artículo 123 con un Apartado "B" de la Constitución, en la que hace un especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referente a la justicia social al incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

Como ha quedado establecido en el punto que antecede, hubieron de transcurrir veintidós años desde la promulgación del Estatuto para finalmente reconocer que la relación jurídica pertenecía al Derecho del Trabajo, la iniciativa por su puesto fue objeto de un análisis minucioso de los legisladores como el senador Juan Manuel Terán Mata, quien manifestó que efectivamente este importantísimo sector de trabajadores tenían protección legal, pero se encontraban en desventaja con el resto de trabajadores, pues no contaban con el reconocimiento constitucional. Lo que reforzó el también senador Rodolfo Brena Torres al expresar que la importancia de elevar a rango constitucional los Derechos de estos trabajadores evitaría que en el futuro, algún funcionario con distinto sentido pudiera derogar el Estatuto Jurídico vigente.

Posteriormente fue turnada a la Cámara de Diputados y a las legislaturas de los Estados para actuar como Constituyente Permanente, este proceso no fue lo rápido que se hubiese deseado, pero habiendo transcurrido tanto tiempo para que se escuchara a los trabajadores públicos un poco más, ya era lo de menos. Por lo cual una vez que regresó a la Cámara de Diputados como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 se declaró reformado el Artículo 123 Constitucional con la adición del Apartado "B", publicándose en el Diario Ofi-

cial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

El texto aprobado y publicado fué el siguiente: "Artículo 123.-El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A.-Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.....

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

El Apartado "B" contó con catorce fracciones y dos artículos transitorios, cuyo segundo dispuso: "Entretanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente". (93)

De ahí pues, continuó vigente el Estatuto Jurídico, pero de inmediato se iniciaron los trabajos de elaboración de la Ley Reglamentaria del Apartado "B", - trabajos que culminaron con la publicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, cristalizando el objetivo de esta clase trabajadora al obtener la protección constitucional y su propia reglamentación jurídica.

6. LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Como quedó establecido, la Administración Pública es el conjunto de órganos - creados para atender las necesidades sociales que le dan origen y justifican - su existencia.

En este contexto administrativo debemos precisar que las funciones que realiza el Estado, para satisfacer los requerimientos del pueblo, son de diversa índole, encargándose de fijar las directrices de la educación, de la salud y de - una manera general los bienes y servicios primordiales para la subsistencia de la sociedad.

Para tal efecto, el Estado se encuentra constreñido a distribuir la renta nacional y los recursos económicos disponibles para obtener y emplear los bienes en la cantidad que la colectividad les demande, distribuyéndolos entre los distintos grupos y clases sociales.

Por lo anterior, la importancia de las funciones que realiza la Administración Pública en cualquier Estado, a través de Decretos, Ordenes, aplicación consuetudinaria o de Derecho escrito, se da en la medida en que un Estado tenga mejor organizada su administración, logrando mejores niveles de desarrollo económico y social.

Es por todo esto que en nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 recientemente reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 25 de mayo de 1992, y que entró en vigor al día siguiente establece las bases de organización administrativa centralizada y paraestatal, derivando el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo Federal, a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo.

Tanta importancia reviste el trabajo como función social de la Administración Pública, en la actividad económica nacional, que fué necesario crear una Secretaría exclusiva para regular y vigilar que se cumpliera eficazmente la norma constitucional, atribuyendo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el ejercicio de esta función, tal como lo dispone el artículo 40 de la Ley en cita.

Entre las facultades y atribuciones más relevantes se encuentran:

- La de promover el incremento de la productividad.
- El desarrollo de la capacitación y el adiestramiento.
- El coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Con ciliación.
- La organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de -

organización social para el trabajo, en coordinación con las Dependencias competentes.

- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público, y

- Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la -- Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relaciona -- dos con el seguro social, en los términos de la Ley.

Como se observa la Secretaría del Trabajo marca los lineamientos generales de la materia del Trabajo, pero en lo relativo al trabajo burocrático sólo se pre cisa tener competencia en aspectos de seguridad social, ya que la Ley a la que nos hemos referido en su artículo 31 al mencionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece con claridad en su fracción XXI como atribución la de: " Establecer normas y lineamientos en materia de administración de perso -- nal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la Administración Pública Federal. Y en la fracción XXII, "Dictaminar las modificaciones a la es -- tructura orgánica básica de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal."

Lo expresado confirma lo que hemos venido sosteniendo, en cuanto al tratamien -- to especial de la clase trabajadora al Servicio del Estado, en todo lo que con cierne a su administración, lo que podría tratar de justificarse, en razón de su procedencia ya que la relación de trabajo no se establece con un particular o particulares y bienes de capital, sino con el Estado, persona jurídica que -- soporta íntegramente con sus recursos presupuestales a este grupo de trabajado -- res y por ende debe garantizar el control y estabilidad del gasto que represen -- ta este importantísimo sector productivo.

LAS PERSONAS Y EL ORDEN JURIDICO, ORGANIZACIONES COLECTIVAS COMO DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

El mundo jurídico de los derechos subjetivos se basa en tres hechos de la misma categoría: sujetos, que pueden ser una persona física o moral, que ostenta la titularidad del Derecho; el objeto, que significa la cosa u obligación sobre la cual se ejerce aquel derecho y, la vinculación jurídica que es la que hace que el objeto quede sometido a la acción del sujeto. Sin embargo, la materia legal se caracteriza por la existencia de sujetos individuales o colectivos.

Por otra parte las revoluciones sociales del presente siglo, han provocado una revisión completa de los principios básicos de la organización social y vinieron a echar por tierra dogmas tradicionales consagrados por el derecho secular. La profunda transformación que los pueblos han experimentado a consecuencia de su desarrollo económico, del crecimiento de las grandes urbes, de la generalización del espíritu democrático, de los nuevos descubrimientos científicos realizados, de la tendencia cooperativa cada vez más acentuada, han producido una crisis en todas las disciplinas sociales y el Derecho que es un fenómeno social, no puede dejar de sufrir la influencia de esa crisis, amén de la preponderancia del movimiento sindicalista.

El cambio de las condiciones sociales de la vida moderna, impone la necesidad de actualizar los criterios en que se fundamenta toda organización y el movimiento sindical no puede permanecer ajeno al colosal movimiento de transformación de las sociedades contemporáneas, toda vez que el interés colectivo debe sobreponerse al interés particular y en conclusión, la seguridad social no puede dejar de considerársele como vital para una vida armónica que de ninguna manera puede prescindir de su fase social.

Por lo anterior, se considera imprescindible abordar el problema de las organizaciones colectivas, llámese Sindicatos, Federaciones y Confederaciones, así como la seguridad social en la Administración Pública en el presente Capítulo, pues se pretende demostrar su interdependencia, con todas las capas sociales, así como su trascendencia en la vida económica de nuestra Nación.

1. LOS SINDICATOS BUROCRATICOS Y SU INFLUENCIA EN LA ADMINISTRACION.

El origen etimológico de la palabra Sindicato, deriva de "Syndicat" que servía para designar a quienes se encontraban ligados a una corporación, es decir los que se colocaban bajo la tutela de un síndico o "syndic", palabra que provenía del griego y significaba procurador.

También el tratadista de Buen, siguiendo a García Abellan, señala que se deriva del griego "suvidiké" y significa justicia comunitaria o idea de administración y atención de una comunidad. En un texto de Gayo, en el Digesto (L.3.T.4. 1) se hace referencia a la palabra sindicato. (94)

La libertad sindical fue una de las conquistas más importantes de los trabajadores en el siglo pasado. Ahí se marcaron las dos finalidades esenciales inmediata y mediana, desde sus primeras luchas los trabajadores proclamaron como aspiración inmediata la creación de una nueva democracia, origen de la idea de la democracia social, que igualaría los derechos laborales con la fijación de condiciones para la prestación de los servicios, misma que establecería los principios de la justicia social.

Es probable que sean muchas las opiniones que consideran a los acontecimientos de los años finales del siglo XVIII, del siglo XIX y aún de los primeros del nuestro, como fenómenos determinantes dentro de la lucha del movimiento laboral. Sin embargo pese a la legislación existente, la negación de los derechos colectivos de los trabajadores es un dato que se manifiesta en forma ostensi-

94) Ruprecht J. Alfredo. Derecho Colectivo del Trabajo. UNAM. México 1980 p.66.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

ble o bien de manera más o menos disfrazada. No obstante creemos que el dilema Gobierno del Capital-República del trabajo, encierra dos términos irreconciliables: la lucha de clases en la batalla de los trabajadores por organizarse y -enfrentar su destino con alguna probabilidad de triunfo: así entendió el problema la burguesía en los años de la Revolución Francesa, como se demostró con la "Ley le Chapelier", que impedía la organización del trabajo, haciendo imposible que fructificara su lucha. Por lo que podemos afirmar que la lucha de -clases no es una teoría, sino una ley fundamental de la Historia.

El Siglo XIX es el siglo de las luchas sociales, pero lo eterno en la Historia serán las luchas del trabajo por su libertad, dignidad y atemperamiento de la explotación del hombre por el hombre.

Ahora bien, el Derecho Colectivo del Trabajo podemos dividirlo de acuerdo a -los sucesos del Siglo XIX en tres momentos: la Edad Heroica del Movimiento -Obrero, la Era de la Tolerancia y el Reconocimiento de las Instituciones por -la Legislación Ordinaria. (95)

a) La Edad Heroica.- Presente durante el Porfiriato en el que los industriales textiles de Puebla cercaron los campamentos de sus trabajadores, con el propósito de que nadie pudiera influir con ideas de libertad sindical, para animar- a los trabajadores a reivindicar sus derechos.

La concepción individualista del Siglo XIX influyó en la vida social, aunado -con la teoría de la existencia de leyes económicas naturales, ante las que resultaba imposible levantar barreras, asimismo la Ley le Chapelier hacía irrealizables las asociaciones de trabajadores y sus huelgas, los códigos penales castigaban severamente las violaciones a la Ley y el Derecho Civil enfrentaba a los trabajadores en una lucha por conseguir empleo, sin importar las condiciones de trabajo. Esta concepción se vió reflejada en la legislación mexicana de finales del Siglo XIX y principios del XX.

95) De la Cueva, Mario. op. cit. Tomo II p. 207.

b) La Era de la Tolerancia.- Se abrió con la expedición de varias leyes en Europa que permitieron la coalición, la huelga y la asociación profesional, sin constituir derechos de los trabajadores, consecuentemente el capital podía continuar los trabajos utilizando nuevos trabajadores y solicitar el apoyo de la fuerza pública, a fin de que se evitara cualquier intento para dificultar la continuidad de las actividades productivas. El Estado persiste en respetar el principio de " Dejar hacer, dejar pasar", con un sentido nuevo y bilateral en el que los gobiernos aceptaron la realidad de la lucha de clases y dejaba que se actuara libremente, a condición de no lesionar los derechos de la otra parte.

El ilustre constitucionalista mexicano José María Lozano, expuso lo que conocemos como Era de la Tolerancia:" La Ley ya no prohíbe los acuerdos de grupos de personas para no vender su trabajo, sino a cierto precio, pero tampoco los autoriza, este caso de monopolio prohibido conforme a nuestras leyes antiguas no lo está por las actuales, que sin embargo no lo autorizan. En consecuencia si un empresario demanda a sus trabajadores para que continúen prestando sus servicios en los mismos términos en que antes lo prestaban, esta demanda será improcedente; la causa de los obreros está apoyada en su libertad natural y en las garantías consagradas por los artículos 4° y 5° de la Constitución de 1857. La Ley no prohíbe el pacto celebrado pero tampoco lo autoriza porque la tolerancia de la Ley es el espíritu de la libertad que deja hacer o no hacer". (96)

c) El Reconocimiento de las Instituciones por la Legislación Ordinaria.- Este momento constituyó la coronación de las luchas del movimiento sindical, derivado del Manifiesto Comunista y del nacimiento de una concepción nueva

96) Lozano, José María. Tratado de los Derechos del Hombre. Imprenta del Comercio de Dublan y Compañía. México 1876 p. 236.

de la vida social. Al individualismo radical del Siglo XVIII lo sucedió la visión de la solidaridad social, en virtud de que el hombre que entrega su energía de trabajo a la sociedad, cualquiera que sea el sistema económico al que pertenezca, tiene el derecho a que se le facilite una vida decorosa.

Por otra parte, la ficticia igualdad formal que estableció el Derecho Civil entre el trabajador y el patrón, para la celebración del contrato de arrendamiento de servicios, constituyó la opresión de quien nada poseía, por el poderoso caballero don dinero. El movimiento obrero planteó una nueva tesis que justificó el Derecho Colectivo del Trabajo: "La igualdad no puede darse entre el capital y el trabajo, sino únicamente entre los dos elementos de la producción que son la unidad de todos los trabajadores y el capital, en virtud de que la igualdad de fuerzas y derechos harán del trabajo el instrumento de una vida mejor para todos los hombres." (97)

El Derecho Colectivo del Trabajo, legislación eminentemente social es el producto de los acontecimientos sociales que le dieron origen fundamentalmente con los conflictos surgidos en Cananea y Río Blanco, los cuales pese a su trágico desenlace, sirvieron para despertar la conciencia de clase de los jornaleros, obreros y los trabajadores asalariados en general.

Esta situación ya había sido planteada por Marx en el Manifiesto Comunista, pues en ese texto, el filósofo alemán abordó el estudio de la reivindicación de los derechos de los trabajadores, expresando en el mismo documento que la citada reivindicación solamente se conseguiría con movimientos sociales de carácter armado, en virtud de que el capital jamás permitiría que esta clase gozara de sus derechos mínimos, porque tal circunstancia repercutiría en perjuicio de sus intereses, siendo una de las máximas por parte de los trabajadores el unirse para lograr mejores condiciones de vida; sin embargo

97) De la Cueva, Mario. op. cit. Tomo II. p. 207.

es importante resaltar que durante el porfiriato, todos y cada uno de los movi- mientos obreros fueron reprimidos y en algunos casos con apoyo de fuerzas ex-- tranjeras, toda vez que como establecimos en el punto que antecede en muchas - ocasiones las legislaciones no fueron adecuadas a los cambios sociales que se venían suscitando, ya que la Ley como principio fundamental debe evolucionar a la par de los cambios sociales, pero la sociedad porfirista vivía en un estado de anarquía, influenciada por una moda francesa que se había tomado de la propia invasión y en la cual Porfirio Díaz estuvo al frente como uno de los --- ideólogos liberalistas.

Sin menoscabo de lo establecido anteriormente, podemos dejar perfectamente claro que un hecho trascendental en la vida y surgimiento de los "Sindicatos" o "asociaciones profesionales", fue la fundación de la Casa del Obrero Mundial el 15 de julio de 1912, que vino a constituir el antecedente pre-Constitucional para el reconocimiento formal de los sindicatos, hasta entonces sólo coaliciones, que como se puede observar se estableció en pleno fragor de la lucha revolucionaria y sentó la génesis de la libertad sindical en México.

En tal sentido la conquista de la libertad sindical sería el primer deber de los hombres y se convertiría una vez conquistada en el bastión y el ariete del Derecho Laboral.

Es de mencionarse que mediante el Pacto de Veracruz del 17 de febrero de 1915, Carranza y Obregón que se preparaban para la lucha contra Villa y Zapata, impusieron a la Casa del Obrero Mundial, la subordinación de los sindicatos que ya existían de facto, a la política gubernamental del Constitucionalismo y la organización de seis batallones rojos para apoyo militar del - gobierno, a cambio de la promesa de "mejorar por medio de leyes apropiadas la condición de los trabajadores".

Al triunfo de las fuerzas carrancistas sobre Villa; juzgaron los trabajadores,

que había llegado el momento para recuperar su libertad e iniciar la lucha social en beneficio del trabajo, a cuyo fin se sucedieron las huelgas de los ferrocarrileros, de los electricistas y la general de 1916 en la ciudad de México. Esta situación desató una de las más duras campañas represivas de nuestra historia en contra del sindicalismo independiente: Carranza y Obregón recordaron la Ley de Juárez del 25 de enero de 1862 y la extendieron a los huelguistas; México regresó a los años más crueles del Derecho Penal del siglo pasado, dando por resultado que la Casa del Obrero Mundial desapareciera el 2 de agosto de 1916.

Al triunfo de la Revolución, la Asamblea Constituyente al aprobar el Artículo 123 incluyó en la fracción XVI el derecho tanto de los obreros como de los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

Por otra parte, durante los debates para la aprobación del nuevo artículo que contendría los derechos de los trabajadores, los constituyentes dejaron perfectamente plasmado que el objetivo principal era otorgar a los trabajadores una protección plena que ninguna otra ley en el mundo tenía hasta esa época. Así quedaron plasmadas las intervenciones como la del Diputado Macías que apoyándose en Carlos Marx y el Capital, afirmó lo siguiente: " El capitalista le da — una cantidad muy pequeña al trabajador de manera que éste recibe la parte más insignificante" y al referirse al sindicato precisa: " Los contratos de trabajo ya no son individuales, son colectivos y esta es la única manera, por una parte de dar seguridad al empresario de que el contrato será cumplido y de que al trabajador se le dará exactamente el mismo salario, por lo que el contrato de trabajo se realiza entre el sindicato obrero y el patrón, comprometiéndose el primero a dar tantos operarios diariamente durante tal período de tiempo... aquí tienen ustedes pues representados al sindicato y al trabajo colectivo, las formalidades sencillísimas con que la sindicalización debe hacerse, las facul-

tades y derechos que tienen los sindicatos y las obligaciones que corresponden a los obreros sindicalizados..." (98)

El pensamiento de los legisladores tuvo como finalidad el extender la protección de la Ley a todos los sectores de la sociedad y en especial a los desprotegidos, entre los que se ubica la clase trabajadora, por lo que el derecho de asociación colectiva del trabajo incorporado a la Constitución, trajo aparejado un acontecimiento complejo que en nuestro país inició un nuevo sistema de relaciones sociales en la forma de producción, en su sistema de mercado y -- otros muchos aspectos, por la gran repercusión que determinó los cauces para -- la formación y desarrollo de la sociedad actual.

En este contexto no se buscaban con la expedición de la Carta Magna, puntos de comparación con los movimientos sociales y régimen jurídico de los Siglos -- XVIII y XIX, pues sus causas obedecieron a factores estrictamente nacionales, -- sin embargo la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 otorgaron al mundo los fundamentos de los derechos sociales, elevados por primera vez a rango constitucional.

El Código Civil del Distrito y Territorios Federales de 1884, en su artículo -- 38, señalaba como personas morales que con tal carácter tenían entidad jurídica a: I. La Nación, los Estados y los Municipios, II. Las Asociaciones y Corporaciones temporales o perpetuas, fundadas por algún fin o con algún motivo de utilidad pública o particular conjuntamente, y, III. Las Asociaciones Civiles-- o Mercantiles formadas con arreglo a la Ley. El Código Civil en vigor publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1928 y que entró en ejercicio el 1° de octubre de 1932, incluyó en el artículo 25 fracción IV a -- los Sindicatos, Asociaciones Profesionales y a las demás referidas en la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal, dentro de la clasifica--

98) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. p.p. 677 a 713.

ción de las personas morales.

Conforme al Derecho Mexicano, la clasificación de las personas morales obedece al principio de interés general cuando no se persiguen fines de lucro, pues en tal caso, el Estado participa en los beneficios de las mismas y las asociaciones creadas por el artículo 123 Constitucional no caben dentro de esta clasificación, en virtud de que no son asociaciones de utilidad pública, pues se trataría de la beneficencia. Tampoco son asociaciones civiles, llamadas así sólo por oposición a las mercantiles dentro del Derecho Común, ya que las mismas están sujetas a las reglas especiales del Contrato de Sociedad.

La personalidad de las asociaciones profesionales, de estas nuevas personas morales creadas por la voluntad de los individuos, pero por acuerdo especial del pueblo deriva de su misma naturaleza Constitucional y por ende deben ocupar — dentro de la clasificación de nuestro Código Civil, el título intermedio entre las personas morales fundamentales y las asociaciones llamadas de utilidad pública. (99)

Pero al constituirse un Sindicato es verdad que en el ámbito del poder de representación que adquiere excede los límites del derecho privado, si consideramos que el Sindicato no sólo representa los intereses individuales de sus miembros, sino toda la categoría profesional o económica, la que encuentra su expresión justamente en el Sindicato.

La defensa de los intereses colectivos no transforma por esa sola circunstancia al Sindicato en un ente de derecho público, pues no se identifica con los intereses de la comunidad, sino solamente con los de un grupo determinado.(100) En este sentido, la propia Constitución Federal en el artículo 123, les otorga

99) Lombardo Toledano, Vicente. La Libertad Sindical en México. 1926 Universidad Obrera de México. México 1974. p. 197.

100) Ruprecht Alfredo J. Derecho Colectivo del Trabajo. UNAM. México 1980. p.90.

a los trabajadores, tanto de la iniciativa privada, como del Servicio Público en los correspondientes apartados "A" fracción XVI y "B" fracción X, el derecho irrenunciable de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, formando Sindicatos.

Así, las leyes reglamentarias de dichos apartados en estricto apego al precepto del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destinaron un Título relativo a la organización colectiva de los trabajadores, quedando incorporados en los títulos séptimo y cuarto de la Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente.

Por todo lo expresado el Sindicato difiere de la coalición porque ésta es una asociación de carácter transitoria y no obliga a su registro, se crea para la defensa de intereses comunes y se puede formar con dos trabajadores o patronos.

El Sindicato en cambio es permanente, adquiere su propia personalidad, requiere de registro ante la autoridad laboral, se constituye para el estudio, defensa y mejoramiento de intereses comunes y para formarlo es indispensable un mínimo de veinte trabajadores, tal como lo establecen los artículos 67 y 71 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Sindicato es pues, una persona moral distinta a la persona de sus agremiados, con capacidad jurídica y patrimonio propios; la forma de su organización y funcionamiento en las Dependencias y Entidades trataremos de abordarlas con mayor amplitud en el siguiente apartado.

2. DERECHO ESTATUTARIO Y REGLAMENTARIO DE LOS SINDICATOS, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES.

El estudio de las asociaciones profesionales y de los sindicatos tiene gran relevancia y actualidad y por ende el Derecho Estatutario y Reglamentario de los mismos, nacido una vez reconocida la libertad sindical, puede realizarse desde un doble punto de vista: " como Filosofía Social que quisiera imponer determinadas modalidades al orden político Estatal y, como una institución jurídica regulada consecuentemente por el Derecho ". (101)

Su estudio se vincula sistemáticamente con la situación política de un país determinado y con el sistema adoptado para su conducción.

Como ya vimos, el principio individualista imperante antes de la Revolución era el objeto de las instituciones sociales y posteriormente el movimiento sindical adquiere una importancia trascendental.

Así, el derecho de asociación profesional llamado sindicalismo, surgió como una distinción entre el derecho de asociación contenido en el artículo 9° Constitucional y el artículo 123 del propio documento: Sin embargo el Derecho de Coalición de los Trabajadores al Servicio del Estado se reconoce hasta el año de - - 1938, aún cuando de facto ya existían pequeñas coaliciones las que no daban un espíritu gremial unificado y que al no contar con una clara ubicación jurídica y ninguna estabilidad en el empleo, los hacía temerosos y por lo tanto infructuoso algún intento para pretender organizarse.

Tanta importancia tuvo la Constitución Mexicana de 1917, que dos años más tarde a raíz del Tratado de Versalles en 1919, surge el Derecho Internacional del Trabajo y la "Organización Internacional del Trabajo" (OIT) confirmando la supremacía de un derecho de y para, la clase trabajadora.

101) De la Cueva, Mario. op. cit. Tomo II p. 275.

Pero como ya mencionamos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación excluyó a los servidores públicos de la protección que daba la Ley al resto de trabajadores y obviamente también se excluían sus organizaciones sindicales. Ante la de protección jurídica de estos empleados públicos, en el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión del 27 de noviembre de 1938, se consagró expresamente el derecho de asociación profesional, en su Título III denominado "La Organización Colectiva de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", específicamente en su artículo 45.

A partir del citado Estatuto se formalizaron los sindicatos de los trabajadores públicos y en el año de 1946 tuvo lugar en la Ciudad de México, la Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la OIT, en la cual surgieron los antecedentes de los que más adelante serían los Convenios 87 y 98 del año de 1948, el primero, sobre libertad sindical y protección de la sindicalización con autonomía, pudiendo redactar sus estatutos, elegir sus autoridades, administrarse; así como el derecho de constituir federaciones y confederaciones. Y el segundo, que establece que los trabajadores gozarán de la adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con el empleo.

Es de hacerse notar que las asociaciones de trabajadores públicos para entonces ya conformadas como sindicatos burocráticos luchaban para buscar que las garantías de estabilidad, permanencia y desarrollo individual y colectivo, fueran — ajenas a favoritismos o compromisos políticos, como se habían venido asignando por varios siglos los empleos en la Administración Pública.

Con la reforma y adición al originario Artículo 123, con el Apartado "B" en su fracción X se incluyó constitucionalmente la libertad sindical de este grupo de trabajadores, continuando vigente el Estatuto Jurídico de 1941, hasta el año de 1963 en que se reglamentó el precepto constitucional con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el artículo 67 de la Ley Burocrática se reitera el derecho de asociación como ... " Las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, - constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". Así también, se reconoce que en cada Dependencia sólo habrá un sindicato y que en el caso de que hubiera mayor concurrencia se acuda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que otorgue el reconocimiento del mayoritario. Nos llama la atención el sistema de la burocracia regulada en la ley pues en lo que respecta a la Organización Colectiva de los Trabajadores en su Título Cuarto, establece expresamente en su artículo 69: "... pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, en ningún caso, salvo que fueren expulsados ".

Lo anterior claramente contraría la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1949 que en su numeral 20 dicta: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacífica, y 2. Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

De tal suerte, que a nuestro juicio al incluirse la disposición que se comenta en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, creemos que se -- viola la disposición Internacional, pero que ello aunque sin pretender justificarlo, fué un mecanismo más impuesto por el Estado, buscando tener el control -- absoluto de las organizaciones sindicales que se formaron en las respectivas -- Dependencias.

El elemento primordial en la vida societaria del sindicato lo conforman sus Estatutos pues éste no se concibe sin aquellos. Los Estatutos determinan los fines del sindicato, los mecanismos de su actividad, las relaciones con sus miembros y los terceros, todo --en fin-- lo que hace a la normal marcha de la institución y hasta en tanto no se aprueben es simplemente una idea sin concreción, ya que la ley los exige para que esté correctamente constituido. La Ley Burocrática regula en su artículo 72 los mecanismos de formación e integración de los --

sindicatos, estableciendo las bases para que obtengan su registro, entre las --
cuales enlista: la remisión al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, --
además del Acta Constitutiva de la Asamblea, el Acta de Designación de la Direc-
tiva, la Lista de los Miembros y los Estatutos del Sindicato respectivo.

La organización sindical nace a la vida jurídica cuando se aprueba su constitu-
ción, previo registro ante el Tribunal en virtud de que como cualquier otra per-
sona moral tiene facultades y obligaciones, independientemente de las de sus --
agremiados.

Los requisitos esenciales para la formación de los sindicatos, los constituyen-
los elementos humanos, jurídicos y sociales que les dan existencia como perso-
nas jurídicas y estas personas morales deben quedar constituidas libremente.

Cabe apuntar que el título referente a la organización colectiva de los Trabaja-
dores, presenta una serie de deficiencias en su redacción, lo cual origina lagu-
nas que obligan a la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, tal -
como lo prevé el artículo 11 de la Ley Burocrática.

En tal sentido comparativamente hablando, la Ley Federal del Trabajo dedica un-
Título bastante más extenso a las relaciones colectivas, especificando todos y-
cada uno de los requisitos para la integración de las coaliciones, situación --
que no se presenta en la Ley Reglamentaria del Apartado B.

Así, el artículo 374 de la Ley Federal del Trabajo, reconoce al Sindicato legal
mente constituido con personalidad jurídica, distinta a la de sus asociados.

El elemento humano para el nacimiento de un sindicato debe constar de por lo -
menos veinte trabajadores (artículo 71 de la Ley Burocrática), reunidos en una-
Asamblea, de la cual se tendrá que levantar un acta, ya que ésta es el órgano -
creador que dará vida a la organización, entendiéndose como Asamblea Constitu-
yente o Asamblea Ordinaria y en cuya sesión quedará establecida la Directiva --
del Sindicato.

Las Asambleas se clasifican en Ordinarias y Extraordinarias, siendo las prime -

ras las que se ocupan de los asuntos necesarios al funcionamiento de la Institución y las segundas las que se convocan para resolver asuntos imprevistos y urgentes.

Pero en la práctica la mayoría de los Sindicatos olvidan frecuentemente la realización de tales Asambleas, dejando al libre albedrío de su Directiva las decisiones que atañen a todos los trabajadores; de ahí que al tener personalidad distinta y Per Se el Sindicato pueda hacer o deshacer, generando un excesivo centralismo en las cúpulas y en muchos casos el olvido de los intereses de las bases trabajadoras.

Los Estatutos contemplan a los órganos representativos de acuerdo a su propia conformación y el órgano ejecutivo de mayor representatividad lo es la Directiva que tiene a su cargo la atención de los asuntos administrativos y la ejecución de los acuerdos de las Asambleas, la cual se compone por un Secretario General y diversas Secretarías para la atención de asuntos específicos.

En general los elementos para la creación de los Sindicatos son similares tanto en las Empresas privadas como en las Dependencias públicas, con la diferencia que los Sindicatos que se forman en las primeras son registrados ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y, los segundos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. De tal suerte, encontramos que la vida de los Sindicatos de Empleados Públicos corre aparejada al movimiento obrero que una vez conquistadas sus garantías con el nacimiento de la Ley Federal del Trabajo en el año de 1931, lograron en el año de 1938, con la creación del Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, que se reconociera su derecho a organizarse colectivamente.

Por su parte el artículo 381 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria en las relaciones colectivas del trabajo, establece específicamente que los sindicatos a su vez pueden formar Federaciones y Confederaciones, entendidas las primeras como las integradas por trabajadores de una misma profesión, -

oficio o especialidad y las segundas las conformadas por varias Federaciones. En tratándose de los servidores públicos, la Ley Burocrática en su artículo 84, expresamente reconoce la constitución de la única central denominada " Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado ", (FSTSE), agregando que en ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación.

Al quedar constituida la FSTSE el 1° de noviembre de 1938, se agruparon veintinueve sindicatos de trabajadores de los Poderes de la Unión, con el lema " Por un Estado al Servicio del Pueblo ".

A la fecha, esta Federación esta compuesta por setenta y un sindicatos de servidores públicos, lo cual pone de relieve la importancia del movimiento sindical burocrático garantizándose el control de estos sindicatos.

3. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE .

En el curso del presente trabajo, hemos insistido en la peculiar naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus trabajadores y que antes de ser atribuida al Derecho Laboral, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938, creó el Tribunal de Arbitraje, como órgano jurisdiccional para dirimir las controversias que llegaran a presentarse y más tarde se cumplía con la disposición del Apartado B del Artículo 123 Constitucional que en su fracción XII incluyó a los órganos competentes para resolver las citadas controversias, en el ámbito de aplicación burocrática: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que se encarga de dirimir los conflictos individuales y colectivos en las Dependencias o Entidades y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

En esta circunstancia el primer órgano citado es un Tribunal autónomo e independiente del Poder Judicial; el segundo es el Tribunal más importante el más alto y soberano de la República, por encima de él no existe ningún otro. Ambos son -

Instituciones del ámbito laboral burocrático. La organización administrativa de dichos tribunales así como la competencia específica y funciones de cada uno, se establece en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación respectivamente. Sin embargo en lo relativo a conflictos laborales de los Trabajadores del Estado, se aplica exclusivamente la primera de las Leyes mencionadas y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, estos Tribunales que en la especie ejercen la función de justicia administrativa tienen su competencia en lo siguiente:

El Tribunal, es el Órgano encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, con sus trabajadores. Se trata de un cuerpo colegiado que al igual que las Juntas de Conciliación y Arbitraje forma un nuevo poder de mayor jerarquía al que quedan sometidas las más altas autoridades políticas y administrativas representativas del Estado, como son los Secretarios de Estado en el Poder Ejecutivo, los Directivos de la gran Comisión de las Cámaras de Diputados y Senadores en el Poder Legislativo y los Titulares de las Entidades descritas en el Artículo 1° de la Ley Burocrática.

El Tribunal funciona en Pleno y en Salas, las Salas se integran por un representante del Gobierno Federal, un representante de los Trabajadores designado por la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado y un Magistrado, tercer árbitro que nombran los dos representantes anteriores, fungiendo como Presidente de Sala. El Pleno se integra con la totalidad de los magistrados de las Salas y un magistrado adicional, designado por el Presidente de la República; que es el Presidente del Tribunal ésta integración la establece expresamente el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En la misma forma es importante subrayar los antecedentes que dieron origen a este órgano colegiado, mismos que se remontan al Estatuto Jurídico de 1938, — que creó un Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales, siendo las segundas las que tenían la facultad de intervenir en los conflictos que se suscitaban entre los trabajadores y los Titulares de las Dependencias respectivas, en lo que — podríamos llamar primera instancia, puesto que el Tribunal de Arbitraje era el encargado de revisar y resolver en forma definitiva, además, éste último estaba facultado para conocer y resolver los conflictos colectivos o intersindicales, así como llevar a cabo el registro y cancelación de los Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Originalmente conforme al artículo 92 del Estatuto se componía por un representante electo por los trabajadores, otro designado de común acuerdo por los — tres poderes y éstos a su vez elegían a un tercero que tendría el carácter de Presidente del Tribunal. (102)

Al promulgarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el año de 1963, ésta en su contenido tomó el criterio de las reformas de 1941 — y crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, además cuenta con un — Secretario General de Acuerdos, Secretarios, Actuarios y personal de apoyo. Como uno de los requisitos de integración del Tribunal aparecen los Magistrados quienes para cubrir ese puesto requieren conforme al artículo 121 de su — Ley respectiva, lo siguiente:

1. Ser mexicano, en pleno goce de sus derechos civiles;
2. Ser mayor de veinticinco años y;
3. No haber sido condenado por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión o por cualquier otra clase de delitos intencionales.—

El Presidente del Tribunal, los Presidentes de Sala y de la Sala Auxiliar, —

(102) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938.

asi como el Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deberán poseer título profesional de Licenciado en Derecho, legalmente expedido cuando menos cinco - años antes de la designación y tener un mínimo de tres años de experiencia - - acreditable en materia laboral. El Magistrado representante de los trabajado - res deberá haber servido al Estado, como empleado de base, por un período no - menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

Los Magistrados del Tribunal durarán en su encargo seis años, con excepción de los representantes del Gobierno Federal y de los Trabajadores, quienes podrán - ser removidos libremente por quienes los designaron.

Es preciso determinar la jurisdicción y competencia del Tribunal, misma que le confiere la Ley en el artículo 124 que señala:

- I Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los Titulares de una Dependencia y sus trabajadores;
- II Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las orga - nizaciones de trabajadores a su servicio;
- III Conocer el registro de los Sindicatos o en su caso dictar la cancelación - del mismo;
- IV Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales y;
- V Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos - de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

No obstante y como lo señalamos anteriormente, existen algunos trabajadores so - bre todo de los gobiernos estatales y de las entidades municipales, que se en - cuentran en total estado de desprotección y que no pueden ocurrir al Tribunal - a ejercitar sus derechos, pues pese a que son trabajadores del Estado, - debiéndose entender como Estado un todo, independientemente de la autonomía de que gocen ficticiamente cada una de las Entidades Federativas, en consecuencia se presenta un grave conflicto de normas constitucionales

ya que el artículo 73 de nuestra Carta Magna en su fracción X otorga como facultad al Congreso de la Unión la de expedir las Leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123 del mismo ordenamiento por lo que se establece una facultad exclusiva del Poder Legislativo, sin embargo con la ilógica reforma al artículo 115 de la Constitución Federal publicada en el año de 1983, la fracción IX del numeral citado otorgó facultad a las Legislaturas de los Estados, para expedir las Leyes del Trabajo, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias, ordenando que los Municipios observarán las mismas reglas para con sus trabajadores.

En este orden de ideas los gobiernos de los Estados han reproducido los principios de los dos ordenamientos federales en materia laboral, de acuerdo a su criterio, o bien expidiendo Estatutos o Leyes del Servicio Civil, que desde el punto de vista del Derecho Administrativo sólo se preocupan por la continuidad y eficiencia del servicio público, afectando algunos derechos fundamentales como clase trabajadora al servicio del Estado, sobre todo porque en muchas entidades no se respeta la jornada máxima, en otras no se permite la sindicalización y en casos extremos no existe ninguna legislación o reglamentación para este tipo de trabajadores públicos, con lo cual se deja patente la violación a las garantías fundamentales del hombre así como los Tratados Internacionales.

En cuanto a la situación que guardan los trabajadores al servicio de los Municipios, ésta constituye un grave ejemplo de desprotección pues en algunas entidades municipales y sólo por excepción se aplican las leyes laborales aprobadas por la Legislatura Estatal.

En este orden de ideas, como se desprende de la lectura de lo anteriormente sustentado, al no existir uniformidad en la expedición de leyes laborales para los servidores públicos, ni una estabilidad en su relación laboral

con el Estado, es inútil finalmente, sostener que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje llegue a alcanzar la plenitud como único órgano laboral que pueda conocer de los conflictos de los servidores públicos de nuestra Nación.

3.1 EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Por lo que respecta al ejercicio del Poder Judicial de la Federación, el artículo 94 de la Constitución, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987 y que entró en vigor el 15 de enero de 1988, estableció que éste se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de veintiún ministros numerarios, pudiéndose nombrar hasta cinco ministros supernumerarios. Su funcionamiento se hará en Pleno o en Salas y las sesiones serán públicas, por excepción secretas, en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

El Pleno determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito. Y, estará facultado para emitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho.

Es así que la disposición constitucional antes mencionada, da sustento a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1988, en vigor a partir del día 15 de enero del mismo año y que en los artículos 3° y 4° señala las bases de organización del Pleno en los siguientes términos:

" Artículo 3°.- El Pleno se compondrá de todos los ministros numerarios que integran la Suprema Corte de Justicia, pero bastará la presencia de quince de sus miembros para que pueda funcionar. Los ministros supernumerarios

formarán parte del Pleno cuando substituyan a los ministros numerarios y además desempeñarán las funciones que se contiene en la presente Ley".

" Artículo 4º.- Las Resoluciones del Pleno se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes durante la discusión de algún asunto de que se trate.

En caso de empate, se resolverá el asunto en la siguiente sesión, para la que se convocará a los Ministros que hubiesen faltado a la misma siempre que éstos no estuvieren legalmente impedidos; si en esta última sesión tampoco se obtuviese mayoría, se designará a otro ministro distinto del relator, para que formule nuevo proyecto, teniendo en cuenta las opiniones vertidas ".

Para los efectos del tema que tratamos, encontramos en el Poder Judicial un conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Funcionalmente está dividido en Servidores Públicos Superiores, Servidores de Mandos intermedios y personal de apoyo a Servidores Públicos Superiores todos ellos, de acuerdo con la clasificación expresada en el artículo 6º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son personal de confianza, admitiendo que el resto de empleados inferiores son de base.

Así, la propia Ley Orgánica regula las funciones, atribuciones y competencia de los Servidores Públicos que dependen del Poder Judicial, los impedimentos en la realización de su actividad, las vacaciones, licencias, vacantes, escalafón y otras prestaciones a que tienen derecho, amén de que en el caso de los trabajadores de base, les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal como lo dispone el artículo 1º de este último ordenamiento.

Igualmente encontramos que los servidores públicos del Poder Judicial tratán-

dose de responsabilidades, tienen un tratamiento distinto específicamente refiriéndonos a la remoción de sus encargos, pues a los Ministros sólo les es aplicable el título Cuarto de la Constitución Política y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero vayamos a la función social que le encomienda al Pleno de la Suprema Corte, el Artículo 123 Constitucional en su Apartado "B" fracción XII párrafo segundo, otorgándole una categoría similar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer en única instancia los conflictos entre el Poder Judicial y sus trabajadores.

Lo anterior se explica en razón de que al constituir la Suprema Corte el tribunal de más alta jerarquía, no podría someter las controversias que se suscitaran con sus trabajadores de base, a un tribunal de menor jerarquía como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; partiendo de la premisa que la Suprema Corte como su nombre lo indica está por encima de todos los órganos de Justicia, ya sean federales o locales, resuelve sobre la constitucionalidad de los fallos emitidos por ellos, interpreta la Constitución y resuelve sobre la constitucionalidad de las leyes.

Al constituirse el Poder Judicial en el ente patrón de sus servidores que dependen administrativa y presupuestalmente de él, hubo necesidad de incluir un Título exclusivo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que regulara el procedimiento a seguir cuando se presentara un conflicto de esta naturaleza, el Título Noveno con diez artículos relativos. Pero la resolución en definitiva de estas controversias son ventiladas a través de la Comisión Substanciadora creada para estos efectos y la resolución es dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Artículo 152 L.F.T.S.E.).

Por lo expuesto, consideramos que es el único caso en que el Pleno de la Suprema - Corte se constituye en juez y parte, lo que a nuestro criterio hace ineficaz la -- función social de defensa de estos servidores, a diferencia de los trabajadores de los otros dos Poderes Ejecutivo y Legislativo, quienes tienen la oportunidad de -- concurrir al Tribunal Colegiado de Circuito competente del Poder Judicial, por la vía del Amparo directo en contra del laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal como lo establece el artículo 44 fracción I inciso d) - de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (103)

4. DE LA PREVISION A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Como uno de los puntos de trascendental importancia para el desarrollo del presente trabajo al referirnos al entorno de la Burocracia, estimamos conveniente esta - blecer la manera que se han definido los conceptos de la Previsión Social hacia la Seguridad Social.

En este sentido el Maestro Gustavo Arce Cano concibe a la Previsión Social de la - siguiente manera: " Es el instrumento Jurídico y económico que establece el Estado, para abolir la necesidad y garantizar a todo hombre el derecho a un ingreso para - vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado o algunos de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales que otorgan de los impuestos de las Dependencias de aquí, - quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancias para su sostenimiento y el de su familia ". (104)

En este orden, podemos hablar de dos fuentes de la previsión social: La impuesta - por una norma Constitucional o legal y la que tiene su origen en los Contratos Co-

(103) Cantón Moler, Miguel. op. cit. p.p. 250, 251.

(104) Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Editorial Porrúa. México 1972. p. 723.

lectivos, pero en las dos hipótesis la esencia es la misma: La seguridad futura del trabajo ya sea en el régimen capitalista, socialista o tercermundista.

Ciertamente el Derecho del Trabajo, se dirige en su vida presente, a fin de conservar su energía de trabajo en mayor número de años y proporcionarle un ingreso que - le permita, conducir una existencia decorosa en unión de su familia, en tanto la -- previsión social proyecta y asegura ese presente hacia el futuro, pero en los dos - momentos existe una sola meta, el reconocimiento del Derecho del Hombre a vivir como el ser que ha realizado la historia y que construirá el mañana. El hombre que en trega a la Economía todo lo que la naturaleza le ha proporcionado, tiene el derecho a recibir todo lo que la naturaleza le exige para poder vivir, lo mismo en el pre - sente que en el futuro. En cuanto a la idea de Seguridad Social, el 19 de septiem - bre de 1942 en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social llevada a cabo en Santiago de Chile se estableció la siguiente declaración:

" La libertad y dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana... para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada... la aspiración común de las Naciones Americanas es el mejoramiento - - constante del bienestar espiritual y material de los individuos y familias... la -- sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos - los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista-digna y suficiente de los medios de vida ". (105)

Así, en el año de 1963 en el Tercer Congreso de la Asociación Internacional de De - recho del Trabajo y de la Seguridad Social, un grupo de profesores latinoamericanos y españoles concluyó con una ponencia de las que se consideran como una de las in - tervenciones más brillantes que para tal efecto transcribimos:

" El Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social constituyen uno de-

los aspectos más dramáticos de la lucha por la libertad y dignificación del trabajo y por la garantía a todos los hombres de condiciones que les permitan elevarse sobre la vida meramente material, a fin de contemplar y colaborar en la creación de los bienes y valores más altos de la civilización y de la cultura... el derecho del trabajo y el de la Seguridad Social, tienen como meta la justicia social, cuya esencia consiste en la garantía de la salud, la vida, la libertad y la dignidad del hombre... los dos estatutos poseen el mismo fundamento y la misma finalidad, que es la persona humana... el derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social afirman los nuevos derechos del hombre, paralelos a los proclamados en las declaraciones de los derechos individuales... la Seguridad Social debe merecer especial consideración en los planes nacionales de desenvolvimiento, por su condición de instrumento económico-social fundamental y debe extenderse a toda la población necesitada en el menor espacio de tiempo posible ". (106)

De ahí que el régimen de seguridad social constituye uno de los grandes adelantos de la acción internacional, pues son una serie de prerrogativas de los trabajadores en general y que dan sustento a los regímenes nacionales de seguridad que comprenden a cualquier individuo que reside en un territorio nacional.

Nuestra Constitución Federal no ha fijado una estructura rígida en su sistema de seguridad, porque expresamente ha insistido que ella se organizará de acuerdo con las bases mínimas. Puede por lo tanto, una ley ordinaria ampliar las prestaciones en beneficio de los trabajadores, más no puede reducir las en su perjuicio, pues en este caso se violarían las garantías fijadas en el artículo 14 de la Constitución Política, ya que debe entenderse que son conquistas realizadas por los trabajadores y en caso de reducir las se flagela-

106) Citado por Mario de la Cueva. op. cit. Tomo II. p. 44.

rían los derechos sociales como clase.

4.1. LA DECLARACION DE FILADELFIA DE 1944 SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Como hemos establecido en el desarrollo de este trabajo, las transformaciones sociales, económicas y políticas, se precipitaron en la segunda década de nuestro siglo, produciendo el debilitamiento del individualismo, así como del liberalismo económico y político, la aparición de la idea de una auténtica y cada vez más firme solidaridad social, dió a la luz el inicio de un intervencionismo de Estado en beneficio de toda la población. A raíz de la crisis económica de 1929 el Presidente Roosevelt se vió obligado a auspiciar la política del New Deal y enviar al Congreso Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, un proyecto de Ley, sobre la Seguridad Social, que se aprobó en 1935. Ahí renació la fórmula del libertador Bolívar y se anunció la doctrina del Welfare State, cuyo principio básico fue la lucha contra la miseria y la consecuente promoción del bienestar.

El paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto se dió en los años de la Segunda Guerra Mundial, cuando el ideólogo Winston Churchill y Roosevelt -- suscribieron el 12 de agosto de 1941 la Carta del Atlántico en la que se incluía la primera declaración conjunta sobre seguridad social, su importancia amerita su reproducción:

" Las Naciones Unidas favorecen la colaboración más amplia entre todas las Naciones en el campo económico, con el fin de asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la seguridad social. Las Naciones Unidas confían ver establecida una paz que proporcione a todas las Naciones los medios para vivir en seguridad en el interior de sus propias fronteras y que ofrezca a los habitantes de todos los países, la seguridad de poder desarrollar su vida libre del temor a la indigencia ".(107)

(107) De Ferrari, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. Ed. Biblioteca Facultad de Derecho. Universidad de la República. Uruguay 1972. p. 66.

Del texto anterior se desprende que la declaración buscaba la colaboración -- más completa entre todas las Naciones en el campo de la economía, a fin de asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, el bienestar económico y la seguridad social.

Sin embargo al haber sido suscrita en tiempos de guerra, la comunidad Internacional se vió obligada a esperar el aseguramiento de la paz para estar en la posibilidad de proporcionar a las Naciones todos y cada uno de los medios necesarios para garantizar su bienestar en el interior de sus fronteras, así como la aportación a los habitantes de todos los países de seguridad, sobre el temor para vivir libres de la miseria y sin necesidad de sufragar sus requerimientos más apremiantes.

En la Carta del Atlántico, la idea de seguridad social no se concretó a considerar el bienestar de cada persona, sino que planteó el problema a la humanidad al imponer a todas las Naciones la colaboración más completa en el campo económico, a fin de que cada una pudiera realizar íntegramente los ideales del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, reafirmando el principio Kantiano de la paz universal que asegurara la vida humana y la de los pueblos a convivir sin temor y sin necesidad. En el año de 1942, el decano de la Escuela de Economía de Londres, William Beveridge, presentó al gobierno inglés un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales, que adquirió una gran trascendencia internacional, particularmente por los estudios complementarios escritos por el mismo Beveridge. (108)

La trascendencia de la obra radica en la unión total de la idea de la seguridad internacional con la seguridad social de los hombres de cada comunidad nacional, lo que crea una relación dialéctica, en la cual la seguridad externa es -

(108) Beridge, William. Las Bases de la Seguridad Social. Fondo de Cultura Económica. México 1944. p.p. 36, 37.

sinónimo de seguridad, colaboración y paz universal entre todos los pueblos.

Así, el concepto de la Previsión Social, se transformó en una concepción más amplia con la idea de " Seguridad Social " que no sólo prevé sino que garantiza seguridad a los sectores sociales desprotegidos, es por esto que en el año de 1944 en la reunión de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en el Estado Americano de Filadelfia, el 10 de mayo se suscribió la famosa Declaración que a la letra se transcribe:

"La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, particularmente que: la lucha contra la necesidad debe emprenderse con urgente energía dentro de cada Nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado.

Todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades. La Conferencia reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las Naciones del mundo, programas que permitan alcanzar la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección y asistencia médica completa".

(109)

En aquel año se conocía en todo el mundo la Carta del Atlántico y en Europa, el Plan Beveridge, documentos que revelaban la aspiración de la humanidad hacia -- una superación de los principios de 1919.

Por otra parte y tal vez por el envejecimiento de las nociones de 1919, la Organización Internacional del Trabajo se veía amenazada con ser sustituida por -- otro organismo dependiente de las Naciones Unidas, lo que implicaría la subordi

109) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo II- Editorial Porrúa, México 1973. p. 1287.

nación a los postulados y acciones políticas de los Estados. Lo que condujo a la Organización a comprender que era indispensable entrar a la lucha con la idea de la justicia social como estandarte, por lo cual previa consulta a la Asamblea General lanzó la Declaración de Filadelfia, una de las más profundas que se han emitido en beneficio de los trabajadores: en su apartado primero repite la tesis de que " La pobreza constituye un peligro para la prosperidad de todos, por lo que la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada Nación y mediante un esfuerzo internacional continuo ". El apartado segundo se refiere a la igualdad: " Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades ". Y el apartado tercero agrega que la OIT fomentará programas que permitan: " Lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; impartir formación profesional; garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa, proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores; proteger la infancia y la maternidad; administrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados; garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales ". (110)

En síntesis podemos afirmar categóricamente que la Seguridad Social tiene un origen esencialmente Americano, toda vez que en México Don José Ma. Morelos, el Siervo de la Nación ya la contemplaba en los Sentimientos de la Nación y Simón Bolívar también la planteó como el anhelo supremo para garantizar la estabilidad económica y política de los entonces nacientes gobiernos democráticos de América en el siglo XIX.

Así tal y como se conceptuó por Bolívar: el sistema de gobierno más perfecto

110) De la Cueva Mario. op. cit. Tomo II. p. 41

es aquel que se encuentra en la capacidad de producir una mayor suma de seguridad social, estabilidad económica y política y de satisfactoras a los miembros de la sociedad.

Por lo expuesto, la concepción de seguridad social es tan amplia en sus objetivos que apenas se alcanza en los países desarrollados como beneficio para un sector mayoritario de la sociedad, pero en nuestro país con grandes problemas económicos y de desigualdad social no es factible llevar esa protección a todos los sectores, pues más bien la población económicamente activa es la que está sujeta al régimen de la seguridad social, ya sea por la Ley del Seguro Social, o la Ley del ISSSTE, según se trate de trabajadores del apartado "A" o del apartado "B" incluyendo a las fuerzas armadas que se rigen por la Ley del ISSSFAM. Fuera de estos sectores, quedan desprotegidos los trabajadores del campo, en su gran mayoría, los trabajadores libres, los sub-empleados y comisionistas, así como quienes no tienen empleo o que desarrollan actividades de las comprendidas en la llamada economía subterránea.

4.2. LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. (ISSSTE)

Antes de referirnos al régimen de seguridad social que con carácter de obligatorio ha establecido la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es importante remontarnos a los ordenamientos que le antecedieron.

En este sentido, la Ley de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925 dió por primera vez orden y coherencia a un marco jurídico disperso y heterogéneo de protección al servidor público; sin embargo estos esfuerzos no pudieron rebasar las limitaciones que las propias condiciones del país le impusieron y más que como un instrumento de previsión o seguridad social,

se estableció como una institución de crédito y ahorro.

En cuanto a la ley normativa del 30 de diciembre de 1947, se le dió la misma denominación que a la anterior, estableciendo los primeros esbozos de un régimen de seguridad social más amplio, señalando la obligatoriedad expresa que tiene el Estado para contribuir al bienestar de sus trabajadores, no obstante este ordenamiento careció de la prevención para que los beneficios alcanzaran a la totalidad de los trabajadores y las dificultades jurídicas, técnicas y financieras a que tuvieron que enfrentarse, impusieron serias restricciones al esquema de prestaciones que ofrecían al trabajador y su familia.

Durante la vigencia de este orden normativo, que fué de trece años, los trabajadores públicos no cesaron de luchar para conseguir un verdadero reconocimiento a sus derechos que les permitieran dar respuesta a viejos y justos reclamos como servidores del Estado, esto sin menoscabo de considerar que las Leyes del 25 al 47 reflejaron verdaderos avances sociales, en la conformación de un régimen protector.

Ante la inminente transformación social de la clase trabajadora al Servicio del Estado y su legítima lucha por reivindicar sus derechos, el Estado se vió precisado a adicionar el Artículo 123 con un Apartado B mismo que en la fracción XI dispuso la organización de la seguridad social con las bases mínimas para su establecimiento, por lo tanto el precepto creador de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 28 de diciembre de 1959 y que entró en vigor el 1° de enero de 1960, fué el originario artículo 123.

Esta ley vino a abrogar la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que había regido hasta ese momento, ampliando considerablemente los beneficios de las Leyes anteriores, por lo que resulta importante examinarla en los siguientes aspectos:

- a) A quienes les es aplicable.
- b) Cuales son las prestaciones que establece, y
- c) Cuales son las bases económicas y legales del régimen que adopta.

Según el artículo 1° de la Ley en cita, ésta era aplicable a los trabajadores del Servicio Civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Organismos Públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal fueron incorporados a su régimen; a los pensionistas de esas entidades y organismos; a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados y a las Entidades y Organismos señalados.

En su artículo 3° señalaba con carácter de obligatorio las siguientes prestaciones: Los seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de vejez, de invalidez y por causa de muerte; la jubilación o indemnización global, los servicios de reeducación y readaptación de inválidos, los que elevaran los niveles de vida; que mejoraran la preparación técnica y cultural y que activaran las formas de sociabilidad del trabajador y su familia; arrendamiento de habitaciones económicas y créditos para adquirir casas o terrenos para la construcción de las mismas, préstamos hipotecarios y a corto plazo.

De las prestaciones señaladas se beneficiaban las siguientes personas: Del seguro de enfermedades no profesionales, el trabajador, el pensionista y sus familiares si dependían económicamente de aquellos; del seguro de maternidad, la mujer trabajadora y la esposa o concubina del trabajador o pensionista; - De las prestaciones sociales como son: las de promoción para el mejoramiento del nivel de vida, del nivel social y cultural, los trabajadores y sus familiares; de la jubilación, del seguro de vejez, de invalidez y de la indemnización global, los trabajadores mismos.

De conformidad con el régimen adoptado, la organización económica y financiera del sistema se basó en primer término en las aportaciones que deben hacer

los empleados, fijando como cuota obligatoria el 8% del sueldo básico que disfrutaban, aplicándose el 2% para el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad y el 6% restante para gozar de las demás prestaciones legales. Por su parte las Dependencias y Entidades debían aportar el 12.75% del sueldo básico de los trabajadores para cubrir los seguros y demás prestaciones.

Dicha Ley estuvo vigente por más de veinte años, por lo cual y como es obvio, las circunstancias de los trabajadores del Estado amén de las condiciones salariales individuales, intereses colectivos y presupuesto del Estado se transformaron, las demandas fueron en aumento y todo ello originó la expedición de la Nueva Ley del ISSSTE del 23 de diciembre de 1983, reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1992, que continúa, amplía y profundiza todo el esquema de la seguridad social partiendo de los anteriores preceptos que la normaron.

La iniciativa de Ley del ISSSTE enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid se aprobó el 26 de diciembre de 1983 y fue publicada en el Diario Oficial el día siguiente, entrando en vigor el 1º de enero de 1984.
(111)

La nueva Ley fue el resultado de la consulta realizada entre las distintas organizaciones que integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y entre los propios derechohabientes. En ella el concepto de Seguridad Social se amplió y fortaleció al incorporar en forma explícita la solidaridad social. En este sentido, dicho ordenamiento no solo vino a ampliar el esquema general de prestaciones al servidor público, sino que pretende desarrollar su contenido de justicia social, el cual quedó expresado en la garantía de un nivel adecuado y decoroso de vida para los derechohabientes, en una mayor equidad y justicia, con el otorgamiento de

(111) Ley del ISSSTE. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

las prestaciones sin distinguir nivel salarial o antigüedad, a fin de ofrecer una mayor protección a los trabajadores.

Como parte medular a las reformas de 1983 a la anterior base jurídica del ISSSTE se elevó de catorce a veinte el número de prestaciones y servicios que deben otorgarse, sin que se hubiera tenido que aumentar la tasa correspondiente de aportación por parte de los servidores públicos, destinados a la solución de uno de los problemas más graves que enfrentan los trabajadores del Estado, el habitacional, obteniéndose la incorporación de los préstamos del ISSSTE para financiamientos hipotecarios para la vivienda, lo que vino a complementar sus logros en la materia, derivados de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado FOVISSSTE, sustentado en la reforma constitucional a la fracción XI inciso f) del Apartado B del artículo 123.

Es de considerarse que pese a los esfuerzos del Estado para consolidar la seguridad social, la crisis económica que se vive desde hace ya dos sexenios ha impedido que en este renglón se hable de la optimización dentro de la Burocracia, ya que aunque están protegidos los servidores del Estado no han podido satisfacer sus necesidades mínimas, aunado a la pérdida del poder adquisitivo del salario y la falta de recursos económicos para lograr de manera eficiente la organización de la Seguridad Social.

CAPITULO IV

ANALISIS JURIDICO-SOCIOLOGICO DE LAS CAPAS CONSTITUTIVAS DE LA BUROCRACIA.

1.- LOS SERVICIOS PERSONALES Y SU ADMINISTRACION.

Una vez conquistado su derecho a ser considerados "Trabajadores del Estado", la evolución y crecimiento del servicio público en la década de los años sesenta, trajo consigo también como ya vimos la consolidación de los sindicatos y una expansión del aparato burocrático, toda vez que al aumentar la población en el Distrito Federal, centros urbanos, poblaciones y municipios, creció la demanda de los servicios públicos, surgiendo la necesidad de incorporar a más y más trabajadores, ubicados en distintos rangos o jerarquías. De ahí la importancia de la administración de los servicios personales, pues no sólo con una clara ubicación jurídica de la relación laboral de la mayoría de trabajadores, el Estado vería logrados sus fines, sino que a la par nació la preocupación porque a través de una correcta administración todo este sector laboral tuviera además de seguridad jurídica y social, una identificación plena con el patrón-Estado, enalteciendo el objetivo fundamental de servir a la sociedad.

Lo anterior se sustentó en la idea de que si bien la misión de estos trabajadores públicos, es la de ser agentes del Estado, antes que trabajadores se trata de personas que forman parte de esa sociedad a la que precisamente prestan sus servicios, lo que origina su dualidad.

En el contexto del Derecho Social: "Conjunto de Leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un ordenamiento justo", la Administración de los Recursos Humanos del Gobierno Federal-

se trazó como meta cumplir con los objetivos de esta rama del Derecho. (112)

Ello trajo como consecuencia que dentro de la Secretaría de la Presidencia en el año de 1965, se creara la Comisión de Administración Pública, teniendo a su cargo dotar al aparato administrativo del Estado de un Plan General de Desarrollo - Administrativo. Dicha Comisión se propuso estudiar y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto, con el propósito de sentar las bases para proceder en forma organizada a la simplificación de su estructura y procedimientos, así como la corrección de sus principales deficiencias para garantizar su crecimiento racional y ordenado. Del análisis y recomendaciones de la Comisión de Administración Pública se propiciaron acciones participativas de los funcionarios responsables de la administración y desarrollo del personal público federal y la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado, desarrollando el Programa de Reforma Administrativa cuyos - objetivos básicos fueron:

PRIMERO: Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable a través de un sistema de -- personal moderno y equitativo, partiendo de los conocimientos, aptitudes y antigüedad dotándolos de satisfactores y expectativas de superación profesional y - laboral, garantizando el disfrute de sus derechos, y,

SEGUNDO: Contar con estructuras y sistemas que permitieran a los responsables de las instituciones públicas el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de gobierno, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros, fortaleciendo la coordinación, participación y trabajo en equipo. (113)

Este ambicioso programa estaba integrado a su vez por once sub-programas, el primero de ellos se refería a la instrumentación de la infraestructura del Sistema-

(112) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 290.

(113) Carrillo Castro Alejandro. La Reforma Administrativa. México. Miguel Angel Porrúa Editor. México 1978. p. 174.

de Reforma Administrativa y los restantes se enunciaron siguiendo la secuencia del proceso del ciclo administrativo tradicional.

Dásicamente este proceso se concibió de la necesidad de reportar beneficios directos a los seres humanos que participan en el proceso administrativo del Sector Público, de acuerdo a sus niveles de responsabilidad.

Lo anterior marcó el inicio de una acción del Estado, de manera integradora para buscar la Eficiencia, Eficacia y Desarrollo de la Administración de los Recursos Humanos en el Sector Público.

Debemos apuntar que pese a dar término a la discusión existente de la naturaleza jurídica de la relación del Estado y sus servidores, con su reconocimiento constitucional incorporándolos al Derecho del Trabajo, no podía minimizarse el hecho de las peculiaridades que la caracterizan y que motivaron un tratamiento específico. Por ello se observó que otros países con un alto grado de desarrollo como Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Canadá entre otros, concientes de la importancia y validéz que tienen estos principios dentro de sus esquemas de Administración Pública, han venido operando sus propios modelos de Administración, — con el fin primario de estimular la permanencia en sus cargos de los Servidores Públicos, obteniendo así la continuidad en planes y programas, estimulando la generación y aprovechamiento de las experiencias cotidianas de cada Servidor del Estado, lo que se traduce en la consecución de metas y objetivos pre-determinados en plazos más cortos y con menores recursos.

Como es natural cada uno de estos modelos atiende a las características y particularidades de los distintos sistemas de gobierno que se dan en estas Naciones en los que se encontraron elementos comunes entre sí, principalmente en lo que respecta a la estabilidad, permanencia y desarrollo del Servidor. Por lo cual se pretendía dar congruencia entre estos esquemas con nuestra realidad política, económica y social, implantando el Servicio Civil de Carrera.

Así los elementos básicos que permitirían su aplicación consistirían en lo siguiente: 1. Nivel Jerárquico de Alcance, 2. Órgano Responsable de su Operación 3. Procesos de Selección de Personal, 4. Remuneraciones, 5. Estímulos y, 6.- Capacitación.

El nivel jerárquico que se pretendía alcanzar correspondía al puesto equivalente a " Subsecretario de Estado " y el órgano responsable de la operación, sería una Comisión de Función Pública.

Los objetivos a lograr permitirían un doble beneficio; para el Servidor Público: Quien adquiriría la seguridad y estabilidad, garantizándole su desarrollo sano e integral dentro de la comunidad social, para motivar su deseo de superación constante y segura a través de la Carrera de Servicio Civil, soportada con escalafones funcionales e intercomunicados. Y, para el Estado: Que conseguiría la continuidad de los planes y programas fijados en el Plan Global de Desarrollo, haciendo óptimo el aprovechamiento de sus recursos humanos, fortaleciendo la aplicación de los sistemas modernos de la administración adecuados a las estructuras de sus organizaciones.

Tal importancia adquirió el Sistema del Servicio Civil que se trabajó durante varios años en este proyecto, el cual como ya se dijo debería encargarse a un Órgano Ejecutor, a fin de que El Estado optimizara su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, superando así el reto de la Modernización que enfrenta - la Administración Pública y reclamo de la evolución del país.

En el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1972, se publicó el Acuerdo que estableció la Semana Laboral de cinco días y en su artículo SEXTO, se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada por los Titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Comisión que estaba presidida por el Secretario de Gobernación y tuvo por objeto la mejor organización de los sis-

temas de administración del personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las Condiciones de Trabajo de los Servidores del Estado. (114)

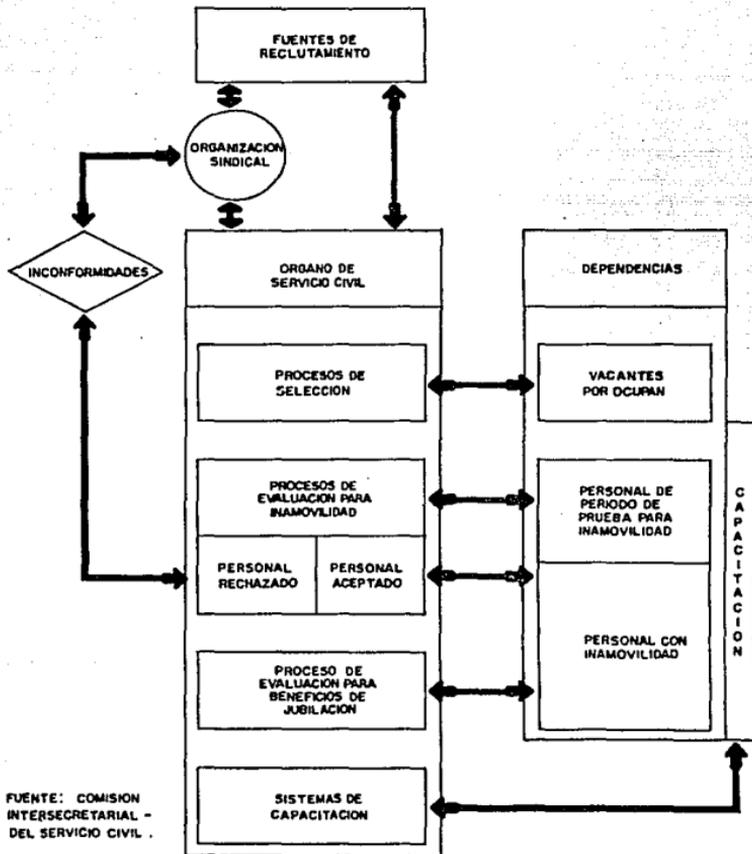
De las atribuciones conferidas a esta Comisión sobresale la relativa a preparar los estudios necesarios para configurar un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a través de la planeación, capacitación y desarrollo de Personal, ministración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, e incentivos. La exigencia de continuar con los estudios de funcionalidad y eficiencia del personal, condujo a que en el año de 1977 la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal sufriera modificaciones en su estructura, quedando integrada por representantes de las Secretarías de Gobernación, de la entonces Programación y Presupuesto y, del Trabajo y Previsión Social invitando a un representante del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado, presidida por el representante de la Secretaría de Gobernación.

Dicha Comisión tuvo la misión de proponer al Poder Ejecutivo, a través de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, los sistemas de Administración de Personal para aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicios de las Dependencias y Entidades Públicas, principalmente. (115) A manera de ejemplo se muestra en el cuadro siguiente, el Diseño Conceptual del Sistema de Servicio Civil de Carrera, elaborado en la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en el año de 1979, el cual no tuvo aplicación.

(114) Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1972.

(115) Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1977.

DISEÑO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE
SERVICIO CIVIL DE CARRERA



El esquema del Servicio Civil que se pretendía implantar partía de dos premisas fundamentales: El llevar a cabo un proceso de Reclutamiento y Selección de Personal, con fuentes externas e internas, formándose una Bolsa de Trabajo que administraría el Organismo del Servicio Civil.

La organización sindical tendría una participación activa en esta fase inicial pues se le asignaría la función de proponer candidatos y supervisaría que el procedimiento se realizara en forma rigurosa. El órgano del Servicio Civil se encargaría de realizar lo concerniente a la calificación del candidato, a través de los exámenes de conocimientos y aptitudes del aspirante de acuerdo a la vacante generada, si el resultado fuera satisfactorio el servidor público obtendría su nombramiento con carácter de provisional, a fin de no generar la inamovilidad, siendo sometido a procesos de evaluación periódica durante un tiempo razonable.

Así, si el Servidor Público una vez transcurrido este lapso aprobara dichas evaluaciones sería incorporado en definitiva al Servicio Civil, garantizándole la estabilidad en el empleo y el desarrollo individual vía la capacitación permanente, permitiéndole aspirar a ocupar puestos de mayor responsabilidad con los mecanismos escalafonarios, iniciándose así la Carrera del Servicio Civil.

Todo lo anterior, como ya se dijo no fue sino el intento de implantar en nuestro país, un modelo de administración equiparable a otros países, pero debía tomarse en cuenta que la mayoría de los empleados del Estado estaban protegidos por el Derecho Burocrático y por ende para instrumentar este modelo debería proponerse una reforma Constitucional, con las consecuentes repercusiones jurídicas, económicas, políticas y sociales pues implicaba un cambio de ubicación del Régimen de Derecho Laboral al Derecho Administrativo.

Tanta importancia adquirió la propuesta, que el Ejecutivo Federal, dictó el Acuerdo por el que se creó "La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal, para la im-

tauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de 1983. Esta Comisión fue el resultado de las Comisiones que le precedieron.

En los considerandos del Acuerdo, se reconoce la necesidad de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y agilidad, así como promover la capacitación permanente. (116)

De ahí que se continuaron las acciones enfocadas a vincular los sistemas administrativos, con los incentivos a los trabajadores (Salarios, Prestaciones, Capacitación, Premios y Estímulos).

Las acciones a que nos referimos consistieron en:

1. Revisar y Actualizar el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.
2. Actualizar el Sistema de Remuneraciones del Personal.
3. Unificar las políticas en materia de prestaciones y sus repercusiones económicas.
4. Incentivos al personal por medio de la Capacitación y Programas específicos en cada Dependencia.

Es conveniente apuntar que a pesar de la decisión del Ejecutivo en institucionalizar el Servicio Civil de Carrera, instruyendo a la mencionada Comisión para que propusiera las medidas de modernización y adecuación, que en el orden jurídico y administrativo fueran necesarias y habiendo transcurrido más de nueve años, no ha sido concretado este modelo de Servicio Civil de Carrera; no obstante que se han venido fortaleciendo las acciones antes señaladas, generando un tratamiento uniforme en materia de Administración de los Recursos Humanos del-

(116) Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983.

Gobierno Federal, a través de las directrices fijadas por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con lo cual la política económica sigue su curso horizontal, facilitando el ejercicio del gasto en este rubro en forma anual con recursos del presupuesto de la Federación, suministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cada Dependencia del Sector Público.

1.1 FACULTADES DE NOMBRAMIENTO.

Tal como se precisó en el Capítulo III, al referirnos a la relación de trabajo-surgida entre el Estado y sus servidores, es inminente hablar del nombramiento, acto jurídico asimilable al Derecho Administrativo, como un acto-condición generado por la Facultad del Estado de nombrar, para que en su nombre ejerza una tarea y la del particular que pueda aceptar o no el cargo que se le confiere y que trae consigo una contraprestación pecuniaria.

El nombramiento de mayor relevancia dentro de la Administración Pública es sin lugar a duda, el que detenta el Ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a quien se le encomienda por mandato Constitucional y por la vía directa del Sufragio popular, la responsabilidad de ser el conductor y Titular del Poder Ejecutivo, cargo que ejercerá por un período de seis años, no siendo renunciable sino por causa grave. (117)

Tal es así, que dentro de sus facultades y obligaciones se encuentra la de "Promulgar" y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia (Artículo 89, Fracción I del Texto Constitucional).

Este es el único nombramiento de naturaleza administrativa que otorga la Constitución, a través del Sufragio, pudiendo afirmar que el Ciudadano Presidente de la República, es al mismo tiempo primer Servidor Público por mandato del pueblo Mexicano.

(117) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Capítulo III. Promulgada el 5 de febrero de 1917.

A él le siguen los Altos Funcionarios, nombrados por disposición presidencial, - Art. 89 Fracción II, esto es, los empleados de confianza de la Administración Pública Federal llamados comunmente Secretarios de Estado, así como los ministros y agentes diplomáticos con la ratificación del Senado, los empleados de Hacienda Cónsules Generales, Coroneles y demás oficiales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, con aprobación de la Cámara de Diputados, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Es así, que la misma Constitución otorga la facultad de nombramiento al Presidente para designar a sus más cercanos colaboradores y se deriva la capacidad de estos funcionarios para que en nombre y representación del Ejecutivo ejerzan esta facultad, expidiendo los nombramientos para el resto de servidores públicos, de ahí que podemos ubicar a la primera Capa Social de Servidores Públicos de alta jerarquía.

En el segundo nivel de esta Capa Social, se ubican aquellos funcionarios que son incorporados a la estructura orgánica de las Dependencias y en quienes a su vez - los respectivos titulares delegan ciertas atribuciones de carácter sustantivo y - adjetivo, trátase de Subsecretarios, Oficial Mayor, Coordinadores Generales y Directores Generales, principalmente y que en el Catálogo General de Puestos se los denomina Servidores Públicos Superiores. En forma paralela, encontramos ubicado - a otro grupo de Servidores Públicos Superiores, como lo son: los Secretarios Particulares, los Secretarios Ejecutivos, Secretarios Técnicos, entre una gran variedad de denominaciones que el Catálogo General de Puestos del Gobierno - Federal les concede, atendiendo a la actividad específica y grado de responsabilidad que entrañe determinado puesto, hasta aquí debemos resaltar que en gran porcentaje la facultad de nombramiento, reviste un carácter exclusivo de discrecionalidad del Ejecutivo, es decir las funciones que realizan estos puestos están dise-

ñadas a través de la confianza depositada en las personas que los ocuparán, por -
conducto de la designación que harán aquellos Servidores Públicos Superiores que-
detentan el poder político y administrativo en las Dependencias y Entidades de la
Administración Pública Federal.

Una Segunda Capa Social, la constituyen otros Servidores Públicos de Confianza en
cuyas designaciones también median la autoridad y discrecionalidad de los servido
res públicos del primero y segundo nivel aquí descritos y se encargan de las acti
vidades operativas dentro de la organización, esto es, llevar a cabo los objeti -
vos y metas fijados en los respectivos Planes, Programas y Proyectos Instituciona
les. En este contexto ubicamos a los Directores de Area, Subdirectores y Jefes de
Departamento o Jefes de Unidad, llamados comunmente Mandos Medios que desarrollan
funciones perfectamente delimitadas en el profesiograma del puesto específico, --
asignándoles una gama de actividades operativas que deben conjugarse a su vez con
los llamados objetivos institucionales y la supervisión del personal a su cargo.
La última Capa Social de esta estratificación en las Dependencias y Entidades,
la conforman los trabajadores operativos y de planta que constituyen la mayoría,
entre los cuales también existe una subdivisión: los llamados trabajadores
de Confianza en puestos técnicos, administrativos, profesionales y supervisión
y, los Trabajadores de Base, en puestos administrativos y de servicios, primor-
dialmente.

Todo lo expuesto nos obliga a tener en cuenta que tal como lo establece la Frac -
ción VII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional: " La designación del -
personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y apti
tudes de los aspirantes ..." el nombramiento es en consecuencia la designación -
mediante la Formalización del instrumento respectivo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, distingue a dos clases
de trabajadores, esto es: Por nombramiento y a lista de raya; si partimos del -

texto del Artículo 3° que a la letra dice: "Trabajador, es toda persona que presta un servicio físico, intelectual, o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". (118)

En obvio de explicaciones, los primeros pasan a formar parte de la organización y los segundos son eventuales, en este sentido resulta clara la idea de la duración de la relación laboral que la Ley les da y que se traduce en definitividad y temporalidad de los nombramientos, lo cual confirma el Artículo 6° de la ley en cita, al expresar que un trabajador de base será inmovible después de 6 meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente laboral.

Nos llama la atención, que la Ley Burocrática amplíe la distinción en cuanto al carácter del nombramiento, toda vez que el Artículo 15° en su Fracción III, establece cuatro tipos de nombramiento: Definitivo, Provisional, Interino y por tiempo fijo o por obra determinada.

El definitivo, es aquel que se expide para ocupar vacantes que se generen por renuncia, abandono de empleo, muerte o incapacidad permanente del trabajador, o a causa del cese de nombramiento dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Provisional, es el que se expide para ocupar vacantes temporales mayores de seis meses, generadas por licencia sin goce de sueldo otorgadas al titular, en los casos de estar desempeñando cargos de elección popular, puestos de confianza (hipótesis en la que deben correrse los escalafones).

El Interino, aquel que se expide para cubrir una plaza vacante por menos de seis meses, resultante de licencias, incapacidades médicas, suspensiones y arrestos.

(118) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1963.

Por Obra Determinada o Tiempo Fijo, aquellos que como su denominación lo indica, tienen un fin o duración determinada y se expiden para la realización de un Proyecto o Programa específico.

En este orden de ideas, el nombramiento es pues, el instrumento técnico-jurídico que formaliza la relación laboral y la protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con exclusión de los Trabajadores de Confianza, aspecto que trataremos en el apartado relativo a este núcleo laboral.

Sin embargo, los sistemas que permiten apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes para respaldar la facultad del nombramiento que en la Administración Moderna se traducen en los procesos de Reclutamiento y Selección de Personal, que contempla la fracción VII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, no son realizados en forma rigurosa y eficiente por distintas circunstancias como son las de orden sindical por ejemplo " el Nepotismo " convalidado como el derecho de proponer a familiares de los trabajadores para ocupar las vacantes, -- plasmados en las Condiciones Generales de Trabajo de algunas Dependencias y el -- influyentismo que permite el ingreso de recomendados, que aún no cubriendo el perfil del puesto a ocupar son designados otorgándoles el nombramiento. Estas políticas originan el ingreso de servidores públicos, que engrosarán el aparato administrativo y cuyos servicios en muchos casos no pueden ser aprovechados de manera óptima en cuanto a conocimientos, experiencia y aptitudes. (119)

El Artículo 15° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa que los nombramientos deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.
- II. Los servicios que deberán prestarse; los que se determinarán con la mayor precisión posible;

(119) Reyes Ponce, Agustín. Administración de Personal. 2a. Parte. Editorial Lira, México 1979. p. 39.

III.- El carácter del nombramiento; definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

IV.- La duración de la jornada de trabajo.

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI.- El lugar en que prestará su servicio.

Por lo anterior, cuando nos referimos a la Burocracia, en realidad nos estamos avocando a una complejidad de estructuras, órganos y Capas Sociales o Estratos que la integran orillándonos a hacer dos grandes clasificaciones;

La Alta Burocracia y la Baja Burocracia, en función del nombramiento que se detente.

1.2 FACULTADES DE REMOCION.

El Diccionario de Derecho, da una connotación al término Remoción como "la privación del cargo o empleo" (120). Por lo cual la facultad constitucional para nombrar a los altos funcionarios que se le confiere al Presidente de la República contenida en la Fracción II del Artículo 89º; ya comentada, también se traduce en una facultad de remover libremente de sus cargos a estos servidores con lo cual se garantiza al Titular del Poder Ejecutivo el ejercicio pleno de la toma de decisiones en la dirección y/o conducción de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

Entenderlo así, implica necesariamente reconocer que el nombramiento y remoción de éstos Servidores Públicos propician la rotación del elemento humano en las Dependencias obedeciendo a circunstancias de diversa índole, entre las que desde luego juegan un papel determinante las tendencias políticas, que rodean al grupo que asume el poder.

Pero para el objeto del análisis que realizamos, exclusivamente nos limitaremos-

(120) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 14a. Edición. Editorial Porrúa. - México 1986. p. 425.

a señalar los aspectos de orden administrativo que entraña la remoción y los efectos que se producen en consecuencia, en forma de cascada hacia las capas jerárquicamente colocadas en planos inferiores, toda vez que al remover el Titular de una Dependencia, se hace presente el fenómeno de la remoción de los servidores públicos que ocupan puestos de confianza intermedios hasta el nivel de Jefe de Departamento, último eslabón de jerarquía y poder de decisión.

Por lo anterior esta facultad es asumida por los titulares de las Dependencias y Entidades designados por el Presidente y aplicada en forma directa a los servidores públicos de confianza hasta el nivel de Jefaturas de Departamento. Nos llama la atención la existencia de un Código Institucional, no escrito, integrado por un conjunto de principios morales y éticos de estas capas de Servidores Públicos Superiores, los Servidores Públicos de Mandos Medios y los de Apoyo a Servidores Públicos Superiores, pues si bien ocupan puestos de confianza (con la subjetividad propia del término) otorgada por el Estado a través de un servidor público de rango superior que lo representa, también son personas que a su vez forman parte de un grupo o equipo de trabajo y en este sentido, deben aceptar su remoción para permitir la incorporación de los nuevos servidores públicos en los respectivos rangos de mando.

Así la remoción, adquiere otra interpretación dada a través de la exhibición de la Renuncia, acto estrictamente personal en el que se manifiesta la voluntad individual de desprenderse de un bien, derecho o cargo, pero que en este supuesto es totalmente cuestionable dicha manifestación de voluntad, al estar implícitos los principios aludidos anteriormente y que expresaremos con mayor amplitud en el siguiente apartado.

Pasemos a la remoción de los servidores públicos llamados trabajadores de base, misma que puede ser aplicada sujetándose al procedimiento descrito por el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en su

aplicación la decisión o capricho de un Servidor Público de Alto rango se ve limitada ante los derechos y garantías que la ley otorga a estos servidores-públicos inamovibles, a menos que confluayan los supuestos y causales perfectamente expresados en el referido artículo, con lo cual puede dictarse el cese del -- nombramiento en forma automática por: renuncia, abandono de empleo, muerte o incapacidad permanente, supuestos contemplados en las fracciones I, II, III y IV -- del artículo mencionado. (121)

Sin embargo, si se llegaran a actualizar las causales previstas en la fracción -- V del mismo artículo, es necesario e imprescindible recurrir ante el Tribunal -- Federal de Conciliación y Arbitraje demandando el cese del nombramiento sin responsabilidad para el Estado. Circunstancia que obliga a la autoridad, en este -- caso al titular de la Dependencia, con la representación del Estado, a sujetarse a los requisitos de procedibilidad que enuncia el artículo 46 bis de la Ley Fedg -- ral de los Trabajadores al Servicio del Estado, otorgando las garantías de legalidad y seguridad jurídica al servidor público de base que se pretende cesar o -- remover de su cargo.

Para tal efecto el procedimiento expresado por el artículo 46 bis, a la letra -- reza:

" Artículo 46 bis.-Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina -- procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un -- representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentará -- rán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de -- cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella in -- tervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo -- acto, una copia al trabajador y otra al Representante Sindical ".

(121) Mora Rocha J. Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. Editorial Francisco Méndez. México 1985. p.146

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma ".

Lo anterior demuestra la protección de que es objeto esta capa de servidores públicos cuya inamovilidad se garantiza a través del espíritu de la Ley burocrática y es una conquista de la organización colectiva de los trabajadores, a quienes los vaivenes de la rotación sexenal, en su gran mayoría, de las capas de servidores públicos de los niveles superiores e intermedios, no les afecta en lo que respecta a su permanencia y estabilidad en el empleo. Una conquista añorada por largo tiempo y que se concretó con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Las ideas anteriores confirman nuestro punto de vista en torno a la Alta Burocracia y la Baja Burocracia aunque bien valdría la pena reflexionar en suma sobre cuales capas pertenecen en realidad a una y a otra posición de garantía del trabajo liso y llano en la Administración Pública.

No debemos soslayar la importancia que tiene en el actual sistema gubernamental la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y que entró en vigor a partir del 1° de enero de 1983, ordenamiento que vino abrogar a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, y que se traduce en un medio de control, de la actuación y ejercicio de las personas que realizan la función pública, ley reglamentaria de los artículos 108 y 109 Constitucionales (122)

(122) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982.

El espíritu que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, claramente se explica de la lectura del artículo 108 Constitucional- que a la letra dice:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo, o comisión en los Estados y en los Municipios".

Por lo anterior, el alcance de la legislación en materia de Responsabilidades, a su vez, para los 3 poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial llegando más allá en el ámbito de aplicación, al pronunciar que en general, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, serán responsables por sus actos u omisiones.

En esta forma, se pretende garantizar el ejercicio del control tal como se prac-

ticaba en la Epoca Colonial, solo que a diferencia, no existe como entonces la obligación de otorgar fianza y tampoco son sujetos a juicio de residencia, mientras se evalúa su gestión administrativa.

Asimismo el artículo 109 de la Carta Magna, faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias para expedir las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la normatividad conducente. De igual manera, la ley aludida contiene toda la reglamentación a que se sujetarán las sanciones administrativas aplicables, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los servidores públicos.

Específicamente en lo que atañe a la remoción, el título Tercero, capítulo II, de la ley en cita, denominado "Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas", precisa en su artículo 53 Fracción IV, la destitución del puesto al servidor público que infrinja éstas disposiciones, previo procedimiento administrativo, aplicado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, auxiliada por los órganos de control interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, extremo en el que deberán realizar por la vía procesal que corresponda, atendiendo a la diferencia en la naturaleza jurídica de la relación laboral de los servidores públicos, colocados en una y otra capas a las que nos hemos venido refiriendo a través de los órganos jurisdiccionales respectivos.

Por último, cabe señalar que la compleja naturaleza jurídica de la relación del Estado con sus servidores y el fin de la prestación del servicio, está orientado a satisfacer necesidades de la comunidad en representación del Estado, pudiendo concluir que un acto u omisión que afecte los principios fundamentales ya mencionados, puede originar que se infrinjan en forma simultánea las leyes de orden laboral, administrativo y penal, según la naturaleza del acto y sus consecuencias.

2.-TRABAJADORES DE CONFIANZA Y SU DESIGUALDAD JURIDICA.

Al referirnos a las facultades del nombramiento, enunciamos la diferenciación -- de aquellos que la ley considera trabajadores o servidores públicos de confianza y los trabajadores de base, diferenciación que ha provocado un tratamiento distinto de este grupo social dentro de la Administración Pública Federal, por lo cual consideramos imprescindible abordar en este apartado la problemática que reviste la clara desigualdad jurídica de que son objeto, al sustentarse la relación laboral en el concepto de " Confianza " .

En este sentido, el significado literal del término Confianza es: "Sentimiento del que confía. Esperanza en una persona o cosa. Actitud del que confía en sí mismo, sentimiento de seguridad". (123)

Así, observamos que la Confianza se traduce dentro de la Administración Pública en un principio fundamental de orden moral y ético al que deben sujetarse estos servidores públicos, principio que entraña valores subjetivos, difícilmente medibles y cuestionables en muchos casos, pues se relacionan con actitudes individuales del sujeto, aún cuando para algunos, el ser trabajador de confianza significa estar al lado del patrón y por ello tienen mayores prerrogativas.

Ahora bien, si como se ha establecido en el presente trabajo, el servicio público es en sí una labor honrosa y de beneficio a los distintos grupos de la sociedad en el que el Estado encarga a personas su realización, entonces debemos objetar la distinción que hace la ley entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, ya que todos, absolutamente todos los servidores públicos, deben ser considerados de Confianza pues son agentes del Estado.

Lo anterior resulta simple de analizarse pues si interpretamos esta diferencia --

(123) García-Pelayo y Gross. Diccionario Larousse Usual. Ediciones Larousse Sa. Edición - Sexta Reimpresión México 1982. p. 169.

ción a contrariu-sensu, obtendríamos que en consecuencia deben existir trabajado res de desconfianza y en este sentido sería absurda y contradictoria esta distin ción. Sin embargo, creemos que la confianza, es una herramienta que utiliza el - Estado, a través de los grupos de hombres que actúan en su representación y de - tentan el poder, para tener y garantizar el control de la autoridad sobre las ca - pas que conforman el aparato burocrático y proteger los intereses de estos gru - pos, pese a la garantía constitucional de que son objeto, a nuestro juicio bas - tante endeble.

Vayamos a la fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución - que expresa: " La ley determinará los cargos que serán considerados de confian - za. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al - salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social ".

La disposición anterior otorga la garantía constitucional de protección a esta - capa social, que se desprende precisamente del enunciado general del texto del - Artículo 123 al pronunciar " Toda persona tiene derecho al trabajo digno y so - cialmente útil", pero a diferencia de los derechos que consigna el mismo - - - artículo en su Apartado "B" para los Trabajadores de Base, los ubica en una posi - ción desventajosa al privarlos de la estabilidad en el empleo, el derecho de or - ganizarse colectivamente, la protección de la jornada laboral y el derecho esca - lafonario, entre las garantías más relevantes.

Estas apreciaciones nos conducen a afirmar que las obligaciones que asume el Es - tado para con sus servidores públicos de confianza son en extremo limitadas, - - siendo ilógico que no se les otorguen los mismos derechos que a los trabajadores de base.

Sin embargo creemos que la diferenciación existente obedece a circunstancias que históricamente no podemos dejar de considerar, esto es, cuando desde la Epoca -- Antigua hubo necesidad de que el Emperador o el Rey se allegara de personas - vinculadas a él por los lazos consanguíneos o de afinidad para depositar su con -

fianza en los quehaceres del Imperio o Reino, costumbre que ha prevalecido hasta nuestros tiempos, convirtiéndose en una tradición el hecho de otorgar nombramientos para ocupar puestos de confianza a personas, por vinculación política, nexos afectivos y parentesco, limitado este último por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 47, Fracciones XIII y XVII.

Independientemente de lo anterior, las responsabilidades encargadas a estos Servidores Públicos se enuncian en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente en el artículo 5° que se transcribe íntegramente: --

" ARTICULO 5° Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las Dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de la decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de estos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el perso-

nal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la Fracción I de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o -

entidades, formarán parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Sub-Tesorero;

IV.- En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas ".

Atendiendo al espíritu de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encontramos que el Artículo 7° señala: " Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el Artículo 5°, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación ". Lo cual a nuestro entender no deja lugar a duda respecto a que ésta clasificación está sujeta al juicio de valor que emitan los funcionarios o servidores públicos encargados de elaborar la propuesta de creación de puestos, cuando entrañan funciones similares o análogas a las descritas en el Artículo 5° de la Ley que se comenta. Sin embargo los Catálogos Institucionales de Puestos contienen algunos puestos de confianza que no realizan las funciones de ese artículo, dejando a las personas que los ocupan en un estado de indefensión; toda vez que el Artículo 8° excluye expresamente del Régimen de la Ley, a los Trabajadores de Confianza.

2.1 SU PARTICIPACION EN LA ORGANIZACION.

Por lo expuesto, creemos que el formar parte de la Capa Social de los Trabajadores de Confianza, en los distintos niveles de Responsabilidades y Jerarquía, los ubica en una posición de desventaja en relación a los Trabajadores de Base y los condena a aceptar bajo esa clasificación los principios de respeto y subordinación hacia sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado.

Las disposiciones anteriores en estricto apego al Artículo 47° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son de observancia general para cualquier persona que tenga un cargo o comisión en las Dependencias del Gobierno Federal, pero que en tratándose de los Servidores Públicos con nombramiento de Confianza los hace más vulnerables a su aplicación y en consecuencia la subordinación adquiere la calidad de "incondicionalidad" o "vasallaje", so pretexto de violar estos principios sustentados en la Ley aludida.

Retomando las actividades que se contemplan en el texto del Artículo 5° de la Ley Burocrática, admitimos que tienen un peso específico y una importancia singular a discusión las que se refieren a: Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización, Manejo de Fondos y Valores, Auditoría, Control Directo de Adquisiciones, Asesoría o Consultoría, Secretarios Particulares, los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, así como los enunciados de los Poderes Legislativo y Judicial pues se pretende garantizar la facultad de remoción para estos cargos, por factores de orden político y de probidad principalmente.

No obstante, en la práctica, estos puestos tienen un grado de responsabilidad y son calificados atribuyéndoles una puntuación que determina también el nivel de percepciones que les corresponden a cambio de los servicios prestados.

Así, para la Administración Pública, la Capa Social de Servidores Públicos de Con

fianza del Primero y Segundo Nivel, viene a constituir la piedra angular en la que descansa el peso de la Administración, pues son en suma quienes ejercen el poder de decisión en la realización de los Planes y Programas dentro del Servicio Público Federal.

Son estos servidores quienes con sus conocimientos, experiencias y dedicación contribuyen de manera determinante en el éxito o fracaso de un proyecto.

Es de mencionarse que la actuación de los Servidores Públicos de Confianza en las organizaciones, es el reflejo de la política general que dicta el Ejecutivo Federal, en el Plan Nacional de Desarrollo que se establece por períodos sexenales y como es lógico, al concluir la gestión presidencial se generan los cambios en los puestos del Primer Nivel, siguiéndolos los del Segundo y así sucesivamente. Este cambio de Servidores Públicos es el factor inequívoco que impide dar continuidad a las acciones del Estado, generando en más de las veces que haya interrupción en las tareas programadas, llegando al extremo de hacer a un lado los Programas que se venían operando, e imponiendo los nuevos criterios sustentados en ocasiones por puntos de vista personales, más que institucionales y sin tomar en cuenta su funcionalidad.

Por lo anterior, la auténtica Filosofía de la Administración Pública sufre un deterioro estructural derivado de la voluntad individual, a lo que puede añadirse el sabotaje burocrático que practican los servidores públicos salientes, en quienes se genera una actitud egoísta, consecuencia de su remoción sin percibir ningún tipo de liquidación o indemnización por los servicios prestados, en función al tiempo que sirvieron a la sociedad.

La falta de indemnización de los Servidores Públicos, no sólo se concreta a esta Capa Social, toda vez que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contempla la obligación para el Estado de otorgar la indemnización que consagra el Artículo 123 Apartado "A", Fracción XXII de la Constitu-

ción Política, consistente en el pago de 3 meses de salario a los trabajadores de la planta productiva, garantía reglamentada en el Artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo.

Así, si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del Apartado "A", en su numeral 49 Fracción III exime al patrón de la obligación de reinstalar a los Trabajadores de Confianza, también lo es, que subsiste la obligación de cubrir a esta clase de trabajador la indemnización que corresponda en el caso de que la rescisión laboral sea imputable al patrón.

Al igual, por la trascendencia del concepto "Confianza" determinante de la Relación Laboral, la Ley Federal del Trabajo, en el Título Sexto denominado "Trabajos Especiales" incluye en su Capítulo II, cinco artículos que contienen disposiciones concretas y limitadas en lo que respecta a los derechos y obligaciones de los Trabajadores de Confianza, destacando el texto del Artículo 185 que por su importancia se reproduce a continuación:

"Artículo 185: El Patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de confianza, aún cuando no coincida con las causas -- justificadas de rescisión a que se refiere el Artículo 47". (124)

A nuestro juicio, la aparente protección que les otorga la Ley Federal del Trabajo, deja a criterio del que interpreta la pérdida de confianza cuando se sustenta en un motivo razonable, con lo cual y al no haber un capítulo expreso en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se deben aplicar supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, conforme lo prescribe el Artículo 11 de la Ley Burocrática.

En tal virtud, los trabajadores de confianza están condenados a proporcionar su mayor esfuerzo en las funciones que desempeñan, a sabiendas de la inestabilidad laboral de que son objeto, no obstante el grado de responsabilidad que se le --

(124) Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970.

asigna en virtud del nombramiento expedido a su favor.

Como hemos venido señalando, el Servicio Público es una actividad con tendencias naturales de crecimiento y por ello el Estado demanda cada día de administradores profesionales, con la salvedad de que tal exigencia ha conducido en los últimos sexenios a evaluar el nivel académico, más que el perfil profesional para asignar los nombramientos en puestos de confianza, ello con el propósito de asegurar un mínimo de conocimientos de los Servidores Públicos.

La tendencia es clara, observando en el presente régimen que la escolaridad de los Servidores Públicos del primer y segundo orden se ubica en el Nivel Superior y de Posgrado, lo que presume mayor calidad en la consecución de los Programas de Gobierno y en la toma de decisiones, resultado de la complejidad y diversidad de las acciones del Estado, profesionalización que va en aumento.

Sin embargo, se sigue pasando por alto el perfil profesional de los Servidores Públicos, atendiendo a las circunstancias de orden político y coyuntural que se presentan. Esta práctica que no ha sido desterrada de los procesos de Selección, constituye un grave problema en lo que respecta a la eficiencia, pues no es raro encontrar en el Directorio de cualquier Dependencia Gubernamental, registrados a Servidores Públicos con un Título o carrera profesional, desempeñándose en puestos que corresponden a otro perfil profesional.

Amén de lo expresado, el Servidor Público de confianza que ocupa los puestos de la Segunda Capa Social trátense de Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento, ejecutores de las actividades operativas en las Dependencias y Entidades del Sector Público enfrentan la natural resistencia de los trabajadores de la última Capa Social dentro de la organización, es decir la oposición y el rechazo de los Servidores Públicos de Base, que constituyen el grueso de la materia de trabajo y quienes en última instancia son la célula operadora de las actividades específicas que en su conjunto sirven al Servidor Público de Mandos Me --

dios para soportar la gestión administrativa y someterlas a la evaluación del Servidor Público Superior que corresponda.

Este rechazo, tiene su origen en los antecedentes sociológicos que ya se mencionaron derivado de la estratificación y división de clases o castas de Servidores Públicos, aunado a la distinción que hace la propia legislación vigente y desde luego a las abismales diferencias salariales, sin olvidar el STATU-QUO que gozan en la organización.

2.2 PERMANENCIA EN EL CARGO.

En el apartado anterior, así como en el relativo a las facultades de Remoción, se precisó que los trabajadores de confianza pueden ser removidos de sus cargos por distintas circunstancias, lo cual para efectos del punto que tratamos tiene una especial relevancia por las siguientes apreciaciones.

Los Servidores Públicos de Confianza, son los encargados de la ejecución propiamente dicha de los Programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, tareas que no pueden ser materializadas en forma individual y para ello deben apoyarse en el personal operativo de que se dispone en cada Dependencia o Entidad.

En tal virtud y con la conciencia de la temporalidad del nombramiento que ostentan, se avocan desde el ingreso a la organización, a asimilar las nuevas responsabilidades del puesto asignado y a instrumentar las acciones de las directrices que les son fijadas, buscando la congruencia en el menor tiempo posible, a fin de legitimarse en el puesto.

Por esto, la actitud individual del Servidor Público, está íntimamente ligada al aspecto psicológico, sus convicciones morales, sus principios éticos y sus intereses políticos, a los que debe sumar la dedicación, lealtad, institucionalidad y subordinación incondicional, a cambio de una permanencia laboral indeterminada, pues en algunos casos se presenta por espacio de un sexenio y en otros es menor el tiempo del encargo.

De manera que la rotación de personal a que alude la teoría administrativa, se presenta con mayor incidencia en las dos primeras Capas Sociales de la Administración Pública y es acelerada a partir del tercer año de gobierno del Presidente en turno, dejando a la última Capa Social de trabajadores operativos y/o de Base la encomienda de continuar sus labores y además aplicar la vieja costumbre de enseñar o adiestrar a los Servidores Públicos de Confianza entrantes sobre las actividades que se interrumpieron y soportar una vez más el cambio de sus superiores jerárquicos y el estilo de dirección, lo que les demuestra que sus esfuerzos de dedicación, esmero, discreción y preparación para ascender a las posiciones más altas en puestos de confianza vacantes, aspiraciones legítimas de superación, son frenadas, toda vez que la facultad para designar a estos funcionarios es de carácter estrictamente discrecional, circunstancias que conducen a los trabajadores de base a sufrir una desmotivación paulatina que se desencadena en un sentimiento de frustración colectivo.

Por último, la inestabilidad laboral de los Servidores Públicos de Confianza, a quienes se les garantiza en forma exclusiva la percepción salarial y la seguridad social, propicia la necesidad de allegarse de mayores beneficios económicos, indispensables para asegurar su futuro y el de su familia, ante la injusticia que representa la falta de garantía de estabilidad laboral e indemnización, así como la exigencia de cumplir satisfactoriamente su misión, apareciendo el fenómeno de la corrupción, mismo que no pretendemos justificar sino únicamente enunciar, señalando una de las causas que a nuestro juicio hace imposible su erradicación.

Antes de finalizar este aspecto que consideramos importantísimo, debemos agregar que la falta de Reglamentación en el Apartado "B" de estos Servidores Públicos de Confianza, en las capas intermedias, conlleva a que se les remueva de su encargo con un simple oficio o sin él, en ocasiones transgrediendo el orden Constitucional de las garantías individuales de audiencia y legalidad, concretamente

los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que por temor a las represalias de quienes les niegan el derecho al trabajo, apoyándose en el principio de autoridad o en la supuesta motivación de pérdida de confianza porque no son de la confianza del nuevo titular de la Dependencia de que se trate, no defienden su derecho al trabajo.

Sin embargo, hemos podido constatar la procedencia por la Vía del Amparo Indirecto en materia Administrativa ante el Juzgado de Distrito, como el recurso que pueden intentar estos Servidores de Confianza en rangos intermedios, como excepción, obteniendo el Amparo y Protección de la Justicia de la Nación en contra del acto reclamado, sustentado en los artículos 103 fracción I y 107 de la Constitución Política.

En este sentido, la Ley de Amparo que regula el procedimiento, posibilita al Servidor Público de Confianza en su calidad de ciudadano, a recurrir a esta instancia como la única y última vía de protección por violación a sus garantías individuales.

Lo anterior se realiza con el objeto de que el Amparo nulifique los efectos del acto reclamado y todos los subsecuentes que de él se deriven, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de presentarse la violación y restituyéndole al agraviado el goce pleno e íntegro de las garantías individuales violadas, a fin de dejar sin efecto la orden de Baja y se proceda a la reinstalación del quejoso en el empleo que desempeñaba a partir del día en que se produjo aquella en forma ilegal y en contra de la cual se obtiene el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión.

Por tal motivo, al instaurarse el juicio de amparo, se inicia la substanciación del procedimiento, en el cual el agraviado funda y motiva el acto reclamado tal como lo dispone el artículo 5º de la Ley de Amparo, es así que la Autoridad Responsable que en este caso es el Titular de la Dependencia o Entidad de que se

trate, debe rendir el informe justificado ante el juez del conocimiento y al no justificar fehacientemente que se otorgaron al agraviado las garantías que consagran los Artículos 14 y 16 Constitucionales, procede ordenar la suspensión definitiva del acto reclamado y en consecuencia la rein vindicación absoluta del derecho del que se lo privó en forma ilegal.

A manera de corolario, diremos que aquel Servidor Público de esta Capa Social — que recurre al Juicio de Amparo obteniendo fallo favorable, es mal visto por el resto de los servidores públicos de confianza y por lo tanto es señalado como disidente.

3. FACTORES QUE INCIDEN EN LA PRODUCTIVIDAD.

Como se dejó precisado en el punto anterior, es de considerarse que en la Administración de los Recursos Humanos y la relación sui-generis del Estado con sus Servidores, hay varios factores que inciden en la productividad uno de ellos es sin lugar a duda la clara diferenciación de las clases o castas sociales, resultado de la estratificación.

Los demás factores, habremos de analizarlos en el punto que tratamos partiendo de dos concepciones antagónicas sostenidas por algunos teóricos. El tratamiento de la burocracia como sistema específico de organización y gestión implica elegir entre estas concepciones: "Eficiente y Funcional" e "Ineficiente y Disfuncional". La primera concepción es el enfoque de Max Weber quien la justifica argumentando: "La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización, donde la precisión, rapidez, univocidad, oficialidad, continuidad, discreción, uniformidad, rigurosa subordinación, ahorro de fricciones y costas objetivas y personales, son infinitamente mayores en esta organización burocrática, monocrática, servida por funcionarios especializados, en donde el trabajo pagado es inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración.

(125)

(125) Barenstein Jorge. Op. cit. p.p. 66 y 67.

En contraposición encontramos el enfoque de Merton, al considerar a la burocracia como un sistema formalista, cuya racionalidad y funcionalidad son solo aparentes y que en la realidad resulta sustancialmente irracional y disfuncional, aseverando que la burocracia es una enfermedad.

Nuestro criterio no es coincidente con ninguna de las dos posiciones radicales, pues reconocemos la necesidad de una organización del Estado con los objetivos descritos en forma ideal por Weber, sin dejar de aceptar que la concepción peyorativa en nuestro país respecto a la burocracia, está enfocada no a la "Burocracia como patología" sino a la "patología de la Burocracia" refiriéndose a las frecuentes desviaciones, o excesos en la práctica, que producen ineficiencia y por ende una baja productividad, amén de reconocer que los dos enfoques se dieron en contextos socio-político-económicos completamente distintos.

Por ello y con la firme convicción de que el sistema de la organización de los Recursos Humanos en la Administración Pública, es rescatable en su concepción general, abordaremos los factores que inciden en la productividad a través de la dialéctica.

3.1. VOCACION DE SERVICIO.

La productividad en el Sector Público está estrechamente vinculada con el factor humano, siendo esencial para la Administración Pública. De las actitudes y aptitudes de los Servidores Públicos en todos los niveles y áreas de responsabilidad depende que las acciones de superación administrativa se aceleren o retrasen.

El régimen actual de administración se ha empeñado en transformar los estilos tradicionales de trabajo, las rutinas anacrónicas y los procedimientos inoperantes, a pesar de la resistencia de los Sindicatos y algunos políticos. De ahí que exista la decisión de mejorar la relación de trabajo entre el Estado y sus Servidores Públicos.

Bajo este esquema y dado que el servicio público es desarrollado por hombres, es inevitable referirnos a algunos aspectos intrínsecos del hombre y su psique. Desde la aparición del Estado Moderno tal como lo conceptuó Nicolás Maquiavelo, la-

vocación de servicio sería un elemento sustancial para el hombre que aceptara un cargo público, lo cual se dice fácil pero tiene una importancia trascendental -- porque para algunos presupone una actitud de devoción y no de vocación en sí misma.

Sin embargo el concepto de vocación de servicio si bien es cierto esta defendido por muchos, en el transcurso del tiempo ha sufrido una transformación, ya que en la época actual la vocación se ha visto seriamente disminuida cuando los servidores públicos con vocación, (entrega y lealtad), experimentan limitantes de superación profesional y económica, traduciéndose en frustración.

Tradicionalmente se ha establecido que para que una persona ingrese al servicio del Estado, debe identificarse con el órgano de la función pública, conociendo -- sus objetivos y las acciones que le corresponderán realizar para conseguir los -- fines y metas fijados, lo que se facilita con la llamada Inducción.

También se han incorporado sistemas de administración que estudian y aplican sus teorías al empleado público, mediante el proceso inicial, vía Reclutamiento y -- Selección de Personal, mismo que opera en forma parcial y no estrictamente funcional, debido a circunstancias peculiares como lo son la intervención del Sind icato y las imposiciones de los servidores públicos de alto rango. En este proceso, se debe aplicar exámenes de conocimientos y aptitudes, así como los llamados exámenes psicométricos que incluyen pruebas aceptadas por los psicólogos modernos, con cierto grado de confiabilidad en lo que atañe al coeficiente intelectual, capacidad de sociabilización e integración del individuo. Aunado a lo ante rior, debemos considerar que la vocación de servicio, desde el punto de vista -- práctico y humano tiene distintas interpretaciones, pues hay quienes la entienden como una subordinación incondicional pero no a las instituciones, sino a las personas que tienen la titularidad de la representación, transformándola en obediencia ciega, para aprovecharla en beneficio del interés personal, por encima -- de los fines institucionales.

La vocación de servicio presupone la aceptación de las obligaciones y --

su cumplimiento irrestricto, para llevar a cabo una tarea determinada dentro de los programas administrativos de las dependencias, asegurando que el individuo que realiza el Servicio Público sea el idóneo dentro de su potencialidad para asignarle la responsabilidad de un cargo público.

Por lo anterior, hipotéticamente hablando, la persona que ingresa al Servicio del Estado, debe ser evaluada dentro del proceso administrativo en atención a su competencia, capacidad, moralidad y eficacia, debiendo reunir las condiciones legales necesarias, pues de lo contrario podría ocasionar perjuicios en su actuación dentro de la Dependencia, como a los particulares a quienes en suma está dirigida la acción del Estado.

Desde el punto de vista de la ética, la vocación de servicio impone el deber de diligencia en la prestación de los servicios personales, como las condiciones que el servicio requiera, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos aplicables con dedicación activa, impuesta a través del nombramiento aceptado. Así también, la diligencia de asiduidad, se traduce en responsabilidad, continuidad en el servicio, imparcialidad y neutralidad; toda vez que el auténtico Servidor Público en el sentido estricto, debe carecer de interés material de cualquier clase en los actos, adjudicaciones o administración de los recursos públicos sobre los cuales tenga la responsabilidad y su vigilancia.

Los anteriores atributos constituyen en rigor el compromiso del individuo cuando manifiesta su voluntad de aceptar un nombramiento tal como lo precisa el Artículo 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, asumiendo los deberes inherentes al mismo y las consecuencias que sean conformes a la Ley, al uso y la buena fé, pues en el caso de que puedan verse afectados los intereses del Estado Mexicano y que pongan en peligro su existencia, el Servidor Público se encuentra obligado a resguardar el fiel cumplimiento de la Constitución y de las Leyes que de ella emanan.

Pero, pese a las obligaciones morales que impone la Ley en el acto del nombramiento, en la realidad se observa que en muchas dependencias gubernamentales la vocación de servicio, lejos de formar parte de una cultura organizacional del Estado, contribuyendo a alcanzar las metas fijadas en el tiempo establecido resultado de una actitud grupal que refleja los principios y atributos que hemos mencionado, en aras de lograr mayor eficacia y por ende productividad, no es sino un concepto plasmado en los libros de texto o letra muerta que afecta de manera importante la actividad del Estado en el rubro del Servicio Público. En este orden de ideas, es inevitable mencionar que no puede hablarse de vocación de servicio aún cuando la intención inicial de una persona que ingresa al Servicio Público en una Dependencia sea manifiesta, porque en el devenir del tiempo, la misma se ve entorpecida o disminuida por los factores y circunstancias del medio a que nos referimos anteriormente; llevándolo en forma por demás irremediable a la pérdida de esa actitud y al sentimiento de insatisfacción.

Por otra parte, la vocación de servicio ante las reducidas expectativas de desarrollo profesional o mejoramiento económico traducido en el corrimiento de los escalafones, actualmente inoperantes en la mayoría de las Dependencias, hace de los trabajadores de base con vocación, prácticamente una casta con muy pocas posibilidades de ascenso a niveles superiores en puestos de mayor responsabilidad y con remuneraciones superiores que en teoría debieran ocuparse por las personas más capacitadas y con mayor experiencia en el área del conocimiento específico, ya sea técnica o administrativa, inclusive. (126)

Sin embargo, estamos convencidos que a través de un cambio de filosofía en las estructuras de la Administración Pública respaldada por la voluntad política --

(126) Alvarez Román, Jesús Antonio. Las Relaciones Humanas. Editorial Jus, S.A. México 1976. p. 131.

del Titular del Poder Ejecutivo, sería rescatable la auténtica Vocación de Servicio de los servidores públicos en todos los Niveles de las Capas Sociales.

3.2. ROTACION DE PERSONAL.

En los esquemas modernos del Servicio Civil que se aplican en los países desarrollados, tiene una importancia relativa la rotación del personal, lo cual se consigue con la operación del escalafón funcional e intercomunicado que se apoya en evaluaciones periódicas al desempeño del servidor público, quien recibe en forma continua y obligatoria cursos de capacitación a fin de que su desempeño sea eficiente y continúe adquiriendo conocimientos que le permitan aspirar a puestos de más alto nivel dentro de la organización, por lo cual al darse una vacante se cuenta con el elemento humano suficientemente preparado para reemplazar al Servidor Público saliente, recorrer los escalafones y a su vez posibilitar la ocupación de las plazas vacantes de áreas distintas, intercomunicando los propios escalafones con la debida preparación de cuadros de personal de reemplazo.

De esta manera, desde el punto de vista ideal, la organización vive constantemente un proceso permanente de interés por el aprendizaje y actualización, naciendo el espíritu de competencia, el cual puede ser leal o desleal entre los miembros y desde luego aparecen también los conflictos interpersonales que pueden ser ocultados por los involucrados o llegar al extremo de hacerlos públicos y afectar al clima institucional; porque no se debe olvidar que en cualquier latitud, los Servidores Públicos son seres humanos con cualidades defectos y provistos del egoísmo natural del ser humano. Por lo que no dudamos que a pesar de los halagos y reconocimientos que hacen algunos estudiosos y defensores del Servicio Civil implementado en otros países, este sistema administrativo tenga graves deficiencias.

En nuestro país, la Administración Pública en materia de servicios personales, no muestra una rotación de personal en todas las Capas Sociales, por las circunstancias a las que hemos hecho mención, surgiendo un fenómeno digno de subrayar, toda vez, que en las dos primeras Capas de Trabajo sí existe esa marcada tendencia a la rotación y por el contrario la última Capa de Trabajadores Operativos se mantiene incólume y prácticamente estática, resultado de la política de remuneraciones que da un tratamiento distinto a los Servidores Públicos de Confianza y a los Servidores Públicos de Base, aunado a la discrecionalidad utilizada para la designación de los puestos de Confianza que al mismo tiempo reciben mayores remuneraciones como contraprestación a sus funciones y responsabilidad.

Así, el derecho escalafonario a que alude la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Título Tercero denominado "Del Escalafón", es en la actualidad un mito, pues los puestos a los que se puede aspirar son exclusivamente de Base por lo tanto, el interés de obtener un ascenso es para aquel Servidor Público que ingresa al Servicio con un nombramiento en un puesto y nivel salarial de nivel inferior, o bien para aquel que habiendo transcurrido varios años desde su ingreso no ha podido obtener un ascenso.

Además de lo anterior, la Ley Burocrática en su numeral 54 establece la obligación de funcionamiento de la Comisión Mixta de Escalafón, con igual número de representantes del Titular de la Dependencia y del Sindicato respectivo. Estas Comisiones han venido funcionando con fuertes limitantes de orden técnico en las Dependencias cuyos Sindicatos han exigido su operación pero debido a que la normatividad escalafonaria no ha sido uniforme, este Sistema Escalafonario no opera en la totalidad de las Dependencias gubernamentales.

Amén de lo expuesto, la rotación de personal también se deriva de factores tales como la Remoción, Renuncia y cambios de Adscripción en las Dependencias del Sector Público, factores naturales que influyen de manera sumamente limitada y que no contribuyen a elevar la productividad de los Servidores Públicos.

Por lo señalado, estimamos que la productividad en la Administración Pública puede ser incrementada si se instrumentaran las acciones que se han venido planteando a través de los años y con los mecanismos que prevé la propia ley, esto es mediante la adecuada impartición de la Capacitación, así como la auténtica operación del Escalafón en el cual se incorporaran los puestos de confianza de rangos intermedios, aún para ocupar puestos equivalentes a Director General, lo que vendría a constituir un auténtico estímulo y reto para el Servidor Público.

3.3. ANTIGUEDAD.

Otra causa a nuestro juicio importante de señalar es la relativa a la antigüedad en el empleo o servicio público.

La antigüedad, en el sentido estricto la constituye el simple transcurso del tiempo desde el ingreso al servicio, hasta la fecha de separación del cargo que se esté desempeñando.

En este sentido, cuando se reformó el Artículo 123 Constitucional, agregando el Apartado "B" en el año de 1960, se le atribuyó una importancia especial a este concepto, principalmente para reconocer, el esfuerzo imprimido a la actividad laboral y su necesaria repercusión en la naturaleza humana que sufre un detrimento natural e irreversible, así como sustentar principalmente el derecho al ascenso y el beneficio social.

Desde luego, que la antigüedad había sido ya tratada en el originario Artículo 123 Constitucional, cuando en su fracción XXIX se expresó la creación de la Ley del Seguro Social, la cual comprendería los seguros de invalidez,

de vejez, de vida, entre otros, lo que estaba encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, en el concepto amplio de la Seguridad Social.

Con la inclusión del Apartado "B" al Artículo 123 de la Carta Magna tutelando la relación laboral del Estado con sus trabajadores, se recogió el espíritu protector para este sector de servidores públicos, ya que en su fracción VIII se precisó: " Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad..."

También se obligó a sujetarlos a la seguridad social señalándose, que el organismo que se creara a través de la Ley reguladora, establecería las bases mínimas para proteger a estos trabajadores en caso de jubilación, invalidez, vejez y muerte, tal como lo especifica la fracción XI inciso a) de dicho Apartado.

De ahí, nuevamente aparece un fenómeno repetido como una constante social, derivado de una preocupación permanente de los hombres, es decir, la cuestión — relativa a las relaciones de trabajo para conjugar los intereses e ideales con sus necesidades vitales, asegurando al respeto de sus derechos, el cuidado de sus vidas y la atención de su bienestar individual, familiar y de clase.

En este sentido la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho Apartado, fue aún mas allá otorgándole una importancia especial al concepto de antigüedad al garantizar la inamovilidad de los servidores, convirtiéndolos en trabajadores de base, con el único requisito de que hubieran laborado por un tiempo mínimo de seis meses y sin nota desfavorable en su expediente (artículo 6°). Esta disposición ha sido el bastión para los Sindicatos Oficiales, generando opiniones encontradas de algunos teóricos y la propia sociedad, toda vez que es necesario acreditar

fehacientemente el incumplimiento o violación a las leyes y ordenamientos respectivos, para cesar los efectos del nombramiento de un trabajador con esta calidad, independientemente de su antigüedad, repercutiendo en una muy reducida rotación de personal, además de generar una actitud generalizada de pasividad, indiferencia, conformismo, lentitud e inercia hacia las actividades que le son asignadas.

De manera que la intención que buscaran las organizaciones de Servidores Públicos al luchar por su inclusión y reconocimiento en el Texto Constitucional, sólo se logró en forma parcial, pues en principio obtuvieron la inamovilidad, la protección legal a sus derechos como trabajadores de base, la garantía del derecho escalafonario y la seguridad social, traducida en los beneficios que les concede la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en función a la antigüedad acumulada.

Asimismo, en materia salarial y de prestaciones la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé en su artículo 34 el pago de una prima como complemento al salario en el monto o proporción que se fije oportunamente en los Presupuestos de Egresos correspondientes.

Esta prestación se cubre en forma general a todo aquel Servidor Público que acredite su antigüedad independientemente de la naturaleza laboral (Confianza-Base), conforme la tabla siguiente:

Tiempo de Servicios:			Monto (Pesos)
De 5 años a menos de 10 años :	Un quinquenio (A-1)	\$	28,120.
De 10 años a menos de 15 años :	Dos quinquenios (A-2)		33,740.
De 15 años a menos de 20 años :	Tres quinquenios (A-3)		50,620.
De 20 años u menos de 25 años :	Cuatro quinquenios (A-4)		67,500.
De 25 años o más :	Cinco quinquenios (A-5)		84,380.

Ante el evidente deterioro del poder adquisitivo del salario, que enfrenta la clase trabajadora en los últimos sexenios, el monto asignado por este concepto

resulta insuficiente para resarcir al trabajador del deterioro natural al emplear su fuerza de trabajo y complementar de manera importante sus ingresos. Por ello, como una acción más del Poder Ejecutivo, en el Diario Oficial de la Federación del 27 de marzo de 1992, se publicó el "Decreto por el que se establece en favor de los Trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un Sistema de Ahorro para el Retiro". Llamado comunmente "SAR". En los Considerandos del Decreto, se alude al objetivo más amplio de política de asistencia y Seguridad Social contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, al impulsar la protección a todos los mexicanos brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con un manejo responsable y cuidadoso de los recursos destinados a dicho objetivo, entre los cuales su refrenda el fomento del ahorro interno para la inversión y el esfuerzo de las medidas necesarias para que los trabajadores al Servicio del Estado, puedan mejorar su situación económica, particularmente al momento de su retiro.-

(127)

También respetando la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial, se posibilita el acceso de los servidores públicos que dependen de ellos a fin de dar congruencia a lo que contemplan los artículos 1º y 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo el Artículo Primero del Decreto que se comenta, concede la atribución a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para emitir la autorización de incorporación al Sistema para el Retiro y en su numeral Segundo obliga

(127) Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 27 de marzo de 1992.

a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública a enterar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el importe de las aportaciones que se realicen para tal efecto, mediante depósitos de dinero en favor de cada trabajador.

Las aportaciones anunciadas serán calculadas en forma mensual, por el importe equivalente al 2% del sueldo del tabulador de acuerdo al puesto y nivel de cada trabajador, cubierto con cargo al presupuesto de las Dependencias y Entidades, estableciéndose como límite superior de dicho sueldo, el equivalente a 25 veces el salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal, elevado al mes (Artículo Tercero).

Las cuentas individuales así abiertas, serán administradas por instituciones de crédito y solo tendrán las limitaciones impuestas por el propio Decreto que creó este Sistema de Ahorro para el Retiro.

Cabe señalar que con posterioridad a la publicación del Decreto antes mencionado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaboró las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de mayo de 1992, las que precisan los mecanismos de operación del Sistema al que desde luego se incorporaron los Servidores Públicos en activo a partir de que entró en vigor el Decreto aludido.

Con lo anterior podemos constatar que en lo relativo a la prestación del Sistema de Ahorro para el retiro no se hace distinciones entre las Capas Sociales de Trabajadores Públicos, siendo igualmente aplicable a los servidores públicos de Confianza y de Base, atendiendo exclusivamente a la condición humana y a su calidad de trabajadores.

3.4 ACUERDO NACIONAL PARA LA ELEVACION DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD.

El mundo del trabajo, el que tiene en los sindicatos su forma vital de organización, atraviesa los tiempos más difíciles de su historia. Producto genuino

del siglo pasado, el sindicalismo hace compañía a la Cultura del progreso amasada por el capitalismo. Al finalizar el siglo XX se agotan las páginas de una idea de progreso concebida de manera unívoca e inexorable hacia la felicidad y su mentalidad, inflamada de futurismo progresista independientemente de cual fuese su sustrato ideológico.

Por ello los tiempos que corren imponen a los modelos y prácticas que dieron sentido y contenido a la mayor parte de las Instituciones modernas, condiciones apremiantes de cambio, determinadas por el paso de nuevos procesos económicos y la presencia de inéditos movimientos sociales. El mito del progreso ha dejado de serlo precisamente por los efectos destructivos de su libre albedrío.

En México la influencia del Sindicalismo condujo a una forma depurada de Constitucionalismo y fue axial en la continuidad de la Revolución. Su papel fue y es determinante para, de acuerdo con una concepción originaria, encontrar los equilibrios necesarios entre los factores más avanzados de la vida económica de la Nación, en favor de una República democrática y un programa de justicia social. De ahí que los sindicatos nacidos de ese régimen tengan mucho que aportar en la revisión del papel del Estado que surgió de la Constitucionalidad entendida como una obra histórica perfectible.

Desde luego que la multidiagnosticada anquilosia que padecen las estructuras del sindicalismo en general y que no es ajena a los sindicatos de las Dependencias de la Administración Pública que agrupan a la gran mayoría de trabajadores pertenecientes a la última Capa Social de la estratificación, puede ser abatida en la medida en que las mismas bases gremiales presionan por mayores espacios de participación en la vida de sus organizaciones, conjugando estos esfuerzos con el sistema político que ha dado muestras de signos importantes de transformación democrática en el que se ponga de manifiesto la correspondencia de estructuras, Capas Sociales y prácticas sindicales.

Así tratando de disminuir el común denominador de la " ineficiencia de la buro -
cracia ", que va acompañada del Autoritarismo y la Corrupción, en el que
para la mayoría de Servidores no hay un objetivo social que perseguir, además
de la situación de crisis económica en la que se debate el país y las -
presiones externas derivadas de la negociación de la Deuda Externa y el
anunciado Tratado de Libre Comercio, se vió la necesidad de buscar una
corrección paulatina seguida del consenso para elevar la productividad en
toda la actividad económica.

Por lo anterior se sentaron las bases para celebrar el " Acuerdo Nacional
para la elevación de la Productividad y la Calidad " en el cual tuvieron
participación los sectores Obrero, Campesino y Empresarial así como el
Gobierno Federal a su vez sustentado en el " Programa Nacional de Capaci -
tación y Productividad ", en el que se define a la Productividad como un
cambio cualitativo que permita a la sociedad, tanto en la empresa pública,
privada o en el sector social, hacer más y mejor las cosas, utilizar más
racionalmente los recursos disponibles, participar más activamente en la
innovación y en los avances tecnológicos, abrir cauces a toda la pobla -
ción trabajadora para su más activa y creativa participación en la activi -
dad económica y en los frutos generados en ella ".

Esta conceptualización tan ambiciosa no puede concebirse en un solo factor como
lo es el elemento humano, sino que a la par deben combinarse otros facto -
res como lo son la planeación, integración, administración, desarrollo -
y evaluación del proceso productivo, así como la disponibilidad de recursos
financieros, el ambiente de trabajo y la capacidad de adaptación a los -
cambios tecnológicos, adquiriendo por lo tanto la calidad de ser una res -
ponsabilidad colectiva que concierne a todas las Capas Sociales de una -
Dependencia o Entidad.

El Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad, se firmó en la residencia oficial de los Pinos, con fecha 25 de mayo de 1992, participando el Gobierno Federal representado por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Secretario de Desarrollo Social, el Secretario de Educación Pública y el Secretario de Gobernación. Por el Sector Obrero el Presidente del Congreso del Trabajo, el Secretario General de la Confederación de Trabajadores de México entre otros y por los trabajadores del Estado el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Así como los dirigentes de los Sectores Campesino y Empresarial respectivamente. Como Testigo de Honor del Acto fungió el Ciudadano Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. - Carlos Salinas de Gortari.

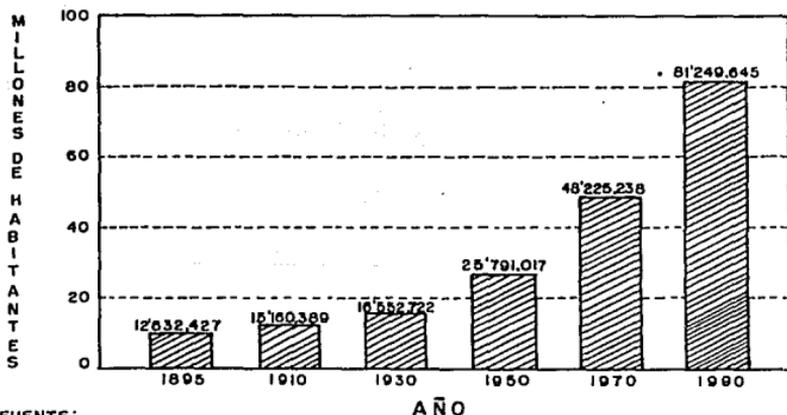
En el Acuerdo se fijaron las siguientes Líneas de Acción:

- Modernización de las estructuras organizativas del entorno productivo, entre otras, las empresariales, sindicales y gubernamentales.
 - Superación y desarrollo de la administración.
 - Enfoque en los recursos humanos.
 - Capacitación permanente.
 - Condiciones de lugar de trabajo.
 - Motivación, estímulo y bienestar de los trabajadores.
 - Remuneración
 - Fortalecimiento de las relaciones laborales.
 - Modernización y mejoramiento tecnológico, investigación y desarrollo.
 - Entorno macroeconómico y social propicio a la productividad y a la calidad.
- Los puntos anteriores constituyen la razón de ser de la estrategia del desarrollo: la Evolución Económica del país y en consecuencia el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y la sociedad.

En suma, consideramos este Acuerdo como la oportunidad de abrir una nueva -- fase de la vida laboral y productiva de nuestro país, al que debe agregarse -- el esfuerzo sostenido de una Capacitación creciente, mayor control sobre la -- actividad en el trabajo, sin perjuicios de los derechos laborales adquiridos-- en el devenir histórico y refrendamos nuestra confianza porque se cumplan los objetivos propuestos, sin que en aras de obtener la productividad se disfraze la explotación de la Clase Trabajadora al Servicio del Estado, lo que tendría un efecto regresivo con serias implicaciones de tipo social.

Por lo anterior, el aumento de la productividad es a su vez una exigencia de hacer más eficiente el Servicio Público que demanda la sociedad en función al crecimiento demográfico, para guardar una proporción aceptable. A continua-- ción se presenta una gráfica con el comportamiento poblacional, reportado du-- rante casi un siglo en el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

EVOLUCION DE LA POBLACION DE 1895 A 1990 DEMANDANTE DE SERVICIOS PUBLICOS.



FUENTE:
INDICADORES SOCIODEMOGRAFICOS. XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1990
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA.

4.- REPERCUSIONES ECONOMICAS.

Independientemente de los aspectos de orden individual y colectivo a que nos referimos en el Apartado anterior y que a nuestro juicio representan el costo Social de la Clase Trabajadora al Servicio del Estado, no podemos dejar de considerar que por ser sector productivo, aún cuando en la mayoría de las Dependencias no se generen bienes y servicios de capital, sino más bien realicen actividades de servicio público encaminado a satisfacer las necesidades colectivas; tiene además un costo económico con repercusiones de trascendencia para el resto de la sociedad.

En este sentido, el Gobierno Federal, en el Presupuesto de Egresos de la Federación sometido a la aprobación del Poder Legislativo, año con año presupuesta recursos para destinarlos al gasto en Servicios Personales, a fin de que sean cubiertas las remuneraciones del personal federal.

Así, los grandes rubros que componen el gasto por este concepto en el Gobierno Federal, son Remuneraciones Ordinarias, Complementarias y Eventuales. También se incluyen las repercusiones inherentes a éstos, tales como Aguinaldo, Aportaciones de Seguridad Social y otras varias.

Las remuneraciones anteriores son las que generalmente se destinan al pago del personal administrativo, con sus distintas modalidades independientemente de la Capa Social en la que están inmersos.

El gasto destinado por el Estado para el pago de remuneraciones, está estrictamente vinculado al movimiento y número de plazas autorizados a cada Dependencia en función a su estructura administrativa, así como los Programas específicos encomendados.

Sin embargo, concretamente refiriéndonos al período 1982-1991 que abarca el Sexenio del Presidente Miguel de la Madrid H. y tres años del actual régimen, se observa que el gasto en servicios personales ha crecido al mismo ritmo que el gasto total y a un ritmo ligeramente inferior en relación al gasto corriente del

Gobierno Federal si consideramos la evolución del número de plazas.

Con el objeto de tener mayor claridad sobre el particular, se presenta un cuadro que refleja la tendencia de la evolución de plazas del Gobierno Federal en forma anual en cada uno de los tres poderes de la Unión, sobresaliendo la clara disminución en el número de plazas a partir del año de 1988, en el que el país vivía la más aguda crisis económica y por lo cual hubo la necesidad de implementar serias medidas de racionalización de estructuras orgánicas y supresión de plazas.

EVOLUCION DE PLAZAS DEL GOBIERNO FEDERAL
1982-1991

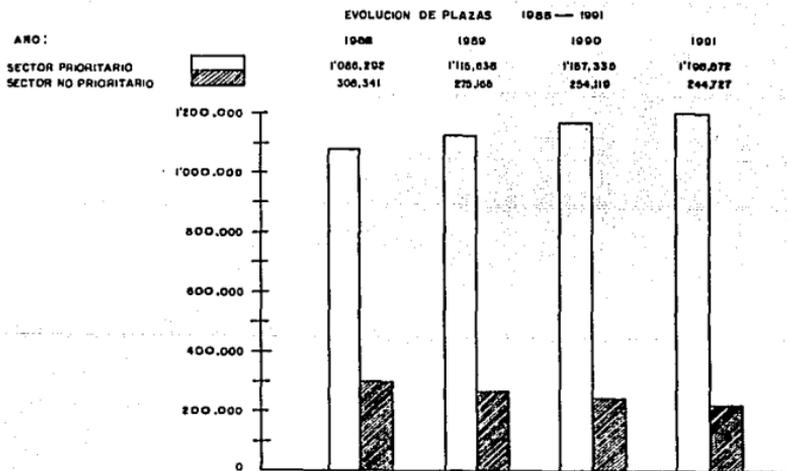
AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
LEGISLATIVO	1'282,567	1'307,370	1'424,700	1'408,164	1'371,110	1'403,800	1'390,700	1'376,717	1'300,800	1'427,010
PODER LEGIS	1,940	2,430	2,660	2,887	2,997	2,247	2,300	2,812	2,812	2,812
PODER JUDIC.	8,670	8,830	9,104	7,082	7,540	8,280	8,971	10,374	11,800	10,000
TOTAL	1'290,000	1'319,000	1'436,000	1'418,000	1'381,000	1'410,000	1'399,000	1'380,000	1'312,000	1'449,000

FUENTE: COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL.

JUNIO 1992

No obstante las políticas de austeridad, dictadas por el Ejecutivo Federal, ante la presión de el peso de la Deuda Externa e Interna; la creciente demanda de Servicios Públicos, cambió la orientación y el criterio de autorización de creación de plazas, sustentándose en las atribuciones conferidas a las Dependencias y Entidades Paraestatales, en la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, respectivamente. Por lo cual se agruparon en dos Sectores: el Sector Prioritario y el Sector No Prioritario.

De esta forma la política de gasto en materia de servicios personales a partir del año de 1988 tuvo un giro importante pues se empezó a atender las necesidades más apremiantes y estratégicas, procurando sostener y aún disminuir el número de plazas del Sector no prioritario, fortaleciendo e incrementando las ubicadas en el Sector Prioritario, como se muestra en el siguiente cuadro.



Con lo anterior se explica la expansión del Sector Público y el crecimiento del número de plazas de Servidores Públicos, debiendo agregar que nuestro sistema económico ha mostrado incapacidad para absorber la mano de obra para el trabajo forzando al Gobierno a actuar como un elemento compensador dando empleo a una gran masa de desocupados lo que impide contar con el número de personal efectivamente calificado.

El número total de plazas reportadas por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil hasta el mes de diciembre de 1991, fué de 1'443,559 plazas, de las que 41,002 corresponden a puestos de Servidores Públicos Superiores, Mandos Medios y Apoyo a Servidores Públicos Superiores que se ubican en las 1a. y 2a. Capas Sociales y las restantes 1'402,557 corresponden al personal operativo de base y confianza de la 3a. Capa Social, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

CLASIFICACION DE PLAZAS DEL GOBIERNO FEDERAL
1 9 9 1

PODER	PUESTOS SUPERIORES	PERSONAL OPERATIVO	TOTAL
EJECUTIVO	36,201	1'390,813	1'427,014
LEGISLATIVO	1,086	3,426	4,512
JUDICIAL	3,715	8,318	12,033
GRAN TOTAL :	41,002	1'402,557	1'443,559

FUENTE : COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL . JUNIO 1992

En este orden de ideas, debe presuponerse que el Gasto del Erario Federal por lo que atañe a los Servicios Personales representa una parte sumamente importante - del Presupuesto, por ello la metodología aplicada en su ejercicio es rigurosa consiguiendo los objetivos específicos y particulares de empleo, como meta fundamental de la inversión o expansión.

4.1. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO.

La regulación presupuestal que implica el Gasto de Servicios Personales en la Administración Pública Federal se encuentra en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, vigente a partir del 1° de enero de 1977 y que abrogó a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.(128) Así y tal como lo dispone el artículo primero, de la Ley en cita, la normatividad y regulación en los renglones de presupuesto, contabilidad y gasto público son aplicados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto como Dependencia de la Administración Pública de acuerdo al artículo quinto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1992.

De ahí que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenga la responsabilidad de salvaguardar los recursos financieros que comprende el gasto público con respecto a las erogaciones por concepto de:

- Gasto Corriente
- Inversión Física
- Inversión Financiera
- Pagos de Pasivo o Deuda Pública

Los conceptos mencionados se realizan para los tres poderes de la Unión,

(128) Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976.

el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, organismos y fideicomisos que para los efectos de la Ley, se denominan " Entidades ".

El Gasto Público debe ser programado basándose en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social para lo cual las Dependencias y Entidades deben orientar y coordinar la planeación, presupuestación, control y evaluación del gasto; presentándolo a la Secretaría de Hacienda, a efecto de su verificación y autorización.

Por ello el Presupuesto de Egresos de la Federación, se contiene en el Decreto - que aprueba la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expensar por el periodo de un año, a partir del 1° de enero, las actividades, obras y los servicios públicos previstos en los respectivos programas en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley invocada.

De tal suerte que las Dependencias y Entidades deberían ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, a fin de proceder al pago de las remuneraciones del personal civil.

Asimismo la reglamentación específica de los preceptos generales de ley aludida, están comprendidos en el " Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ", expedido cinco años con posterioridad a la ley, ante la imperiosa necesidad de aclarar algunos aspectos que dejaron de contemplarse en la Ley, vigente a partir del 1° de enero de 1982. (129)

En el Reglamento se establecen las bases a las cuales deberán sujetarse en materia de los Servicios Personales, de acuerdo a los tabuladores de sueldos, tarifas y demás asignaciones autorizados tanto en el Catálogo de Puestos del Gobierno

(129) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Noviembre de 1981.

no Federal, como en la normatividad dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que respecta a sueldos, se integran tres tarifas regionales, identificándose para tales efectos con los números I, II y III que en orden ascendente se clasifican de menor a mayor costo de la vida, de acuerdo a los indicadores del Banco de México y que en base a éstos se determinan los incrementos futuros, tanto absolutos como porcentuales.

Las modificaciones a las percepciones totales de los trabajadores sólo se pueden efectuar por incrementos salariales o promociones a puestos superiores, conforme a los niveles establecidos en el tabulador de sueldos respectivo.

Cabe mencionar la notoria diferencia que confirma la tésis del trato desigual entre las capas que integran la clase trabajadora al Servicio del Estado, pues existe un tabulador de sueldos de los Servidores Públicos Superiores, Mandos Medios y apoyo a Servidores Públicos Superiores con niveles salariales fijados proporcionalmente a función-responsabilidad, los que desde luego no son del conocimiento general, sino más bien reservado y, los tabuladores de sueldos del personal operativo de base y de confianza, éstos sí de fácil acceso, en virtud de la poca cuantía salarial.

A manera de ejemplo, citaremos que el salario de un Servidor Público de rango Superior en la primera capa social, como lo es un Secretario de Estado, tiene asignada una percepción mensual de alrededor de 77.3 salarios mínimos generales y en contraposición el nivel más alto de un tabulador de sueldos del personal de base, es de tan sólo 3.0 salarios mínimos generales; lo cual se convierte en un abismo entre ésta última capa social y la primera, difícilmente acortable. En forma breve, procederemos a enunciar los conceptos más usuales que constituyen la terminología en materia de sueldos y prestaciones, de acuerdo a las normas para el Ejercicio del Presupuesto:

- SUELDO O SALARIO: Se denomina al sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados... (Art. 32 L.F.T.S.E.)

- PRIMA VACACIONAL: Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, tendrán derecho a recibir éste beneficio otorgado dos veces al año. Los trabajadores que disfruten de uno de los dos periodos de 10 días hábiles de vacaciones, percibirán una prima adicional del 30% sobre el sueldo que les corresponda durante dichos periodos. (Art. 40 L.F.T.S.E.)

- PRIMA DOMINICAL: Los trabajadores que presten sus servicios durante el día - domingo tendrán derecho a un pago adicional de un 25% sobre el monto de su sueldo compactado de los días ordinarios de trabajo. (Art. 40 L.F.T.S.E.)

- GRATIFICACION DE FIN DE AÑO: Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el presupuesto de egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero y 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. (Art. 42 bis L.F.T.S.E.)

Las prestaciones anteriores se asimilan al puesto y forman parte de las prestaciones generalizadas, por lo tanto se otorgan a todos los Servidores Públicos que ocupen una plaza presupuestal, independientemente de la capa social a la que pertenezcan. Pero también subsisten las prestaciones inherentes a la persona, a saber:

- QUINQUENIOS: Por cada 5 años efectivos prestados, hasta llegar a 25, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento al salario, tal como se apuntó en el Apartado relativo a la Antigüedad.

- PAGO POR AYUDA DE DESPENSA: La cantidad para ayuda de despensa, se cubrirá de acuerdo con el monto establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actualmente el monto es de \$40,000 mensuales. El pago deberá ser cubierto libre de gravamen a los trabajadores. (Art. 77 frac. VI de la L.S.I.R.)

- TIEMPO EXTRAORDINARIO: La retribución que se paga por servicios extraordinarios, mismos que no podrán exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas pagándose el doble del salario asignado a las horas de jornada ordinaria. (Arts. 26 y 39 de la L.F.T.S.E.)

- INDEMNIZACION POR SEPARACION INJUSTIFICADA: En el caso que un juicio laboral promovido en contra de la Dependencia, o Entidad sea resuelto por el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a favor del Servidor Público, se deberá cubrir el importe de la indemnización correspondiente, así como los salarios — caídos primas por vacaciones y aguinaldos, en los términos del laudo definitivo. Las Dependencias están facultadas a su vez para efectuar retenciones, descuentos y deducciones al salario de sus trabajadores de acuerdo con lo que establece el Artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que reglamenta la fracción VI del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, como sigue:

- IMPUESTO SOBRE PRODUCTOS DEL TRABAJO: Este tipo de descuento se aplica al total de percepciones del trabajador, en acatamiento a la Ley del Impuesto sobre la renta, con la salvedad de quienes perciban el equivalente o menos del salario mínimo, en cuyo caso opera la exención. (Arts. 77, 78 y 80 de L.S.I.R.)

- SEGURIDAD SOCIAL: se aplica el 8% de descuento del sueldo o salario del Servidor Público para cubrir los seguros y beneficios que establece el Artículo 16 de la Ley del ISSSTE.

- SEGURO COLECTIVO DE VIDA: Este descuento se realiza sobre una de las plazas que pudiere tener el trabajador, según la cuota que establezca la Aseguradora — Hidalgo, S.A. \$ 12.00 mensuales. Con base en el Acuerdo del 1° de septiembre de 1964, por el que se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en nombre y representación del Gobierno Federal, contrate en beneficio de los trabajadores del Servicio Civil de la Federación, un Seguro que los ampare-

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 1964.

- CUOTA SINDICAL: Al personal de base y lista de raya, se le aplicará este descuento, conforme al porcentaje fijado en los convenios Sindicales o Condiciones Generales de Trabajo.

Por último, también se podrán hacer las retenciones por adeudos contraídos por el Servidor Público, supuesto en el que no deberá excederse el monto total del descuento, de un 30% de su salario mensual, atendiendo a las limitaciones que impone el Artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Antes de finalizar este Capítulo, creemos conveniente mencionar que la organización colectiva de los Trabajadores al Servicio del Estado, representada por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, han logrado que el Salario Mínimo, asignado a los puestos del último nivel del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal supere al Salario Mínimo General, decretado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, logro que tiene un especial significado para esta clase trabajadora, y que se ha mantenido vigente hasta la fecha, como se demuestra en el cuadro siguiente:

TENDENCIA DE LA RELACION
SALARIO MINIMO GENERAL V.S. SALARIO MINIMO BUROCRATICO

AÑO	VIENCIA	SALARIO M.G.	SALARIO M.B.	DIFERENCIA PORCENTUAL
1980	ENE. 01	4955	N. D.	N. D.
1982	NOV. 01	11086	N. D.	30 %
1983	ENE. 01	13882	18428	29 %
1988	MAR. 01	248200	274413	8.8 %
1989	ENE. 01	252655	301850	13 %
1990	AGOS. 01	262655	408408	35.7 %
1990	NOV. 15	361760	408408	11.8 %
1990	DIC. 01	361760	466588	22.8 %
1991	AGOS. 01	361760	504626	28.4 %
1991	NOV. 11	405232	504626	19.7 %
1991	DICIEMBRE	405232	556089	27 %

N. D. = NO DETERMINADO.

FUENTE: INDICADORES ECONÓMICOS DEL BANCO DE MEXICO. BASE DICIEMBRE DE 1979
FUENTE: COMISION INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL. JUNIO 1992

4.2. LA RECTORIA DEL ESTADO.

Como ya se mencionó en el desarrollo del presente trabajo la Constitución de 1917, aportó una nueva concepción de los fines del Estado, constituyendo la norma integradora y programática que dá al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad, producto de la preocupación de los constituyentes en establecer el esquema normativo de la organización, el ejercicio del poder y los principios de nacionalismo, democracia y justicia social.

Esta fué la base del Ejecutivo para dotarlo de los instrumentos de la rectoría conforme lo fueron exigiendo las realidades y los programas de los distintos gobiernos. Sin embargo, de los inicios del siglo XX a la novena década, el país sufrió una transformación en todos sus órdenes, por lo cual hubo de considerarse la complejidad de las relaciones económicas mundiales y su injerencia en nuestro país.

La sociedad también cambió, con la ampliación del movimiento obrero, organizaciones campesinas, clase media, empresariales de técnicos y profesionistas, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos, nacionales e internacionales.

Por esta evolución, el Estado como institución primordial se ha visto en la necesidad de modernizarse, pues constituye una estructura organizacional que elabora los mecanismos de regulación; esto obedece a que el derecho como normatividad jurídica y esfera fundamental del Estado, establezca las relaciones que regulen la convivencia entre el poder público y las demás estructuras sociales.

Ante esta situación era necesario el fortalecimiento de la estructura constitucional y el sistema económico de la nación, reafirmando en esta forma los valores, la esencia de la Constitución y la organización económica. De tal suerte— que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación— el 3 de febrero de 1983 y que entró en vigor el día siguiente, modificó sustan-

cialmente el contenido original del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refería a la inviolabilidad de la corresponsabilidad, quedando incorporada la Rectoría del Estado en materia económica.

Al hablar de la rectoría del Estado, el mandamiento Constitucional alude al -- ejercicio de la autoridad que sin menoscabo de la participación y el acuerdo, -- no renuncia a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el estado de Derecho y el imperio de la ley y, defender la soberanía, la seguridad y la paz pública con respeto a las libertades y garantías individuales, haciendo frente a las nuevas realidades económicas y sociales.

También entraña la obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales de ser rector en el sentido moderno que se le pretende dar como conductor, promotor y articulador de las actividades que realice cada sector.

En este sentido, al Estado corresponde garantizar que el desarrollo sea integral para lo cual deberá velar por el progreso y mejoramiento del nivel de vida del pueblo, abarcando tanto al conjunto de la población como al territorio nacional.

Así, la idea que sustentó esta reforma es que no se otorguen en el proceso de rectoría del Desarrollo Nacional, ventajas o privilegios indebidos a algún grupo o área específica sino que los beneficios comprendan íntegramente a toda la sociedad.

Entre los fines primordiales destaca el fortalecimiento de la Soberanía Nacional, entendiéndose como tal que originariamente la propia soberanía no admitía grados, sino que se entendía con carácter absoluto, sin embargo esta idea se ha modificado a la vez de la realidad diferenciada de los Estados, toda vez que lo cierto es que unos son más fuertes que otros ya sea económica o políticamente, -- por lo que la medida de la verdadera independencia varía de acuerdo a la capacidad de desarrollo real de cada uno.

Asimismo, la rectoría debe fortalecer el régimen democrático, ya que el verdadero desarrollo no puede detenerse en la idea de crecimiento como única meta a alcanzar, sino que puede decirse que el fortalecimiento del régimen democrático está íntimamente vinculado al hecho de que el desarrollo, sea integral y fortalezca la soberanía de la nación, esto es, que todos los sectores sociales puedan intervenir en la toma de decisiones y que al mismo tiempo los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera que alcancen a toda la población, para esto se debe conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El artículo constitucional también alude a que el sector público tendría a su cargo exclusivo la salvaguardia de las áreas estratégicas de la nación, que la Constitución le especifica.

El mismo precepto plantea la necesidad de que la rectoría del Estado alcance sus fines para el fomento del crecimiento económico y el empleo, a fin de dar una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional, para lo cual se comprometen los apoyos del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad, en favor de las estructuras sociales más desprotegidas.

La atribución de ser Rector del Desarrollo obliga al Estado a planear, conducir y orientar la actividad económica. El ejercicio de la planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantean, la conducción supone la labor directiva del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a las necesidades de las diversas ramas del desarrollo nacional, respecto a la coordinación se establece un sistema de concertación entre la Federación, los Estados y Municipios, encargándose la Federación de integrar y asumir la responsabilidad principal de la tarea coordinadora, respetando la esfera jurídica de las Entidades Federativas y Municipios.

Finalmente en cuanto a la orientación, ésta se produce a través de las medidas inductivas que, sin tener el carácter de disposiciones obligatorias tienden a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente, con los fines generales de la sociedad.

En la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983 también fué modificado el artículo 26 que anteriormente contenía la prohibición para los miembros del ejército de alojarse en casas particulares en tiempo de paz, texto que fué trasladado al artículo 16, al igual que el originario artículo 25, a fin de no alterar el texto ni la estructura de la Carta Magna. El artículo 26 es una consecuencia de la rectoría del Estado y el mismo es más específico en lo que respecta a la Planeación Democrática. Este concepto responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas, la planeación es el instrumento que permite al Estado el cumplimiento de objetivos concretos y de los mecanismos de organización para alcanzar sus objetivos.

Así éste artículo respaldó a la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983 que tuvo como finalidad el establecimiento de la solidez, permanencia y equidad del crecimiento de la economía a través de la regulación jurídica.

Para el cumplimiento de éstos fines, se previó la creación de un Plan Nacional de Desarrollo, en el que se documentaran explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar, como las medidas que deben tomarse para tal efecto y se define que de manera obligatoria los programas de la Administración Pública deberán sujetarse a dicho Plan. La diferencia entre el plan y los programas es de grado, el plan recoge el conjunto de acciones dándoles unidad y congruencia y los programas son elaborados por cada una de las Secretarías encargadas del Despacho.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, dentro de sus objetivos señala el recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y en este aspecto

subraya la importancia de la modernización económica en todos los campos y en -- lo relativo al sector público la necesidad inaplazable de hacerlo más eficiente. Así refiere también que la promoción del desarrollo se sujetará a un profundo -- proceso de modernización estructural concretándose en las áreas estratégicas y -- prioritarias.

Entre sus líneas de Política de Gasto Público establece el compromiso de admi -- nistrar el gasto con eficiencia para promover el crecimiento económico y los -- demás objetivos de la estrategia del desarrollo, sujetando su ejercicio a una -- selectividad estricta y disciplina presupuestal, con base en la evaluación so -- cial de los proyectos.

En el plan se afirma asimismo que los cargos de responsabilidad en el servicio -- público deben ser ejercidos por personas capaces que en todo momento generen su trabajo conforme al interés colectivo, haciéndose las adecuaciones necesarias -- para asegurar la eficacia de las labores públicas. Reteniendo en la administra -- ción a los servidores públicos más capaces y cuidando que las remuneraciones no se rezaguen respecto a las que puedan obtener en el mercado de trabajo; y con -- cluye que se procurará la recuperación gradual de los salarios reales del sec -- tor central y de las entidades paraestatales en que estén rezagados, premiando -- la eficiencia y la permanencia en el cargo. (130)

Ahora, si bien es cierto que resultaba indispensable la inclusión de una refor -- ma constitucional en la que se reconociera la rectoría y planeación del Estado -- en materia económica, debido a la necesidad de actualizar y modernizar la es -- tructura económica nacional, a fin de que la nación se encontrara en la posibi -- lidad de competir en el concierto mundial, también lo es, que dicha modifica -- ción presuntamente incorporada como parte de las garantías sociales, no lo cons

(130) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. Talleres -- Gráficos de la Nación. Junip 1989. p.p. XI-XV-XVIII.

tituye en sí, puesto que ningún ciudadano puede concurrir a plantear un juicio de garantías, si el estado incumpliera con las obligaciones que le otorgan los artículos 25, 26 de la Constitución Política, en virtud de que los dos preceptos invocados se refieren a aspectos puramente político-económicos éstos debieron haber sido incorporados a la parte orgánica de la Ley Suprema y no a la parte dogmática, pues como se ha planteado a nuestro juicio no constituyen en sí derechos fundamentales del hombre, sino facultades o atribuciones que le corresponden al Estado en beneficio de la sociedad realizar, a través del Poder Ejecutivo.

En este orden de ideas resulta un error de tipo legislativo su inclusión en la parte dogmática que entraña garantías individuales y sociales.

No obstante creemos que al ser incluidos en las garantías individuales, se debe exigir al Estado y a quien tiene la representatividad del Poder Ejecutivo el cumplimiento irrestricto de tales obligaciones de ser Rector del Desarrollo e impulsor de la Planeación Democrática, amén de propiciar la continuidad en los planes y programas de crecimiento económico sostenido evitando la ruptura de la continuidad producto de los cambios sexenales, pues de lo contrario se correría el riesgo de que los sistemas económicos avanzados del mundo absorvieran la economía nacional y por ende la pérdida de la Soberanía.

Ahora bien, ciñiéndonos a la obligación del Estado de ser rector del Desarrollo, creemos que debe apartarse el egoísmo individual -característica de las sociedades del mundo occidental- para propiciar auténticamente el adquirir la conciencia grupal que permita generar un cambio de actitud de quienes sirven al Estado, en todos sus niveles de responsabilidad.

Así, esta actitud conjunta sería la base de un verdadero desarrollo en las actividades que realiza el Estado, a través de sus agentes públicos.

Romper con los vicios y tradiciones que han colocado a la Burocracia en el banquillo de los acusados a lo largo del tiempo, es el reto que impone la moderni

zación del Estado, en los umbrales del Siglo XXI por lo cual el Titular del Poder Ejecutivo debe exigir a los servidores públicos de la Primera Capa Social el cumplimiento eficiente de las atribuciones que la ley les confiere, despojándose de la ambición personal en aras del beneficio colectivo.

Lo anterior se sustenta en un adecuado Sistema de Administración de los Recursos Humanos con tendencia a disminuir la estratificación excesiva de capas de servidores públicos, respetando sólo los nombramientos que dispone el Artículo 89 Constitucional y haciendo más estimulante para el servidor público la carrera administrativa dentro de la organización, asegurándole su desarrollo a cambio de la dedicación, disciplina y superación profesional, ampliando los niveles de responsabilidad en los puestos que podrían ocuparse por riguroso escalafón, proponiendo el nivel de Director General o equivalente y desechando así mismo, las corrientes del llamado Escalafón ciego, en base a la antigüedad, lo que permitiría otorgar el puesto al mejor candidato, soportado en los resultados de los exámenes de conocimientos y aptitudes, principalmente.

La organización colectiva de los trabajadores públicos, se constituiría en el órgano permanente de supervisión de este sistema, fortalecido con la capacitación y el seguimiento de resultados, todo lo cual sería procesado, apoyándose en la tecnología computacional, y conllevaría a cuatro objetivos primordiales:

- 1° Contar con un Inventario de Recursos Humanos.
- 2° Operar el Sistema de Administración de Recursos Humanos.
- 3° Preparar los cuadros del personal de reemplazo, y
- 4° Fomentar la Vocación del Servicio Público.

Una vez satisfechos los objetivos anteriores, se originaría una nueva concepción de Servidor Público, creándose una nueva Cultura organizacional y sentimiento colectivo de pertenencia a una sola clase de trabajadores, trabajadores-todos al Servicio del Estado.

CONCLUSIONES

- 1° El Trabajo ha existido desde la aparición del hombre sobre la tierra, por lo que debe considerarse que desde el hombre nómada era ejercitado como una actividad para su subsistencia.
- 2° El Estado es la sociedad políticamente organizada, por lo que es de considerarse que como tal no surge desde el momento que aparecen las primeras organizaciones humanas, sino hasta que la sociedad se encuentra establecida en un territorio ejerciendo su soberanía, entendiéndose ésta como la facultad de autogobernarse, mediante Leyes y un Gobierno.
- 3° En cuanto al Derecho, surge primero naturalmente y con posterioridad como una necesidad colectiva de " Orden, Justicia y bien común ", por lo que se transforma en normativo y positivo.
- 4° Con la esclavitud nace la propiedad privada y también surge el Derecho, originando la concepción del individualismo y la división del trabajo, evolucionando también las clases sociales al aparecer dominantes-dominados, gobernantes y gobernados.
- 5° El servicio público en la antigüedad se caracterizó por la participación de los ciudadanos en la vida pública, siendo una imposición moral y altamente honorífica el desempeñarlo, pero preponderantemente gratuito entre los griegos, en cambio los romanos al evolucionar el Imperio, lo transforman en su modus vivendi, hasta desencausar en la corrupción, inicio de todos los vicios.

- 6° A la caída del Imperio Romano de Occidente, las instituciones jurídicas iniciaron su transformación del Esclavismo a la Servidumbre y la división del trabajo. En esta época la Burocracia fué consolidándose al verse en la necesidad los señores feudales de nombrar a personas de confianza para asignar les funciones propias de recaudación de tributos e impuestos.
- 7° El pensamiento de Nicolás Maquiavelo fué fundamental, pues él consideraba — que el sostenimiento del poder debía fundarse en la fuerza y la crueldad, — delegando el monarca la función pública a los descendientes de la nobleza, — siendo vitalicia y más tarde hereditaria.
- 8° En la Edad Moderna, el Estado se formó bajo la influencia monárquica, provocando que las riquezas de los Estados nacionales pasaran a las Arcas de la — Monarquía, lo que originó que Luis XVI Rey de Francia al no encontrar la forma de mantenerse en el poder absoluto, por la influencia de los ilustradores franceses, buacara aliarse con los Estados Nacionales, pero la Asamblea General de estos Estados exigió el derecho de tener voz y voto.
- 9° La Epoca Contemporánea que inicia con un período de grandes cambios ideológicos a través de la Revolución Francesa, aportó la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, de los cuales se deslinda un principio fundamental en la organización del Estado y en la evolución de la función pública, al separarse el Poder en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y proclamar el derecho de todo hombre para desempeñar cargos o empleos públicos, concepción que fué determinante para las Naciones que adoptaron estos principios.
- 10° En cuanto al Derecho en México, se reconocen las culturas más antiguas representativas de nuestra identidad nacional como son la Maya y la Azteca, exis-

tiendo en la primera; características comunes con el pueblo griego, pues - los hombres eran formados y educados para servir a la colectividad, nombrando a empleados responsables de la recaudación de los tributos, a cambio de una parte de lo recaudado como pago de sus servicios.

11° Respecto al Imperio Azteca, al igual que el Maya, el Estado era equiparable al monárquico pero electivo, pues el Tlacatecutli se elegía por un grupo de electores de alta posición y los servidores públicos eran elegidos por riguroso orden rotativo y remunerados mediante parcelas que debían devolver al cesar en sus funciones.

12° Durante la época Colonial, la organización política se distinguió por ser - unitaria, transplantando las instituciones públicas que florecían en España adaptadas a las circunstancias propias de la Nueva España, en donde encontramos disposiciones jurídicas como las Leyes de Indias que pretendían proteger al indio en su calidad de ser humano.

Respecto al Servicio Público, la existencia de Castas Sociales se hizo presente, al distinguir solo a los peninsulares en un principio y más tarde a los criollos en la designación de los cargos públicos. Así el Virrey era -- nombrado por el Rey de España y al término de su gestión se le sujetaba a - un juicio de Residencia.

13° La Lucha de Independencia, iniciada por los criollos y mestizos produjo un continuo cambio de posiciones en los grupos que detentaban el poder, afectando la prestación del servicio público que sufrió un estancamiento, dando por resultado que en un documento anexo a la Constitución de Apatzingan en el año de 1814, se estableciera que deberían considerarse como enemigos de la Nación y adictos al partido de la tiranía a todos los ricos, nobles y --

empleados de primer orden, porque todos ellos tenían autorizados sus vicios y pasiones en el Sistema y Legislación Europea.

- 14° Las Constituciones Políticas de 1824 y 1857 establecieron las facultades -- del Ciudadano Presidente de la República de nombrar y remover a sus colaboradores y las facultades del Congreso de la Unión para crear leyes en favor de las clases desprotegidas, apartando de esta concepción a la clase trabajadora al Servicio del Estado.
- 15° Respecto al Derecho del Trabajo, si bien es cierto que algunas entidades -- federativas al concluir la Revolución Mexicana incorporaron leyes locales -- del trabajo por el reclamo de los trabajadores, la legislación laboral cristalizó su máxima obra al quedar garantizado como una prerrogativa de carácter social el Derecho del Trabajo, en el Artículo 123 de la Constitución -- Política de 1917, cuyo espíritu alcanzó de manera general a todos aquellos -- que prestan su fuerza de trabajo, a cambio de una remuneración a una persona física o moral.
- 16° Debemos entender por Servidor Público, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, mediante nombramiento, elección popular o por figurar en las listas de raya de trabajadores eventuales, que llevan a cabo una función pública; sin embargo cabe resaltar que los servidores del Estado fueron excluidos del ámbito del Derecho Laboral al ser considerados sujetos del Derecho Administrativo.
- 17° La conceptualización de servidor público es reciente, pues la naturaleza -- jurídica de la relación Estado-Servidor Público generó la creación de distintas teorías que trataron de asimilarla a la Rama del Derecho Civil y del

Derecho Administrativo, debido a la compleja personalidad jurídica del Estado, surgiendo disposiciones que les atribuyan la calidad de funcionarios y empleados dependientes del Poder Ejecutivo como el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil publicado en el año de 1934.

18° La coalición de los empleados públicos propició su reconocimiento legal en el texto del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión publicado en el año de 1938, en el cual se reconocieron como trabajadores, permitiendo la sindicalización y con alcance a los trabajadores de los Tres Poderes Constituidos. Lo anterior fue el resultado de los intentos para lograr esta calidad, subsistiendo la diferenciación con respecto a los funcionarios, tratamiento que se continuó en el Estatuto publicado en el año de 1941.

19° Con la incorporación del Apartado "B" al artículo 123 de la Carta Magna en el año de 1960 se elevó a rango constitucional el derecho y protección de los Trabajadores al Servicio del Estado, dando término a la discusión existente sobre la naturaleza jurídica de esta relación, beneficiando a la gran mayoría de trabajadores que conforman el último estrato social de Servidores Públicos inmersos en el sistema de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

20° La estratificación de servidores públicos quedó manifiesta en el Apartado "B" del artículo 123 del texto Constitucional y su Ley reglamentaria, al propiciar la desigualdad jurídica entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, pues a los primeros se les otorgó la inamovilidad y derecho de asociación colectiva y a los segundos, únicamente las medidas de protección al salario y los beneficios de la Seguridad Social, excluyéndolos del régimen y protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado principalmente en lo que refiere a la estabilidad en el empleo, lo que acentúa las diferencias entre las capas sociales de la burocracia.

- 21° La estratificación de la Burocracia, presente a través de las capas de Servidores Públicos de primer orden, como son los servidores públicos de Confianza, designados por el Presidente de la República y la segunda capa Social de servidores públicos de Confianza de Mandos Intermedios, propicia un desplazamiento y enfrentamiento permanente con los servidores públicos de base y sus organizaciones sindicales, ubicados en la última capa Social.
- 22° La falta de uniformidad en la reglamentación jurídica y administrativa del sector burocrático en su conjunto, origina que las unas y otras capas Sociales defiendan sus posiciones e intereses en forma individualista o de grupo haciendo a un lado los principios de vocación de servicio, lealtad e institucionalidad en la labor de la función pública, posiciones que desde luego tienen un trasfondo político y una orientación transitoria, por lo que respecta a las primeras capas Sociales, que en razón de los cambios sexenales del Poder Ejecutivo, no se involucran y comprometen con su misión en la organización y la continuidad del servicio público.
- 23° La división de clases en las Dependencias y Entidades del Sector Público se corrobora con la falta de operación eficiente de los escalafones, mismos -- que operan con serias deficiencias técnicas, ofreciendo tan solo la posibilidad de ocupar el nivel más alto en puestos de base de la tercera Capa, -- sin acceder a puestos de confianza de las segunda y primera Capas Sociales, lo cual es un factor inequívoco de desmotivación para la última Capa de Servidores Públicos, llevándonos a proponer que se realice una reforma a la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, acortando la brecha existente, al re --

glamentar la incorporación de puestos actualmente de confianza, en orden -- ascendente hasta el nivel de Director General o equivalente, para transformarlos en puestos de base accesibles a todos los servidores públicos mediante el sistema escalafonario. Lo que motivaría a los trabajadores de base y disminuiría la rotación excesiva de trabajadores de confianza.

24° En la exigencia modernizadora del país, producto de la reordenación económica en la presente década, no debe soslayarse a este importantísimo sector - laboral, por ello se requiere de voluntad política y esfuerzo compartido, - para lograr el cultivo de un sistema estructural en el que la motivación en el trabajo y trato igual, genere el cambio de actitud, al favorecer y estimular permanentemente al servidor público, lo que permitiría hacerlo productivo y obtener el reconocimiento social hacia su labor.

25° El proyecto de Desarrollo Económico y Social, exige del Estado, especialmente de su brazo ejecutor, la Administración Pública, el optimizar su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad y eficientizar su propia productividad. La revisión y mejoramiento de estructuras y procedimientos no - son por sí mismos suficientes para superar el reto de modernización. Es indispensable además, aprovechar de la manera más racional y eficiente las -- aptitudes, promover el mejoramiento de las actitudes y desarrollar sistemáticamente la capacidad potencial del Servidor Público y éste a su vez tiene el derecho y la obligación de capacitarse para entender, asimilar y participar activamente en el proceso modernizador del servicio público, haciéndolo cada vez más eficaz, honesto y productivo.

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 5a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1983.
- 2.- ALVAREZ ROMAN, JESUS ANTONIO. LAS RELACIONES HUMANAS. EDITORIAL JUS, S.A. -- MEXICO 1986.
- 3.- ARCE CANO, GUSTAVO. DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1972.
- 4.- ARISTOTELES. LA POLITICA. TRADUCCION DE GOMEZ ROBLEDO, ANTONIO. 16a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. COLECCION " SEPAN CUANTOS ". MEXICO 1988.
- 5.- BARENSTEIN, JORGE. EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA ESTATAL, DESDE LA PERSPECTIVA WEBERIANA. ENSAYOS CIDE. 2a. EDICION. MEXICO 1982.
- 6.- BARIDON DANIEL, PEDRO Y SECCO ELLAURY, OSCAR. HISTORIA UNIVERSAL. 12a. EDICION. EDITORIAL KAPELUSZ. ARGENTINA 1972.
- 7.- BERIDIGE, WILLIAM. LAS BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1944.
- 8.- BIELSA, RAFAEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. 15a. EDICION. EDITORIAL ROQUE DE PALMA. TOMO III. BUENOS AIRES, ARGENTINA 1966.
- 9.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 1a. EDICION. -- EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1973.
- 10.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. MIGUEL ANGEL PORRUA, EDITOR. MEXICO 1978.
- 11.- CARRILLO FLORES, ANTONIO. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. 2a. EDICION. EDITORIAL HERRERO. MEXICO 1973.
- 12.- CANTON MOLLER, MIGUEL. DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO. EDITORIAL PAC. -- MEXICO 1988.
- 13.- DAVALOS, JOSE. DERECHO DEL TRABAJO. TOMO I. EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1985.
- 14.- DAVALOS, JOSE. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DICCIONARIO JURIDICO -- MEXICANO. TOMO VIII. UNAM. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. MEXICO -- 1984.
- 15.- DE LA CUEVA, MARIO. LA IDEA DEL ESTADO. UNAM. 3a. EDICION. MEXICO 1986.
- 16.- DE LA CUEVA, MARIO. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. TOMO II. 9a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1984.
- 17.- DE FERRARI, FRANCISCO. LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. URUGUAY 1995. ED. BIBLIOTECA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA. URUGUAY 1972.

- 18.- DE TAPIA OSCARIZ, ENRIQUE. LAS CORTES DE CASTILLA. EDITORIAL AGUILAR. MADRID, ESPAÑA 1973.
- 19.- DE PINA Y VARA, RAFAEL. DICCIONARIO DE DERECHO. 14a. EDICION. EDITORIAL. -- PORRUA. MEXICO 1986.
- 20.- DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL. HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA-ESPAÑA. VOLUMEN II. TOMO I. 5a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1992.
- 21.- ENGELS, FEDERICO. ANTI-DURING. VERSION DE MANUEL SACRISTAN LUZON. EDITORIAL HEMISFERIO. BUENOS AIRES, ARGENTINA. 1956.
- 22.- FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. 5a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1976.
- 23.- GARCIA, MANUEL ALONSO. CURSO DE DERECHO DEL TRABAJO. 6a. EDICION. EDITORIAL ARIEL. ESPAÑA 1980.
- 24.- GARCIA PELAYO Y GROSS. DICCIONARIO LAROUSSE VISUAL. EDICIONES LAROUSSE. -- 5a. EDICION. 6a. REIMPRESION. MEXICO 1982.
- 25.- GONZALEZ COSIO DIAZ, ARTURO. CLASES Y ESTRATOS SOCIALES. MEXICO, 50 ANOS DE REVOLUCION. TOMO II. EDITORIAL UNAM Y HERMANOS PORRUA. MEXICO 1950.
- 26.- H. SABINE, GEORGE. HISTORIA DE TEORIA POLITICA. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1982.
- 27.- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA. 4a. EDICION. 2a. REIMPRESION. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. -- MEXICO 1981.
- 28.- JIMENEZ CASTRO, WILBURG. ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. 2a. EDICION. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1975.
- 29.- LEMOINE VILLICAÑA, ERNESTO. EL ALUMBRADO PUBLICO DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII. BOLETIN DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACION. OCTUBRE-DICIEMBRE. MEXICO 1963.
- 30.- LOPEZ ROSADO, DIEGO G. CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO. 3a. EDICION. UNAM. MEXICO 1973.
- 31.- LOZANO, JOSE MARIA. TRATADO DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE. IMPRENTA DEL COMERCIO DE DUBLAN Y CIA. MEXICO 1876.
- 32.- LUIS MORA, JOSE MARIA. MEXICO Y SUS REVOLUCIONES. TOMO I. MEXICO 1950.
- 33.- MACEDO, PABLO. COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS. MEXICO Y SU EVOLUCION SOCIAL 1905. TOMO II. UNAM 1989.
- 34.- MARGADANT FLORIS, GUILLERMO. DERECHO ROMANO. 16a. EDICION. EDITORIAL ESFIN GE, S.A. MEXICO 1989.
- 35.- MAQUIAVELO, NICOLAS. EL PRINCIPE. 8a. EDICION. COLECCION "SEPAN CUANTOS". -- TRADUCCION: ANTONIO GOMEZ ROBLEDO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1983.

- 36.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. ENSAYO SOCIOLOGICO SOBRE LA BUROCRACIA MEXICANA - EDITORIAL UNAM. MEXICO 1976.
- 37.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. EDITORIAL -- PORRUA. MEXICO 1942.
- 38.- MOLITOR A. ADMINISTRACION PUBLICA. PUBLICACIONES UNESCO 1976.
- 39.- MORA ROCHA, J. MANUEL. ELEMENTOS PRACTICOS DEL DERECHO DE TRABAJO BUROCRATICO. EDITORIAL FRANCISCO MENDEZ, MEXICO 1985.
- 40.- PLATON. DIALOGOS. COLECCION "SEPAN CUANTOS". EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1975.
- 41.- PLATON. LA REPUBLICA. COLECCION "SEPAN CUANTOS". EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1985.
- 42.- POKROVSKY S. HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS. TRADUCCION MARTIN SANCHEZ, - EDITORIAL GRIJALBO. MEXICO 1966.
- 43.- REYES PONCE, AGUSTIN. ADMINISTRACION DE PERSONAL. 2a. PARTE. EDITORIAL LIMUSA. MEXICO 1979.
- 44.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. 4a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1984.
- 45.- ROMERO VARGAS ITURBIDE, IGNACIO. ORGANIZACION POLITICA DE LOS PUEBLOS DE ANAHUAC. EDITORIAL NUEVO MUNDO. MEXICO 1957.
- 46.- RUPRECHT, J., ALFREDO. DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO. UNAM. MEXICO 1980.
- 47.- SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. 6a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1992.
- 48.- SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. 2a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1983.
- 49.- TENA RAMIREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808 - 1885. 14a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1987.
- 50.- TEJA ZABRE, ALFONSO. HISTORIA DE MEXICO. UNA MODERNA INTERPRETACION. EDITADA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. MEXICO 1935.
- 51.- TRUEBA DAVALOS JOSE. HACIA UNA SOCIOLOGIA DEL TRABAJO. 2a. EDICION INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS SOCIALES, A.C. MEXICO 1987.
- 52.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO. TOMOS I - Y II. 4a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1987.
- 53.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. DERECHO SOCIAL MEXICANO. 1a. EDICION EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1978.
- 54.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. 3a. EDICION. - EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1988.
- 55.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. 6a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1987.

L E G I S L A C I O N

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 95a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 2.- LEY DE AMPARO. 37a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 3.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 67a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 4.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. 38a. EDICION. -- EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 5.- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. 37a. EDICION. EDITORIAL-- PORRUA. 1992.
- 6.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 26a. EDICION. EDITO--- RIAL PORRUA. 1992.
- 7.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. 38a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 8.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES - DEL ESTADO. 50a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 9.- LEY DEL SEGURO SOCIAL 51a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 10.- LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL. 26a. EDICION.- EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 11.- LEY DE PLANEACION. 26a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 12.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 61a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. - 1992.
- 13.- REGLAMENTO DE LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDE-- RAL. 26a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. 1992.
- 14.- ACUERDO NACIONAL PARA LA ELEVACION DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD. PU-- BLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION el 26 DE MAYO DE 1992.