



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE UNIVERSIDAD ABIERTA

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

LA FALTA DE MEDIOS DE DEFENSA DE LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL SERVICIO
DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
JULIO CÉSAR PÉREZ SANTACRUZ

ASESOR: LIC. ALFREDO RÍOS CAMARENA

ABRIL DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **PÉREZ SANTACRUZ JULIO CESAR**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"LA FALTA DE MEDIOS DE DEFENSA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Alfredo Ríos Camarena, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Ríos Camarena, en oficio de fecha 10 de noviembre de 2003 y la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, mediante dictamen del 31 de marzo de 2004, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N D I M I E N T E
"POR MI RAZA HAY QUE DARLO EL ESPÍRITU"
Cd. Universitario A. R. 1º de 2004.



**FACULTAD DE DERECHO
DE FRANCISCO JAVIER VENEZAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

***NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*Irm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**


Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada **"LA FALTA DE MEDIOS DE DEFENSA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA"**, que presenta el pasante en Derecho **C. PEREZ SANTACRUZ JULIO CESAR**.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 31 de 2003.


Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

*Irm.

México D.F. a 10 de noviembre de 2003

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
PRESENTE.

Por este conducto me permito informar a usted que la tesis "LA FALTA DE MEDIOS DE DEFENSA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA", realizada por el C. Julio César Pérez Santacruz, ha sido revisada en su totalidad y aprobada por un servidor.

Trabajo de tesis que pongo a su honorable consideración, para que previa la revisión que ese seminario a su digno cargo realice, se otorgue la aprobación correspondiente.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo y quedo como siempre a sus órdenes.

Atentamente


Lic. Alfredo Ríos Camarena
Asesor de Tesis

A MI UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

Que es quién me proporcionó las herramientas que habré de utilizar en el ejercicio de esta nueva profesión y que con satisfacción siempre me sentiré universitario, aunado a la no menor satisfacción que siento el ser también egresado de esa otra gran escuela del saber que es el Instituto Politécnico Nacional, lo que me hace sentir cada día más orgulloso de ser mexicano.

A MI MAMÁ:

Que siempre ha sido y seguirá siendo un apoyo fundamental y guía para la realización de todas mis metas.

A MI FAMILIA:

Mi esposa Eva y mis hijas Viridiana y Camila, que sin su apoyo y comprensión no hubiese sido posible alcanzar este anhelo, además de ser el motor que impulsa mi superación.

CON UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL PARA MI MAESTRO:

El Lic. Alfredo Ríos Camarena, por sus enseñanzas en el aula y fuera de ella, así como por su apoyo incondicional para la realización del presente trabajo.

A DIOS:

Que me ha permitido estar donde estoy y ser lo que soy.



LA FALTA DE MEDIOS DE DEFENSA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

INDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO PRIMERO EL ESTADO Y EL SERVICIO PÚBLICO	1
1. LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO	1
2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INSTRUMENTO REALIZADOR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO.....	4
3. LA RAMA HACENDARIA DEL ESTADO COMO FUNCIÓN PÚBLICA.	6
CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	23
1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	23
2. CONSTITUCIÓN DE 1814	27
3. CONSTITUCIÓN DE 1824	29
4. CONSTITUCIÓN DE 1836	33
5. CONSTITUCIÓN DE 1843	37
6. CONSTITUCIÓN DE 1847	42
7. CONSTITUCIÓN DE 1857	44
8. CONSTITUCIÓN DE 1917	51
9. LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN EL SIGLO XIX	53
10. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA LEY BUROCRÁTICA	58
CAPÍTULO TERCERO LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO	70
1. ESTADOS UNIDOS.....	71
2. CHILE	82
3. ESPAÑA	84
4. FRANCIA	92

CAPÍTULO CUARTO MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....99

1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.....	100
2. LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	103
2.1 FUNCIONARIO PÚBLICO – SERVIDOR PÚBLICO	104
2.2 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	118
3 NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT).	120
4. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN MATERIA LABORAL.	132
CONCLUSIONES	146
PROPUESTAS.....	153
Propuesta 1	153
Propuesta 2	155
BIBLIOGRAFÍA	158

INTRODUCCIÓN

Los cambios que vive el país desde el 2 de julio del 2000, en que dejó de gobernar un partido que lo había venido haciendo, con diferentes denominaciones (PNR, PRM, PRI) desde 1929, y que dio lugar a un nuevo régimen político, ha venido generando diversas dudas en cuanto a planteamientos jurídicos en distintos ámbitos, constitucional, fiscal, laboral, penal, mercantil, etc.

Como parte de lo mismo, al inicio del actual gobierno se generó la incertidumbre por el empleo en todos los ámbitos del Poder Ejecutivo Federal, y llegó a ser de tal interés que en más de una ocasión, después de julio del 2000, el Presidente electo hizo referencia del tema y trató de tranquilizar a todos los servidores y empleados públicos.

Como servidor público, con más de 18 años de servicio, no había sido partícipe de un cambio de administración como el que se dio en el año 2000, por la lógica influencia de un cambio político que se dio a raíz del triunfo de un partido político diferente a que había venido gobernando por más de 70 años, pero más que tratarse de un simple cambio, para mí, ha implicado, en el ámbito laboral, ser un observador más de cómo se aplica la legislación vigente pero de acuerdo a una nueva interpretación de la misma, sin acatar procedimientos o costumbres que por muchos años habían sido utilizados, y dejando de aplicar la normatividad en los casos en que no conviene al gobierno, cancelando, las expectativas de estabilidad laboral entre la burocracia.

Lo anterior, ha sido parte de lo que he observado, pasando por el hecho de la total indefensión de los trabajadores de confianza, a quienes no se les ha dado el verdadero valor como servidores públicos, no se les reconoce su aportación a la Administración Pública Federal y que más que parecer trabajadores de confianza se da a entender que se trata de trabajadores de desconfianza, en donde a pesar de lo expresado por el actual Presidente, en cuanto a poder utilizar la experiencia y los aportes de los que han venido sirviendo de manera positiva al pueblo de México, sus colaboradores no actúan en consecuencia, no tratan de apoyar lo dicho por el titular del Ejecutivo, por el contrario, ignoran el Código de Ética de los Servidores

Públicos ante, como lo he venido expresando, la indefensión de los trabajadores de confianza.

Me resulta de particular importancia el tema planteado como tesis ya que en el Servicio de Administración Tributaria., dependencia desconcentrada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es palpable el hecho de que la mayoría de los trabajadores que prestan sus servicios en ésta Institución son de confianza, de los casi 37,000 trabajadores, más de 21,000 son de confianza, 9,000 de base y el resto presta sus servicios por honorarios.

Este tema surge como una inquietud de saber hasta qué punto se cumple con la normatividad establecida en la Constitución en materia burocrática, ya que se observan casos en que los trabajadores son víctimas de injusticias laborales y que no cuentan con los privilegios que se establecen para los trabajadores en el apartado 'A', o sea que hay una marcada desigualdad y que ante esto, los trabajadores del Gobierno Federal (los servidores públicos), no cuentan con la igualdad que debiese prevalecer entre los mexicanos, no se cumple con el espíritu de la Constitución.

A través de la historia del Derecho Burocrático se ha podido observar que para la mayoría de estos trabajadores, más que pertenecer a un grupo selecto de poder y de asumir el servicio público como servicio al pueblo, se da la relación meramente patronal (de índole de iniciativa privada) en el que existe la constante lucha de clases y que los trabajadores por la necesidad de asemejarse a "sus patrones" caen en actos de corrupción.

Pero la gran pregunta va a ser, ¿qué pasa con los servidores públicos de confianza que entregan lo mejor de sus esfuerzos en el afán de poder servir mejor a sus conciudadanos y que al darse un cambio de administración, se les releva del puesto sin importar ningún derecho laboral adquirido?. ¿Cuál es el verdadero origen de la figura de trabajador de confianza?.

La legislación laboral en el ámbito de la Administración Pública Federal que es referida en nuestra Constitución en su artículo 123, en el apartado 'B', de manera específica separa a los trabajadores de confianza, dejándolos a las definiciones que

se hagan de ellos en las leyes secundarias (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal), sin esperar mayor protección que la que éstas señalen.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de cierta manera se ocupan de manera limitada de los trabajadores de confianza, establecen sus obligaciones pero no determinan de manera específica sus derechos, y cuando se encuentra o se puede establecer alguno, como el que se señala en el artículo 8, de esta última Ley, en el sentido de que no se debe inhibir o intimidar al servidor público para la presentación de una queja, esto no es observado por el órgano interno de control, en el entendido de que cuando un servidor presenta una queja se toman represalias contra éste, y el órgano interno de control termina delimitando las quejas como meros problemas de índole laboral y sacándolas de la esfera de su competencia, inhibiendo de una manera tajante el presentar quejas contra actos de superiores.

Lo que se busca con este trabajo es el poder dilucidar de la mejor manera, la real situación laboral de los burócratas, pero como trabajador del Servicio de Administración Tributaria (SAT) he querido particularizarlo a los trabajadores de confianza de mi centro de trabajo, toda vez que se ha venido estableciendo o imponiendo como moda el ingreso de los nuevos burócratas a través de esta modalidad, generando con ello un golpe a la clase trabajadora y creando dentro de las instituciones y de las actividades que se realizan dentro de ellas, por parte de esta clase de servidores públicos, una constante incertidumbre por la inestabilidad en el empleo, una pelea por la permanencia o con el fin de obtener mejores posiciones, sabiendo de antemano que en más de una ocasión no se considera la experiencia ni la capacidad, sino los intereses de los grupos que arriban a los puestos de primer nivel, pasando por alto la normatividad en cuanto al cumplimiento de los perfiles para la ocupación de determinado puesto.

Además de lo comentado, habría que considerar hasta qué punto la voluntad política de aplicar las leyes está por encima del deber de cumplirlas y su discrecionalidad

dependa de la conveniencia de un grupo de personas y no de la vigilancia de su aplicación que en determinado momento pudiese ejercer el Poder Legislativo, como parte de su tarea como generador de leyes, pero leyes que se cumplan y que no sean simples reglas a aplicar dependiendo del momento coyuntural.

Otra inquietud que habría de desentrañar es el hecho de la conveniencia de dar elementos de defensa a los trabajadores de confianza y la importancia de su trabajo, como un síntoma de mejoramiento de la burocracia, entendiendo ésta como un indicador de desarrollo de los gobiernos que día con día tratan de atender y dar un mejor servicio al pueblo en general en busca del tan anhelado bien común.

Por último habría que delimitar el alcance del presente documento, con el fin de evitar confusiones sobre el tema que aquí se plantea y lo que se relaciona con un servicio profesional de carrera, este último se ha llegado a considerar como un instrumento de carácter administrativo – laboral, pero en sí se trata de uno de los elementos más importantes de la administración de los recursos humanos y no un instrumento jurídico de carácter laboral y sólo pretende ser un paliativo a las necesidades económico administrativas de los trabajadores.

Este documento pretende generar la expectativa sobre la necesidad de una legislación cierta, de carácter laboral burocrático, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluyen de manera expresa a una cada vez mayor cantidad de trabajadores burócratas de confianza, que por el sólo título de “trabajadores de confianza” quedan fuera de lo que debiese ser una ley amplia y general de los burócratas.

Para el análisis y estudio de lo que hasta este momento he comentado, presento este trabajo en cuatro capítulos, a través de los cuales se describe lo siguiente:

En el Capítulo Primero se trata el tema del Estado y el Servicio Público, ya que para iniciar el estudio de lo que es el tema de interés, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, es necesario delimitar el ámbito en el que se desenvuelve y los factores que lo determinan, se precisa la importancia de éstos trabajadores y su función al servicio del Estado, cuál es su factor de participación en la vida y el desarrollo de un país y poder llegar a distinguir la diferencia que se da para con los

otros tipos de trabajadores, que aunque también participan del mismo, lo hacen desde otra perspectiva de desarrollo y de servicio.

Delimitando el ámbito de competencia de los trabajadores de confianza y su función como parte de la Administración Pública y para el caso concreto de los trabajadores del SAT, se resalta la importancia que tiene este sector dentro de la burocracia, no tan sólo como un ente recaudador de los ingresos, sino como sujeto mismo que da origen a esta clase de trabajadores necesarios para cumplir con las obligaciones del gobierno, las de proporcionar servicios cada vez más eficientes a la población.

El Capítulo Segundo, refiere el marco histórico en el que se desenvuelve el tema de la burocracia, ya que considero que es importante estudiar, en el ámbito de las ciencias sociales, la historia de los acontecimientos que han dado lugar a lo que ahora tenemos. Las luchas de los trabajadores por obtener reconocimiento a su labor y beneficios, así como delimitar su horario de trabajo, es lo que ha marcado la constante lucha de clases, llegando hasta lo que se tiene en nuestros días, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, todo esto observado desde el ángulo de indefensión que han tenido los trabajadores de confianza, considerando el hecho de que las conquistas se dan para la gran masa de trabajadores, lo que en un principio eran los trabajadores de base, pero que con el tiempo, al menos como puede constatarse en el SAT, esta categoría de trabajadores es mucho menor que los de confianza, como ya se dijo al inicio de esta presentación, de los casi 37,000 trabajadores, más de 21,000 son de confianza, 9,000 de base y el resto presta sus servicios por honorarios.

Por lo anterior, el análisis histórico de los acontecimientos que dieron lugar a lo que se presenta actualmente para los trabajadores al servicio del Estado y su importancia ante las grandes transformaciones del país, se trata a partir del México Independiente.

En el Capítulo Tercero, se caracteriza la importancia que tiene el servidor público hacendario dentro de la función pública del Estado, ya que este tipo de servidor, como ya se mencionó, ha sido parte fundamental del origen de la burocracia, que se

ha dado a través de todas las grandes civilizaciones y que contrario a lo que se puede pensar de él, no ha sido el problema fundamental del crecimiento de las finanzas del Estado; es un elemento integrador pero no decisivo en las determinaciones económicas que rigen y dirigen el crecimiento de un país, pero que sí puede apoyar en gran medida el hecho de asegurar e incrementar los recursos recaudatorios a través de la realización de un trabajo eficiente y eficaz, considerando una seguridad jurídica laboral que le vendría a dar mayor confianza a su actuación y desempeño.

En este capítulo se hace una reseña de lo que es el servicio civil de carrera en países como Estados Unidos, Chile, España y Francia, considerándolo como el instrumento de relación de los trabajadores de confianza para con el Estado. Para estos países, el servicio civil va más allá de un mero instrumento administrativo, ya que lo consideran como un ente de relación laboral del Estado para con sus trabajadores en general y como un factor de desarrollo determinante que les ha permitido proporcionar los servicios de manera satisfactoria a su población. Esto para ubicar el caso en que se encuentra México dentro del contexto mundial, en una coyuntura donde la globalización se considera cada vez más importante.

El Capítulo Cuarto presenta lo relacionado al servicio civil de México como uno de los instrumentos que pretende desarrollar el gobierno para administrar sus recursos humanos pero que, como se podrá observar, sólo involucra a los trabajadores de confianza desde el punto de vista administrativo, sin llegar a considerar de manera concreta el ámbito laboral.

También se hará una reseña de lo que son los trabajadores al servicio del Estado como funcionarios públicos, como servidores públicos y su responsabilidad como tales, todo esto llevándolo al ámbito de los trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SAT), considerando los elementos jurídicos que crearon y le dan sustento al SAT, así como la legislación que existe en el mismo en materia laboral, con el fin de dar los elementos que contextualizan la situación de los trabajadores de confianza dentro del SAT y poder determinar hasta que punto se puede considerar que existen medios de defensa para este tipo de trabajadores.

En Conclusiones y Propuestas pretendo, una vez teniendo los elementos necesarios de análisis, determinar la necesidad de proponer las modificaciones constitucionales necesarias para reivindicar y dar certeza jurídica a los trabajadores de confianza, en su papel de elemento determinante para el desarrollo de nuestro país e instrumento primordial del Gobierno para cumplir con una de sus funciones primordiales, que es la de proporcionar los servicios que requiere la población en la búsqueda constante de su bienestar.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO Y EL SERVICIO PÚBLICO

Para iniciar el estudio de lo que es el tema de interés, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, es necesario delimitar el ámbito en el que se desenvuelve y los factores que lo determinan, precisar la importancia de éstos trabajadores y su función al servicio del Estado, cuál es su factor de participación en la vida y el desarrollo de un país y poder llegar a distinguir la diferencia que se da para con los otros tipos de trabajadores, que aunque también participan en el desarrollo del país, lo hacen desde otra perspectiva de desarrollo y de servicio.

1. LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Dado que los burócratas son un ente laboral propio del Estado, se requiere definir cuál es la función pública de éste para determinar el marco de acción de los trabajadores de confianza a su servicio. Para contextualizar este tema se presenta la conceptualización de algunos elementos propios de la función pública del Estado, tales como cuáles son sus fines, sus atribuciones, sus funciones, su competencia y sus facultades y por último, considerando que la estructura para ejercer la función pública está dada a través de cargos, se presenta el concepto de lo que es el cargo público así como la situación del funcionario, siendo este último quien ocupa los cargos y ejecuta las funciones considerando las facultades o competencia que el Gobierno le otorga para cumplir con algún fin de servicio a la sociedad.

"Fines del Estado"

El estado es una persona jurídica que ejerce el poder soberano, integrándose básicamente por territorio, población, Gobierno y un orden constitucional, que persigue la realización de ciertas finalidades, las cuales son delimitadas por distintos criterios ideológicos; dichas finalidades pueden ser lograr el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social.

garantizar la libertad de empresa, mantener el poder de un grupo hegemónico, etcétera".¹

"Atribuciones o cometidos

Son las tareas que el estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendientes a alcanzar sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etcétera.

Funciones del Estado

Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de ellos se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional). De tal modo que las funciones del estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.

En los gobiernos federales existen entidades federativas que tienen atribuciones correlativas, en el ámbito de su competencia delimitada por la Constitución Federal.

Competencia

El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incube atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.

Facultad

Es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual

¹ Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, 3ª ed., México, Editorial Oxford University Press-Harla México, 1998, p. 182.

*externa su voluntad. La facultad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal*².

Cargo público

*“Es el lugar instituido en la organización pública con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley.”*³

La situación del funcionario

Según Max Weber, la posición del funcionario tiene naturaleza de deber. La ocupación de un cargo es considerada como un intercambio habitual de servicios por un equivalente salarial, como sucede con los contratos libres de trabajo. El acceso a un cargo, incluidos los de la iniciativa privada, se considera como la aceptación de un deber particular de fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura. El funcionario moderno, ya esté en una oficina privada, ya en una dependencia pública, siempre es un “esforzado” o un “sacrificado”, y por lo general disfruta de una neta estima social en comparación con los gobernados. Su rango social esta garantizado por las normas prescriptivas del orden jerárquico y, en el caso del funcionario público, por figuras particulares del código penal contra “insultos a funcionarios y “desacato” a las autoridades del Estado.⁴

Por último, de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano, Función Pública *“Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de*

² Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, 3ª ed., México, Editorial Oxford University Press-Harla, México, 1998, pp. 182 y 183.

³ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999. p. 140

⁴ Weber, Max. ¿Qué es la Burocracia?, 1ª ed., México, Editorial Ediciones Coyoacán, México, 2001, pp. 27 y 28.

“servicio” y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el “servicio civil” británico.”⁵

“No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el Estado –que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese- se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores.”⁶

Considerando lo anteriormente mencionado, se tienen los elementos entre los que se desenvuelve el trabajador al servicio del Estado, el Burócrata, lo que nos va a permitir tener claro cual es o cual debiese ser la verdadera actividad de éste y los instrumentos que le permiten llevarla a cabo.

Los temas relacionados con los trabajadores al servicio del Estado, la diferencia que existe entre funcionario y servidor público, las clasificaciones que marca la Ley y las responsabilidades de los servidores públicos, serán abordados en el capítulo cuarto del presente trabajo.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INSTRUMENTO REALIZADOR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO.

Es dentro de la administración pública donde los burócratas realizan sus actividades y son mediante sus actos con los que se cumple con la función pública del Estado, por lo que se requiere contextualizar el marco de acción de los trabajadores de confianza.

⁵ Nava Negrete, Alfonso, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 9ª ed., México, Editorial Porrúa, 1996. p. 1498

⁶ Idem.

En México la administración pública se identifica con el dominio político y la dirección de la actividad gubernamental. Resulta del vínculo entre el Estado y la sociedad, y comprende todos los aspectos de la vida de la nación.

“El Estado busca alcanzar determinados fines para cuya consecución se reserva ciertas atribuciones, se puede requerir de tres funciones (legislativa, administrativa y jurisdiccional) a efecto de cumplir con tales atribuciones, para ello el orden jurídico le asigna tareas concretas a los distintos órganos creados por él mismo (les confiere competencia a los entes públicos), y faculta a determinados funcionarios para actuar en tal o cual sentido.

La actividad de la administración pública está encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la realización de la función administrativa que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello.”⁷

En cuanto a los sectores a los que se orienta la administración pública en su actuar, abarca prácticamente todos los ámbitos de la sociedad.

Aunque la administración pública está totalmente sometida al derecho, tanto en su organización como en su actuar, se señala que no todas las tareas que aquella realiza son actos de naturaleza jurídica, sino que existen al lado de éstas, operaciones materiales de contenido metajurídico. Se insiste en que hay un elemento extra normativo en la función administrativa, cuya importancia no puede soslayarse; son actos u operaciones materiales, de carácter técnico generalmente, que influyen decisivamente en la marcha de la administración pública.⁸

Otro ángulo desde el que se observa el ámbito de la burocracia es el que tiene que ver con el concepto mismo del Estado. Existen diversos puntos de vista desde los cuales puede considerarse al Estado. Sin embargo, todos se basan en él como

⁷ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 3ª ed., México, Editorial Oxford University Press-Harla, México, 1998, pp. 183 y 184.

⁸ *Idem.* pp. 185 y 186

estructura social, la cual no vive *per se*, necesita tener órganos de representación, decisión y ejecución desde el más alto nivel hasta la actividad más sencilla.

Como toda persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física. Para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que les corresponden.

Para alcanzar lo anterior, la administración pública lo hace a través de quienes se les conoce como burócratas.

3. LA RAMA HACENDARIA DEL ESTADO COMO FUNCIÓN PÚBLICA.

Este tema se trata no tan sólo como parte de la relación que existe del tema central que nos ocupa, ya que se trata de los trabajadores de confianza del Servicio de Administración Tributaria, sino como fuente principal de la burocracia y como instrumento fundamental de control por parte del Estado, lo que le da mayor relevancia a este tipo de funcionarios y servidores públicos, a través de la historia, como se verá más adelante, y como parte de uno de los sectores clave de la administración pública, fuente de recursos para cumplir con la función primordial del Estado.

A través del siguiente análisis, se pretende caracterizar la importancia que tiene el servidor público hacendario dentro de la función pública del Estado, ya que este tipo de servidor, como ya se mencionó, ha sido parte fundamental del origen de la burocracia, que se ha dado a través de todas las grandes civilizaciones y que contrario a lo que se puede pensar de él, no ha sido el problema fundamental del crecimiento de las finanzas del Estado, es un elemento integrador pero no decisivo en las determinaciones económicas que rigen y dirigen el crecimiento de un país, pero que sí puede apoyar en gran medida el hecho de asegurar e incrementar los recursos recaudatorios a través de la realización de un trabajo eficiente y eficaz. Entendiendo en este ámbito hacendario que la eficiencia se da cuando se recauda y se recauda bien sin importar la forma, y la eficacia se logra cuando se recauda sin

dar mayores problemas a los contribuyentes, es decir, facilitándoles todos los medios para cumplir con esta obligación.

La función hacendaria.

Considerando lo anterior, se puede considerar a esta como una función pública del Estado que consiste en un conjunto de acciones que acomete el Estado para allegarse recursos monetarios de diversas fuentes, a fin de asegurar el financiamiento del desarrollo global del país. Los recursos proceden de tres fuentes: de la captación directa (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), contratación de créditos y empréstitos en el interior y en el extranjero, así como la emisión de la moneda. La Constitución establece la obligación de los mexicanos de contribuir de manera *proporcional y equitativa* a los *gastos públicos* de la Federación, del estado y municipio en que residan (Art. 31); la facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto y para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación (Art. 73); y la potestad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación. Estos son los elementos en los que se desenvuelve la actividad de los burócratas del sector hacendario, en específico en la obtención de recursos financieros para el Estado a través del ejercicio de la recaudación.

Desde el punto de vista de los supuestos y causas de la burocratización

“La evolución de la economía liberal es un supuesto de la burocracia, ya que hay que compensar pecuniariamente a los funcionarios. En la actualidad no sólo prevalece este factor, sino que es la principal forma de compensación. Este hecho es sobre todo importante para el aspecto conjunto de la burocracia, aunque no ha sido decisivo, sin embargo, para la propia existencia de ésta.”⁹

“Los siguientes son ejemplos históricos de burocracias cuantitativamente importantes y netamente desarrolladas: a) Egipto, durante el período del nuevo Imperio, aunque con poderosos elementos patrimoniales; b) el Principado romano de

⁹ Weber, Max. *¿Qué es la Burocracia?*, 1ª ed., México, Editorial Ediciones Coyoacán, México, 2001, p. 35.

la última época, y particularmente la monarquía diocleciana y el gobierno bizantino desarrollado a partir de ésta, conservando, sin embargo, fuertes elementos feudales y patrimoniales; c) la Iglesia católica romana, cada vez más acentuadamente desde fines del siglo XIII; d) China, desde la época de Shi Huangti hasta nuestros días, pero con fuertes elementos patrimoniales y prebendarios; e) en modalidades aún más netas, los Estados europeos modernos y, cada vez más todas las corporaciones públicas desde el período de las monarquías absolutas; f) la gran empresa capitalista moderna, tanto más burocrática cuanto mayor y más complicada se vuelve.

*“En gran medida, y parcialmente hasta de modo dominante, los casos del a) al d) se han fundado en una compensación de los funcionarios en especies. Pero también han presentado muchos otros caracteres y efectos específicos de la burocracia. El paradigma histórico de todas las burocracias posteriores – el nuevo Imperio egipcio – es, a la vez, uno de los ejemplos más grandiosos de organización de una economía de subsistencia. La coexistencia de una burocracia con una economía de subsistencia es, empero, explicable, si se tienen en cuenta las condiciones bastante extraordinarias dadas en Egipto. Y las reservas, por cierto considerables, que deben formularse al clasificar como burocracia a esta estructura egipcia, están condicionadas por la propia economía de subsistencia”*¹⁰ y que se dio en el esclavismo. El prerrequisito normal para la existencia estable y continuada, e incluso para la instauración de administraciones burocráticas puras, es un cierto grado de desarrollo de una economía mercantil.

Conforme a la experiencia histórica, la carencia de una economía monetaria fácilmente puede provocar sustanciales modificaciones internas en la estructura burocrática, y hasta transformarla en otro tipo de estructura. Si los ingresos fijos de los funcionarios son determinados en especies provenientes de los fondos del monarca o de sus productos inmediatos, fácilmente puede ocurrir que esos funcionarios terminen por apropiarse de las fuentes tributarias para su explotación como propiedad privada.

¹⁰ Idem, p. 37

Los ingresos en especies han servido para proteger a los funcionarios de las fluctuaciones, en muchos casos muy pronunciadas, del poder adquisitivo del dinero. Generalmente, cuando las prerrogativas monárquicas se han debilitado, los impuestos en especies han devenido irregulares. En este caso el oficial apela directamente a los tributarios de su distrito, esté o no facultado para ello. Esto genera fácilmente la idea de asegurar al funcionario contra esas fluctuaciones, mediante hipoteca o transferencia de tributos, y por tanto del poder de exacción, o mediante la cesión al funcionario, para su uso personal, de tierras rentables del monarca. Toda autoridad central que no estaba férreamente organizada se veía impulsada a adoptar este procedimiento, ya sea voluntariamente o porque los funcionarios así lo exigían. El funcionario podía satisfacerse con el uso de esos tributos o préstamos hasta el grado de sus demandas de sueldo y luego entregar el excedente. Pero esto conllevaba una fuerte tentación y, por tanto, resultaba esencialmente insatisfactorio para el monarca. Otro procedimiento consistía en fijar el sueldo del funcionario; esto ha ocurrido frecuentemente en la historia primitiva de la burocracia alemana, y tuvo lugar máximamente en todos los gobiernos orientales de los sátrapas: el funcionario entregaba una cantidad estipulada y retenía el resto.”

El Estado ptolomeico (dinastía egipcia que gobernó entre el 306 – 30 a. de C.) ejecutaba y controlaba burocráticamente la concusión de impuestos. La ganancia del concesionario se limitaba a una parte del correspondiente excedente sobre las retribuciones del recaudador, las cuales constituían, en realidad, una garantía. La posibilidad de una recaudación menor que esa suma era el riesgo corrido por el recaudador.

La concepción exclusivamente económica del cargo como fuente de ingresos privados para el funcionario también podía conducir a la compra directa de cargos. Esto ocurría cuando el monarca estaba en una situación tal que necesita no sólo ingresos normales sino también un capital monetario —por ejemplo, para la guerra o para saldar deudas. La compra de cargos es una institución que ha existido regularmente en los Estados modernos, en la Iglesia y en Francia e Inglaterra existió tanto en el caso de sinecuras como de cargos muy importantes; persistió hasta el siglo xix en la forma de comisiones a los funcionarios. Esta compra de cargos podía,

en algunos casos aislados, carecer de un significado económico, y el valor de compra constituir, parcialmente o en conjunto, una fianza depositada como aval de un fiel servicio. Esta no ha sido, empero, la norma.

Hablando de prebendas, o de un régimen "prebendario" del cargo, en aquellos casos en que el soberano le concedía al funcionario rentas vitalicias, rentas referidas de alguna manera a objetos, o que eran fundamentalmente usufructo económico de tierras u otras fuentes. Dichas rentas debían representar una compensación por el cumplimiento de deberes oficiales, auténticos o ficticios; son bienes separados permanentemente para la seguridad económica del cargo.¹¹

El pasaje de este régimen prebendario de la burocracia a una burocracia asalariada es bastante fluido. Frecuentemente ha sido "prebendario" el suministro económico del sacerdocio; así ocurrió en la Antigüedad (esclavismo) y en la Edad Media (feudalismo), y también en la modernidad (capitalismo).

Cuando no sólo se otorgan derechos económicos, sino también privilegios señoriales para su realización personal, con la estipulación de servicios personales al soberano, nos alejamos todavía más de la burocracia asalariada. Estos privilegios otorgados varían; por ejemplo, en el caso del funcionario político, pueden asumir carácter de dominio o carácter de autoridad oficial. En ambos casos, y por cierto en el segundo, el carácter específico de la organización burocrática puede ser enteramente destruido y se pasa al terreno organizativo del dominio feudal. Un rigor análogo al que presentaba el funcionario contractualmente empleado del Occidente moderno —por lo menos bajo una dirección muy enérgica— sólo es posible lograrlo cuando el sometimiento de los funcionarios al soberano es personalmente absoluto, cuando la administración utiliza esclavos, o empleados tratados como esclavos.

"Los funcionarios egipcios eran esclavos del faraón, o legalmente o de hecho. Los latifundistas romanos preferían encomendar la administración directa de las cuestiones monetarias a esclavos, ya que era posible someterlos a torturas. Sin embargo, son muy pocas las posibilidades de que estos medios coactivos funcionen de manera permanente. La experiencia muestra que la optimización para lograr y

¹¹ Idem, pp. 38 a 40

conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático radica en un sueldo monetario asegurado, vinculado con la posibilidad de realizar una carrera que no esté sometida a meras casualidades o caprichos. Una rigurosa disciplina y control, que a la vez tengan en cuenta el sentido del honor del funcionario, y el cultivo de sentimientos de prestigio del grupo de status, y también la oportunidad de una crítica pública, contribuyen a una rigurosa mecanización. De este modo el aparato burocrático funciona de manera más estricta que cualquier modalidad de esclavización legal de los funcionarios. Un fuerte sentimiento de status entre los funcionarios no sólo coincide con la voluntad del funcionario de subordinarse al jefe resignando toda voluntad propia, sino que los sentimientos de status resultan de esa subordinación, pues contribuyen al equilibrio interno de la idea que el funcionario tiene de sí mismo. La índole puramente personal del trabajo burocrático, con su separación de principio entre la esfera privada del funcionario y la oficial, proviene de la adaptación de éste a las condiciones funcionales dadas de un mecanismo fijo fundado en la disciplina.

Si bien el desarrollo avanzado de una economía monetaria no es un requisito indispensable para la burocratización, la burocracia como estructura permanente está unida a la presupuesta existencia de unos ingresos constantes que permitan su sostén. Cuando estos ingresos no resultan de beneficios privados, como ocurre en la organización burocrática de las grandes empresas modernas, o de rentas rurales duraderas, como en el feudo, un sistema de tributación estable es requisito previo para la existencia continua de una administración burocrática. Por razones conocidas y generales, sólo una economía monetaria ampliamente desarrollada brinda una base firme para ese sistema tributario. El grado de burocratización administrativa ha sido relativamente más alto en comunidades urbanas con economías monetarias ampliamente desarrolladas, que en los Estados contemporáneos de las llanuras, mucho más extensos. Sin embargo, en la medida en que estos Estados de las llanuras han conseguido desarrollar sistemas organizados de tributación, la burocracia se ha desarrollado de modo más abarcante que en las ciudades - Estado.¹²

¹² Idem. p. 41

Conviene advertir que la historia fiscal del siglo XX es paradójicamente una de las más desconocidas. Contrasta con lo que se sabe sobre la hacienda novohispana y de las primeras décadas de vida independiente.

La necesidad del centralismo de las facultades tributarias¹³

En este apartado se describe los vaivenes políticos entre los que se desarrolló la burocracia del siglo XX en nuestro país, en donde se consideraban varios aspectos políticos y de manera casi nula a los burócratas que hacían o debían hacer posible los anhelos políticos tributarios

El federalismo fue visto por propios y extraños como un grave obstáculo para la forma de la nación. Si se lee a Lucas Alamán hacia 1850, a funcionarios porfiristas en 1883, a Pani y Calles en 1926, a Lázaro Cárdenas en 1936 y a Miguel Alemán y Ruiz Cortines en las décadas de 1940 y 1950, la constante es que la nación mexicana no podía consolidarse porque cundía el desorden, la fragmentación, la anarquía. Lucas Alamán decía: "Con estados libres, soberanos e independientes, no puede haber hacienda ni ejército, y en suma, ni nación". Agregaba que "las autoridades generales [carecen] de medios para hacerse obedecer [...] habiendo los estados usurpado un poder absoluto".¹⁴ Ese diagnóstico se nutría especialmente del desorden palpable en materia fiscal en vista de que la organización federal establecía dos soberanías tributarias, la federal y la estatal. Personajes tan disímbolos compartían sin embargo una visión en la que destacaba la necesidad de construir un gobierno central fuerte, capaz de dar coherencia y ordenar las relaciones entre las partes del conjunto nacional.

-En la década de 1920 el diagnóstico oficial insistía en la anarquía tributaria. Varias ramas económicas eran gravadas por autoridades distintas que aplicaban sus

¹³ Aboites Aguilar, Luis, "Baja carga fiscal y centralización política. Un repaso de la historia tributaria mexicana del siglo XX", verlo en *Crónica Gráfica de los Impuestos en México, siglos XVI-XX*. SHCP-SAT, México, 2003, pp. 166 a 169

¹⁴ *Crónica Gráfica de los Impuestos en México, siglos XVI-XX*. SHCP-SAT, México, 2003, p. 167. Señala: "Véase Alamán, 1988, V, 884; los funcionarios porfiristas eran Dublán, Arísti y Goycochea, en SHCP, 1947, I, 26; sobre Calles y Pani, ver la iniciativa presidencial de 1926 en Pani, 1926, 657-692; la postura de Cárdenas, en Yáñez Ruiz, 1959, V, 228-229; los decires de los personajes alemanistas en SHCP, 1947, I, 33-34".

respectivas legislaciones y procedimientos, lo que daba lugar a confusiones, contradicciones y vicios. La concurrencia fiscal era catastrófica. Como decía un experto norteamericano, contratado por la Secretaría de Hacienda en 1917, los ingresos eran escasos y la mayor parte de la riqueza quedaba fuera del alcance de la hacienda pública. La carga tributaria recaía principalmente sobre “las clases trabajadoras”, ya que se gravaba mucho más al consumo que a la propiedad o a la renta.¹⁵

Para remediar la anarquía fiscal durante el siglo XX se exploraron dos vías. Una de ellas fue la que podríamos denominar la radical, basada en reformas constitucionales que pretendían aclarar de una vez por todas la convivencia de las dos soberanías. La otra era gradual, y se basaba en acuerdos específicos entre la federación y los estados según los diversos ramos tributarios. Pero en ambas vías el propósito era similar: centralizar las facultades tributarias en el Gobierno Federal como la mejor vía para resolver el desorden fiscal. Este ordenamiento era indispensable para alcanzar la modernización del país. Pero las iniciativas de reforma constitucional de 1926, 1936 y 1947 fracasaron. La negativa de los estados fue de tal magnitud que el Gobierno Federal se vio obligado a explorar la segunda vía, la de los convenios mediante los cuales los estados cedían ramos tributarios a la federación a cambio de participaciones, que es la estructura vigente. Este sistema dio inicio en 1922, cuando las compañías petroleras extranjeras se negaron a pagar tributos al gobierno veracruzano y convencieron al presidente Álvaro Obregón de federalizar, como se decía en esa época, los impuestos petroleros. Más adelante la tendencia siguió con la minería en 1926, la electricidad en 1933, la explotación forestal en 1935, tabacos y otros en 1938.

El párrafo anterior simplifica un proceso mucho más complicado. Por ejemplo, la federalización de los gravámenes de la industria eléctrica se hizo mediante una reforma constitucional en 1933. Otra reforma de 1942 elevó a rango constitucional los acuerdos previos en diversos ramos tributarios.¹⁶ Sin embargo, la diferencia no debe llevar a confusiones: una cosa era reformar de golpe la Constitución para

¹⁵ Crónica Gráfica de los Impuestos en México, siglos XVI-XX. SHCP-SAT, México, 2003, p. 167.

¹⁶ Diarios Oficiales de 18 de enero de 1934 y de 24 de octubre de 1942.

“federalizar”, las rentas públicas más significativas, y otra muy distinta era negociar y acordar primero la centralización de cada rubro y luego llevarlo a la Carta Magna. En 1949 el ramo de la cerveza se incorporó al artículo 73 de la Constitución.

La centralización de facultades tributarias sentó las bases para que el Gobierno Federal ganara más y más peso en la recaudación. Pero la preponderancia federal tardó en hacerse realidad, ya que ocurrió hasta la década de 1940, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Sólo hasta 1943 puede hablarse de un cambio en la manera de distribuir los ingresos entre la federación, los estados y los municipios con respecto a la situación de fines del Porfiriato. En términos gruesos, el modelo porfiriano era como sigue: 66% a la federación y el tercio restante a los demás gobiernos. Como se ve en el cuadro 1, para 1949 el modelo posrevolucionario ya mostraba su huella, pues la federación alcanzó 83% de los ingresos brutos totales. Es claro que el crecimiento federal se nutrió del debilitamiento de las finanzas estatales y sobre todo de las municipales. Era el costo de la modernización hacendaria, que hacía de la centralización su principal objetivo.

Cuadro 1

Distribución de los ingresos brutos por niveles de gobierno 1910-1972

	Federal	Estatal	Distrito Federal	Municipios ¹⁷
1910	66	15	7	12
1949	83	9	5	3
1972	83	7	8	2

¿Cómo se explica el fortalecimiento federal y por qué ocurre hasta la década de 1940? Entre otras razones, porque hasta 1941 la Secretaría de Hacienda decidió elevar las tasas del impuesto sobre la renta, un impuesto federal que no era participable a estados y municipios. Y lo hizo en vista de la prosperidad privada propiciada por la coyuntura bélica. Pero la tardanza también se explica porque el proyecto federal que entendía la modernización como centralización encontró una desorganizada pero consistente oposición local.

¹⁷ Crónica Gráfica de los Impuestos en México, siglos XVI-XX. SHCP-SAT, México, 2003, p. 168

“La oposición local. ¿Presidencialismo fuerte?”

La intención del Gobierno Federal de ordenar el sistema tributario mediante la centralización de facultades halló una gran diversidad de opositores, tanto entre los gobernadores como entre los municipales. Los empresarios, dependiendo del ramo y del momento, también se mostraron beligerantes, aunque en ocasiones apoyaron a la federación y a veces a los estados.

La oposición de los gobiernos locales y municipales obedecía en parte a una profunda desconfianza con respecto a las intenciones federales. También tenía que ver con su resistencia a quedarse sin fuentes de ingreso, lo que ponía en entredicho su soberanía. Esa oposición fue cambiando con el tiempo. Entre 1920 y 1933 aproximadamente, el tono de los opositores fue más enérgico puesto que se discutía el fundamento constitucional de la centralización de facultades tributarias en manos federales. En cambio, después de 1933, incluso hasta nuestros días, la oposición tendió a concentrarse en los términos de las participaciones, en detalles de menor jerarquía -aunque no por ello menos importantes- como montos, el descontrol local del procedimiento tributario y la impuntualidad federal en el pago.

Cuando el presidente Obregón intentó crear un impuesto predial federal en 1922-1923, los gobiernos estatales se opusieron con tal fuerza que el Gobierno Federal tuvo que dar marcha atrás, a pesar de que ya había incluido el rubro en la Ley de Ingresos de 1923. El principal argumento fue que el Gobierno Federal carecía de facultades constitucionales para crear impuestos directos como el predial, ya que correspondían de manera exclusiva a los estados. Lo mismo se esgrimió en 1924 cuando el Gobierno Federal, con base en facultades extraordinarias en el ramo hacendario, creó el income tax. En este caso los opositores fueron principalmente los comerciantes organizados. El Gobierno Federal resistió amenazas, campañas, amparos y demás, y logró su objetivo. En 1926 tocó el turno de la minería. Aunque los estados opositores no lograron detener la federalización tributaria del ramo, sí lograron echar abajo una ley federal y obligaron a expedir otra varios meses después para conservar al menos la facultad de cobrar el impuesto predial a las instalaciones de las empresas. Un delegado estatal señaló que esa ley no era más que otro paso hacia la instauración de la república centralista.

El Congreso de la Unión se opuso a la federalización de los impuestos eléctricos propuesta por el Presidente Abelardo Rodríguez a fines de 1932. De nuevo surgieron voces que hablaban del debilitamiento creciente de los estados y del fortalecimiento desmedido del Gobierno Federal. La federación y los diputados que la apoyaban esgrimieron la necesidad de contar con un gobierno central fuerte, capaz de meter en cintura a las poderosas compañías eléctricas extranjeras, que fácilmente se imponían ante los débiles gobiernos estatales. La iniciativa fue aprobada hasta 1933, una vez que el ejecutivo federal incorporó el sistema de participaciones que estaba ausente en la iniciativa de 1932. Puede pensarse que sólo con las participaciones se logró vencer la oposición de los diputados.

A partir de la federalización de los tributos eléctricos, la oposición local cambió de tono y de fondo. Sin embargo, lo anterior no significa que en los años sucesivos no hubiera críticas severas de algunos gobiernos estatales contra el centralismo creciente que exhibía el sistema tributario. Ejemplo de ello fue la conflictiva federalización de los impuestos cerveceros. Sólo hasta 1947 el gobernador de Coahuila, en medio de grandes presiones federales, accedió finalmente a “ceder soberanía” y a sumarse a la federalización cervecera. En 1948 un estudioso recomendaba al estado de Chihuahua no ceder otro “cacho de soberanía” y mantener su oposición a la pérdida de ese mismo ramo tributario.”¹⁸

Pero como se dijo, lo que abunda en los años de 1930 en adelante son las quejas por las malas cuentas que daba la federación en materia de participaciones. Por ejemplo, en 1942 el gobernador de Tlaxcala comunicó al Presidente de la República su decisión de desvincularse del convenio de coordinación en el ramo cervecero, alegando insuficiencias y otros defectos.¹⁹

En materia de transacciones mercantiles, la oposición local fue más duradera. De hecho, buen número de estados se mantuvo renuente a la idea federal de contar con un solo impuesto a nivel nacional hasta 1972. Eso a pesar de que la tercera convención nacional fiscal, celebrada en 1947, había aprobado la creación del

¹⁸ Crónica Gráfica de los Impuestos en México, siglos XVI-XX. SHCP-SAT, México, 2003, p. 171.

¹⁹ Archivo General de la Nación, Sección Presidentes, Manuel Ávila Camacho, exp. 564.1/756: carta de 10 de noviembre de 1942 del gobernador de Tlaxcala al Presidente de la República.

impuesto sobre ingresos mercantiles y que el Congreso de la Unión lo había creado a partir de 1948. Como la reforma constitucional promovida por el presidente Alemán no había tenido mayor éxito en los trabajos de la tercera convención, la Secretaría de Hacienda se vio obligada a firmar convenios de coordinación con cada uno de los estados para implantar el impuesto sobre ingresos mercantiles. En la década de 1950 el Gobierno Federal hizo nuevos esfuerzos, por ejemplo otorgando una cuota adicional a los estados que suscribieran los convenios respectivos o dispensando deudas a estados y municipios. Pero aun así, 14 estados se rehusaron a la coordinación con la Secretaría de Hacienda. Esta oposición local, que desafiaba los deseos presidenciales, es un tema desconocido que merece investigaciones cuidadosas para confrontar, entre otros asuntos, la socorrida tesis de la omnipresencia del Presidente de la República.

En términos de distribución de recursos fiscales, el Gobierno Federal mantuvo su preponderancia entre 1949 y 1972, con 83% del total de ingresos, mientras que estados y municipios continuaron su declive, si bien a ritmo más lento (cuadro 1). Los principales perdedores fueron no tanto los estados sino los municipios.

En suma, el combate a la anarquía tributaria se hizo a través de la centralización de facultades tributarias en manos federales. La modernización del país era el argumento que esgrimía la federación para justificar su proyecto. Dicho de otro modo, la anarquía se eliminaba acabando con la concurrencia fiscal que propiciaba el federalismo, y eso sólo podía hacerse si en cada ramo se establecía un solo impuesto, federal por supuesto. Que este proceso avanzó con éxito lo muestra la extinción de la contribución federal en 1949, una de las reformas más significativas del gobierno alemanista. Dicho gravamen, originado con la Primera República Federal en 1824, obligaba a los estados (y desde 1861 a los municipios) a entregar un porcentaje de sus ingresos al gobierno nacional, considerando la debilidad de éste y la fortaleza de aquellos. Para mediados del siglo XX las cosas se habían invertido y ahora era un Gobierno Federal fuerte el que, por medio de las participaciones, entregaba recursos a unas entidades federativas débiles. La meta de que México tuviera un centro político mucho más fuerte que los estados parecía hacerse realidad.

Reforma agraria, impuesto predial y alcabalas²⁰

La extinción de la contribución federal en 1949 es un tema de la historia fiscal mexicana que, hasta donde es posible saber, no ha merecido un solo libro y quizá ni un artículo específico. Esto muestra de nuevo la enorme desatención por este tramo de la historia de nuestro país. Es importante porque simboliza un cambio sustancial entre el centro y los estados.

La extinción de la contribución federal muestra un centro fuerte y unos estados débiles. En cierta medida ese fenómeno obedece a que el gobierno federal supo y pudo innovar su sistema tributario estableciendo un nuevo impuesto que se convertiría con los años en la principal fuente de ingresos tributarios, el impuesto sobre la renta.

Sin embargo, hay una dimensión adicional mucho más compleja y desconocida que nos habla más del debilitamiento de los estados que del fortalecimiento tributario federal. Se trata de la relación entre la reforma agraria y la decadencia de las finanzas locales estatales y municipales. La reforma agraria provocó la caída de la recaudación del impuesto predial, la principal fuente de ingresos de los estados. Tal caída se explica no sólo porque los predios privados afectados dejaron de pagar dicho impuesto, sino sobre todo porque los nuevos usufructuarios de esos terrenos se negaron a pagarlo. La situación se complicó más porque el Gobierno Federal intentó proteger lo más posible a los ejidos, al menos fiscalmente, alegando razones justicieras acordes con el espíritu de la Revolución de 1910.

No es de extrañar entonces que los ejidatarios vieran a la federación como un valioso aliado para librarse de la presión tributaria de los estados y los municipios. Así lo muestran las repetidas denuncias y quejas de ejidatarios dirigidas al Presidente de la República. De este modo, el Presidente quedaba como agente justiciero, aliado de los pobres ejidatarios, frente a los voraces funcionarios fiscales de estados y municipios. La ecuación política era perfecta. La federación protegía a

²⁰ Crónica Gráfica de los Impuestos en México, siglos XVI-XX. SHCP-SAT, México, 2003, pp. 172 a 176

los ejidatarios en su afán de no pagar impuestos, y los gobiernos locales aparecían como enemigos del agrarismo, y para colmo, con las arcas cada vez más vacías. La cuestión tributaria quedaba sacrificada en vista del ordenamiento político general.

Una estimación muestra que entre 1900 y 1950 la contribución del impuesto predial a las haciendas estatales disminuyó desde 38% en el primer año a 15% en el último. Aunque la caída se detuvo, no hay razones para pensar que la situación mejoró sustancialmente en los años sucesivos. En 1975, la aportación del impuesto a la propiedad raíz representaba 22% del total de ingresos por impuestos de los estados.

No es de sorprender que el comportamiento tributario que trajo consigo el reparto agrario fuera una de las razones que orillaron a los estados y municipios a establecer gravámenes que en teoría habían quedado extinguidos en 1896, con Limantour a la cabeza de la Secretaría de Hacienda: las alcabalas. En efecto, a partir de la década de 1920 puede verse un renacimiento de estas prácticas tributarias que más que rémoras del pasado parecían intentos desesperados de estados y municipios por subsanar su alicaída situación. En 1941, un estudioso, contratado por la Secretaría de la Economía Nacional, llegaba a esa conclusión. Varios años después el mismísimo Presidente de la República daba en parte razón a estados y municipios por incurrir en prácticas tributarias anticonstitucionales. En 1947, un Subsecretario de Hacienda, Eduardo Bustamante, lo decía de este modo. "ante la caída del predial, las haciendas locales decidieron gravar la producción y la circulación de mercancías."²¹

Si algo había de antagónico a la modernización, el ordenamiento y la centralización de los tributos, e incluso con la formación del mercado interno y con el ideal nacional, era precisamente el resurgimiento de esos impuestos que obstaculizaban la circulación de mercancías.

Debe decirse, por último, que en la lucha contra la alcabala (impuestos sobre los contratos de compra – venta y de permuta), el Gobierno Federal tuvo en los comerciantes y grandes industriales a sus aliados principales. Si bien los primeros se habían opuesto al impuesto sobre la renta, los comerciantes veían a las alcabalas

²¹ Crónica Gráfica de los Impuestos en México, siglos XVI-XX. SHCP-SAT, México, 2003, p. 174

como un gran obstáculo a la expansión de sus negocios. Como se ve, los empresarios compartían los ideales del Gobierno Federal sólo en la medida de sus intereses. Se opusieron a la federación cuando ésta pretendió establecer el predial federal y el impuesto sobre la renta, pero lo apoyaron al federalizar el petróleo, la minería y la cerveza.

La baja carga fiscal es cosa antigua en la historia fiscal mexicana. En el siglo XX, por lo menos desde 1917, ya la señalaba el consultor norteamericano Chandler, de la Universidad de Columbia. Años después, en 1939, la revista de la Secretaría de Hacienda se esmeraba en demostrar la bajísima carga fiscal mexicana comparada con la de otros países. Después de ese año, la referencia a ese rasgo hacendario es casi lugar común. Se halla en un texto del Secretario de Hacienda en 1946, en discursos presidenciales de 1948 y 1956, y en señalamientos de secretarios o funcionarios de Hacienda de 1951, 1959, 1963 y 1973, al menos.

Es importante señalar que casi todas estas referencias formaban parte de un argumento estatal dirigido a la clase empresarial, buscando convencerla de las bondades de las políticas fiscales y de los beneficios que le significaría la inversión de sus capitales. En efecto, como decía un estudioso que luego fue Secretario de Hacienda (David Ibarra): "Lo que ha constituido una constante [de la hacienda pública] a lo largo de varias décadas ha sido la preocupación de crear un clima favorable para la producción y la acumulación de capital", creyendo que así se generaría una dinámica capaz de servir como motor del progreso de la sociedad mexicana.

Sin embargo, había voces en todo ese tiempo que clamaban por una política distinta. En 1948, por ejemplo, una revista especializada señalaba que "es una tragedia nacional el que individuos de altísimos ingresos no paguen casi ningún impuesto a la renta". En 1961, un diputado panista (el chihuahuense Carlos Chavira) se oponía a las reformas al impuesto sobre la renta, alegando que era preferible combatir la evasión fiscal. Los grandes empresarios no pagaban impuestos, sino lo hacían solamente los pequeños industriales y agricultores, y sobre todo los consumidores. En 1964, otro consultor extranjero, también contratado por la Secretaría de Hacienda, insistía en que el sistema tributario mexicano brindaba al

capital "omisiones y exenciones que no tienen paralelo en otros países con objetivos económicos y sociales tales como los de México". Un protagonista de uno de los numerosos intentos de reforma fiscal narra cómo los abogados de la dependencia convencieron al secretario Ortiz Mena y lograron imponer una tibia reforma al impuesto sobre la renta, que ponía distancia de las recomendaciones más drásticas del inglés Kaldor.²²

Sin duda, un tema que merece una investigación concienzuda es por qué a principios de los años sesenta, a diferencia de lo ocurrido 20 años atrás, el Gobierno Federal no impuso una carga fiscal más amplia a través del impuesto sobre la renta. Era un periodo de alto crecimiento económico, y además el impacto de la revolución cubana había propiciado un consenso impulsado por el gobierno norteamericano para promover reformas económicas y sociales en América Latina (Alianza para el Progreso). Había sectores del propio aparato estatal que mostraban su beneplácito con aquella intención.

En 1988 el economista David Ibarra lamentaba la fallida reforma fiscal del régimen echeverrista, dada la cerrada oposición de las organizaciones empresariales. Esa reforma incluía, entre otros puntos, la plena acumulación de ingresos para efectos del impuesto sobre la renta y la desaparición de las acciones y bonos al portador. Y agrega: "Sin los nuevos impuestos, el déficit del sector público aumentó de 2.2 por ciento como proporción del PIB en 1971, a 3.1 por ciento en 1972 y a 5.1 por ciento en 1973".

"Colofón: baja carga fiscal, centralización y dependencia petrolera.

En los dos primeros apartados anteriores se intentó mostrar la naturaleza política del arreglo tributario en cuanto a su forma federal y las tensiones que se crearon entre las diversas instancia de gobierno. En los dos últimos, en cambio, se pretende mostrar los vínculos de la estructura tributaria con dos grupos diferentes: ejidatarios y empresarios. Para unir esas dos dimensiones, puede señalarse que la centralización de las rentas públicas sirvió para ordenar el sistema tributario, pero también para que el Gobierno Federal tuviera instrumentos para relacionarse por

²² Idem. p. 175.

igual con ejidatarios y con grandes empresarios. En ambos casos la divisa fue el sometimiento y la búsqueda de obediencia. En el caso de los ejidatarios se fraguó una excepción fiscal, que corrió a cuenta sobre todo de las haciendas locales; en el caso de los empresarios, se formuló un privilegio fiscal en aras del ahorro y de la inversión, y en general del progreso de la nación. En este caso corrió a cuenta de la hacienda federal. Podría intercambiarse excepción y privilegio, pero de qué serviría hablar de privilegio entre los ejidatarios. El resultado de ese arreglo tributario es la baja carga fiscal, que quizá eliminó una fuente de protesta social y contribuyó a la estabilidad económica y política del país a lo largo del siglo XX. Pero dejó el saldo tributario ya referido.²³

A través de esta historia se puede determinar que no es el factor humano, en específico el personal encargado de la recaudación, el problema decisivo en el decrecimiento de la recaudación, sino que en todo caso ha sido un factor coadyuvante para la aplicación de las políticas tributarias de cada uno de los momentos coyunturales que ha vivido nuestro país como parte de su desarrollo contemporáneo y que lejos de ser una carga para la sociedad, es un instrumento de la función pública del Estado. Lo que ha llevado a colocar al burócrata tributario dentro de un área privilegiada de servicio como un factor de apoyo al desarrollo de una sociedad cada vez más demandante de una administración pública más eficiente, eficaz y honesta. Pero para lograr esto último se requiere de burócratas comprometidos con su función pero a la vez apoyados por un ingreso justo y cierto que le permita ver con tranquilidad el futuro de su familia, sin sobresaltos laborales y sin incertidumbres de continuidad programática y de dirección.

²³ Aboites Aguilar, Luis, "Baja carga fiscal y centralización política. Un repaso de la historia tributaria mexicana del siglo XX", verlo en Crónica Gráfica de los Impuestos en México, siglos XVI-XX. SHCP-SAT, México, 2003, pp. 176, 177.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Aquí lo que se trata es de establecer la importancia que se le ha dado a los trabajadores al Servicio del Estado, a través de la vida legislativa del México Independiente, iniciando por el último "enlace legal" que existió con los colonizadores. Para establecer el marco de referencia legal en el que se han desarrollado los sujetos de nuestro estudio, considerando los momentos coyunturales históricos que han devenido en grandes cambios y mejoras, que en principio sólo fueron sometidas a la consideración de unos cuantos mexicanos que fueron trazando el destino de nuestro país y que no por ser el caso de que éstos tuviesen poca representatividad, lo propuesto y determinado no impactara de manera determinante en el curso de la vida de México y que por ende se viese reflejado en la mejora de las condiciones de la clase trabajadora, resaltando el largo peregrinar que tuvo el ámbito laboral burocrático.

Todo esto nos permite tener el contexto histórico y marco legislativo en el que se ha venido desarrollando el ámbito laboral y de manera específica el surgimiento del derecho burocrático, el cual le ha permitido a este grupo específico de trabajadores al servicio del Estado, poder alcanzar los anhelos de largas luchas sociales, no como dádivas de quien ostenta el poder, sino como derechos que todo trabajador debe tener.

1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

A esta legislación se le puede considerar como una "Ley extraña en suelo propio", llevaba el nombre del lugar de su gestación. No contempla ni refiere derechos de los trabajadores como tales, sino sólo hace concesiones mínimas individuales, como miembros de una colonia española.

Las concesiones que otorgaba al pueblo:²⁴

- Vago reconocimiento de los derechos individuales
- Protección obligatoria de la Nación a la libertad civil, la propiedad y demás derechos de los individuos
- Tutela especial de la libertad personal y del derecho patrimonial, pese a la conservación de la esclavitud corporal y anímica
- Extensión de tales derechos en cierta medida, a los habitantes de las colonias
- Representación de éstas en las Cortes
- Abolición de los impuestos a cargo de los indios, derogación del tributo de castas
- Supresión de la inquisición y penas infamantes

“La limitación de las funciones reales encontró en España su consagración definitiva en la Constitución de 1812, que contiene ya declaraciones terminantes que involucran sendas garantías individuales, tales como las relativas a la de audiencia (art. 287), a la de inviolabilidad del domicilio (art. 306), a la de protección de la propiedad privada (art. 4), a la de libertad de emisión del pensamiento (art. 371), proscribiendo, en cambio, la religiosa, al disponerse en su artículo 12 que la religión oficial de España será la católica, apostólica y romana, y que el ejercicio de cualquier otra debería prohibirse por las leyes.”²⁵

La Constitución de Cádiz se compone de diez títulos, subdivididos en capítulos, y de 384 preceptos.

Afirma que la Nación española es libre e independiente y no puede ser patrimonio de ninguna familia o persona; que la soberanía reside esencialmente en la Nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes; considera como españoles a

²⁴ Hernández, Octavio A., “La Lucha del Pueblo Mexicano por sus Derechos Constitucionales”, verlo en Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. I, 2ª ed., México, editorial Manuel Porrúa, 1978. pp. 69,70.

²⁵ Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, 31ª ed., México, editorial Porrúa, 1999. p. 82.

todos los nacidos o avecindados por más de 10 años en los dominios españoles, y a los extranjeros a quienes las Cortes hubieran otorgado “carta de naturaleza” (Título I).

Establece una rigurosa división administrativa del imperio, dentro de la cual incluye a Nueva España, organizándola en cinco grandes regiones autónomas: Nueva Galicia, Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente y Provincias Internas de Occidente (Título II).

Previene que la base para las diputaciones sea la misma en ambos hemisferios, y que por cada 70 mil “almas de población” habrá un diputado; que aquéllas se renovarían en su totalidad cada dos años, no pudiendo ser reelectas para el periodo inmediato; y que los diputados tienen facultad para proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley. Regula el funcionamiento y las facultades de las Cortes: las sesiones durarán tres meses consecutivos cada año y a ellas corresponde proponer, decretar, interpretar y derogar las leyes; aprobar los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los de comercio; conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino; fijar los gastos de la administración pública; establecer las contribuciones y los impuestos; examinar y aprobar las cuentas de la inversión; dictar medidas para administrar, conservar y enajenar bienes nacionales; y hacer efectiva la responsabilidad en que incurran los empleados públicos. Crea la Diputación Permanente, para actuar en los recesos de las Cortes, y señala expresamente sus facultades (Título III).

Consagra la inviolabilidad del Rey y su autoridad; legisla sobre la familia real y hace expreso el reconocimiento del príncipe de Asturias; establece siete secretarías de Estado y fija los requisitos para ocupar esos puestos, dejando el señalamiento de sus facultades a un reglamento especial; hace responsables a los secretarios del despacho de contravenir a la Constitución; establece un Consejo de Estado compuesto de 40 miembros (cuatro clérigos, cuatro grandes de España y 32 personas distinguidas) inamovibles, salvo causa probada ante el Tribunal Supremo de Justicia, cuyo dictamen oír el Rey en los asuntos del gobierno: otorgar o negar la sanción de leyes, declarar la guerra y concertar tratados (Título IV).

Funda tribunales y regula la administración de justicia civil y criminal; dispone que todo español deberá ser juzgado por tribunales establecidos por la ley, y que no podrá ser aprehendido sin que preceda información sumaria del hecho, sin que exista mandamiento escrito de la autoridad judicial y sin que el delito merezca ser castigado con pena corporal; el arrestado debe ser presentado al juez antes de ir a prisión, pero si esto no pudiera verificarse, su declaración ante la autoridad judicial deberá efectuarla antes de 24 horas; y prohíbe los apremios, el tormento, las molestias en la cárcel y la confiscación de bienes. En los negocios comunes, tanto civiles como criminales, no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas, exceptuando los eclesiásticos y militares, a quienes respeta el derecho a ser juzgados por sus iguales. En todo negocio habrá tres instancias y sólo tres sentencias definitivas se pronunciarán en ellas. Los códigos civil, criminal y de comercio serán los mismos para toda la monarquía. Los jueces de los tribunales inferiores deberán informar a sus respectivas audiencias de las causas que ante ellos se formen (Título V).

Legisla sobre el gobierno interior de las provincias y de los pueblos, ordenando la instalación de ayuntamientos en cada uno de los que sobrepasen a mil habitantes; prescribe su forma de elección, cómo han de constituirse y enumera sus facultades. Por lo que toca al gobierno de las provincias y a sus diputaciones (título en cuya formación intervino decididamente Ramos Arizpe), estatuye que su gobierno residirá en el jefe superior político nombrado directamente por el Rey. Las facultades más importantes de las diputaciones provinciales son: proponer arbitrios convenientes para la edificación o reconstrucción de obras públicas, fijar las contribuciones y auspiciar el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, con lo cual concedió a las provincias una verdadera autonomía (Título VI).

Dedica sendos títulos a legislar sobre construcciones y sobre la fuerza militar nacional (VII y VIII).

Regula la instrucción pública ordenando que en todos los pueblos de la monarquía se establezcan escuelas de primeras letras; manda la creación de universidades destinadas al cultivo de las ciencias, literatura y bellas artes; y consagra la libertad

de escribir y publicar ideas políticas sin más restricciones y responsabilidades que las establecidas por la propia ley (Título IX).

Establece los requisitos para las reformas constitucionales: las diputaciones que las propongan deberán hacerlo por escrito sometiendo la procedencia de la modificación al voto de las dos terceras partes de los miembros que integran las Cortes; si la resolución fuera favorable, la diputación general siguiente decretará, para ese efecto, que procede el otorgamiento de poderes; éstos serán expedidos por las juntas electorales de provincia; satisfecho el trámite anterior, la enmienda se discutirá de nuevo y, si fuere aprobada por las dos terceras partes de los diputados, pasará a ser ley constitucional (Título X).²⁶

Como se puede observar, en sus títulos III y IV ya hablaba de las responsabilidades de los empleados públicos, pero no se mencionan sus derechos.

2. CONSTITUCIÓN DE 1814

Como antecedente de esta Constitución se tiene los “Sentimientos de la Nación”, presentados por Morelos al Congreso de Anáhuac en 1813, en el párrafo 12 de este documento se expresa:

12º. Que como 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, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto²⁷.

El **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana** sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán; se atribuyó a Morelos la inspiración de este código político, el cual no llegó a estar vigente. Más que una constitución strictu sensu,

²⁶ Enciclopedia de México, Sabeca International Investment Corporation, T. 3, México, 1996. pp. 1742, 1743.

²⁷ Texto original proporcionado a la Cámara de Diputados para su reproducción por el General Lázaro Cárdenas, en cuyas manos fue depositado por el extinto historiador Don Luis Chávez Orozco. Verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. I, Op. Cit., p. 41.

encierra un conjunto de principios y aspiraciones políticas, e implica el rechazo de la insurgencia mexicana al restablecimiento de la monarquía española. Considera elementos básicos para el inicio del reconocimiento de los derechos individuales.

El decreto se divide en dos partes: "Elementos Constitucionales" y "Forma de Gobierno". La primera comprende seis capítulos y legisla sobre religión, soberanía, ciudadanía, definición y características de la ley, derechos del hombre y obligaciones de los ciudadanos; y la segunda se compone de 20 capítulos y reglamenta la organización, funcionamiento y relación de los poderes públicos entre sí.

El artículo 26, del Capítulo V, De la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos, expresa: "Los funcionarios 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.". El artículo 37 de este mismo capítulo señala: "A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública."²⁸

En el artículo 162 atribuía al Supremo Gobierno la facultad de "*Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso.*" y en el artículo 164, "*Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre,...*", "*Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra estos sospechas vehementes de infidencia...*" mediante una especie de juicio ante el Tribunal Competente o ante el Congreso, según el caso.²⁹

En el Capítulo XIII, De las Intendencias de Hacienda, correspondiente a la segunda parte, en los artículos del 175 al 180, refiere a los funcionarios que componen en específico el sector hacendario.

Continuaban apareciendo más obligaciones para los burócratas, así como mayores facultades del ejecutivo sobre los mismos.

²⁸ Texto del "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo I, Op. Cit., p. 337.

²⁹ Idem, p. 353

3. CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Esta Constitución tiene el trascendental valor de ser el documento en cuya virtud nace la comunidad política nacional, con los aspectos fundamentales de la forma de gobierno de una república democrática y de la forma de Estado de una Federación; aspectos que son las bases mismas que han permanecido hasta ahora para sustentar la estructura política de la sociedad mexicana.

Se mantuvo vigente hasta 1835 sin registrar enmiendas. *“En forma auténtica, el Congreso General Constituyente expresó en el Preámbulo de ese documento fundacional, que éste se expedía para fijar la independencia política, establecer y afirmar la libertad, y promover la prosperidad y gloria de la Nación Mexicana.”*³⁰ Concluido el periodo de las constituciones centralistas, fue restablecido por decreto de 22 de agosto de 1846; y posteriormente se incorporó a su texto el Acta de Reformas. En las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1856 volvieron a exaltarse los principios ideológicos en ella consignados.

El Proyecto de Acta Constitucional, “Acta Constitutiva de la Federación”, lo formuló Ramos Arizpe en 36 artículos; de ellos, sólo dos fueron rechazados: el que postuló la creación de un Senado Constituyente y el que postuló la Presidencia individual. El Acta, fue el antecedente y base de la Constitución de 1824. Consagra el principio de que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación; establece la división de poderes esquematizando las facultades de cada uno; fija el ámbito de la autoridad federal y demarca la de los estados. Aunque dispersos en su articulado, salvaguarda los derechos del hombre y del ciudadano.

“La Constitución Federal de 1824 consta de 7 títulos, subdivididos en secciones, y de 171 preceptos. Desarrolla los principios republicanos y federalistas ya expuestos en el Acta Constitutiva; declara que la religión es y será la católica, apostólica, romana; divide el Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Deposita el primero en un Congreso General compuesto por dos cámaras,

³⁰ Martínez Baez, Antonio. La Constitución de 1824. Verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. I, Op. Cit., p. 536.

una de diputados y otra de senadores; fija los requisitos de elegibilidad para ocupar esos puestos, dejando a las Legislaturas de los estados el derecho a determinar los de los electores; establece que la elección de los diputados será indirecta y la de los senadores "a mayoría absoluta de votos por las legislaturas de los estados"; detalla las facultades de ambas Cámaras y precisa en 31 fracciones las del Congreso; describe el proceso legislativo para la creación de leyes; dispone que la modificación o revocación de éstas deberá someterse al procedimiento que rige su formación; divide las sesiones del Congreso en ordinarias y extraordinarias; las primeras, del 1° de enero de todos los años al 15 de abril siguiente, pudiendo prorrogarse por 30 días hábiles, y las segundas, exclusivamente para tratar los puntos de la convocatoria; fija la residencia de ambas Cámaras en un mismo lugar (sin precisarlo) y también prevé su traslado, previo acuerdo (títulos I, II y III).

Precisando la vaguedad del Acta en este punto, la Constitución deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona, el presidente de la República, e instituye la vicepresidencia individual; fija los requisitos para ocupar ambos puestos; prescribe que la duración de los dos cargos será de cuatro años, y prohíbe la reelección del presidente en el periodo inmediato; fija las prerrogativas de uno y otro mandatarios, entre las que destacan: proponer leyes y reformas a las mismas, ejercer el derecho de veto y disfrutar de inmunidad durante el desempeño del cargo, salvo en el caso de que cometan delitos específicamente señalados en la propia Constitución, en cuya hipótesis corresponde a ambas Cámaras conocer de la acusación; detalla las facultades del presidente (tales como nombrar, remover o suspender a los empleados públicos), en las 21 fracciones del artículo 110, y las restricciones en las cinco del 112. Establece un complejo sistema de elección y suplencia presidencial: las Legislaturas de los estados eligen dos personas sin atribuirles carácter específico; la Cámara de Diputados computa los sufragios y hace la declaratoria respectiva: el candidato que obtenga la mayoría absoluta será el presidente, pero si los dos la logran se discierne el cargo al favorecido con mayor número de votos y queda el otro como vicepresidente; en caso de empate, la Cámara decide si sólo uno alcanza la mayoría absoluta se le declara presidente, y entre los dos que le siguen la Cámara elige al vicepresidente; y si ninguno de los candidatos obtiene la

mayoría absoluta, la Cámara selecciona a los mandatarios entre los dos de superior mayoría relativa. Si faltaran simultáneamente el presidente y el vicepresidente, asume el Poder Ejecutivo quien presida la Suprema Corte de Justicia, mientras la Cámara de Diputados elige un interino, o el Consejo de Gobierno, en los recesos de ésta, designa a dos personas para que junto con aquél integren un Ejecutivo plural. Para actuar en los recesos del Congreso crea un Consejo de Gobierno integrado por senadores, al que atribuye, entre otras, las siguientes funciones: convocar el Congreso a sesiones extraordinarias; remediar la acefalía ejecutiva, designando al Ejecutivo plural; aprobar el nombramiento de los secretarios del despacho; dar su conformidad para que el presidente mande en persona las fuerzas militares; y asesorar al Ejecutivo para la mejor observancia de la Constitución y leyes federales (Título IV).

Deposita el Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia; crea los tribunales de circuito y los juzgados de distrito. Integra la Corte con 11 ministros y un fiscal; los miembros de ella sólo pueden ser removidos con estricta sujeción a las leyes, y son electos por las Legislaturas de los estados por mayoría absoluta de votos. La Cámara de Diputados conoce de la elección de los ministros de la Corte (por conducto del presidente del Consejo) y expide su nombramiento. Señala que los tribunales de circuito, cuyas funciones precisa, se componen de un juez y un promotor fiscal, nombrados por el Ejecutivo a partir de una terna propuesta por la Corte Suprema, y que para desempeñar el cargo se requiere ser "ciudadano de la federación" y haber cumplido 30 años. Indica los requisitos para ser juez de distrito (ser "ciudadano mexicano" y haber cumplido 25 años), el procedimiento de su designación —el mismo de los magistrados de circuito— y sus atribuciones. Determina las reglas a que se sujetará la administración de justicia en los estados y territorios, y formula, de paso, un incipiente catálogo de garantías individuales (Título V).

Manda que el gobierno de cada estado se divida en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dejando su organización a las leyes locales. Impone a los estados obligaciones que garantizan la primacía del orden constitucional federal. Precisa los casos en que la actuación de los poderes locales requiere la ratificación

del Congreso Federal, y consigna una prohibición inusitada: la de que no podrán celebrar transacciones con potencias extranjeras ni declararles la guerra (Título VI).

Obliga a todo funcionario público, antes de tomar posesión de su cargo, a jurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales; el Congreso determina la responsabilidad de los infractores. Atribuye al poder Legislativo la hermeneusis de los preceptos constitucionales, y a las Legislaturas de los estados el derecho de hacer observaciones, pero hasta el año de 1830, cuando serán calificadas por el Congreso y publicadas por el presidente de la República, sin comentarios. Después de 1830, el Congreso estudiará las enmiendas en el segundo año de cada bienio y, considerándolas fundadas, corresponderá al Congreso siguiente perfeccionarlas. No podrán modificarse nunca los artículos relativos a libertad e independencia de la Nación, forma de gobierno, religión, libertad de imprenta y división de poderes (Título VII).³¹

En su artículo 110, en las siguientes fracciones, al enumerar las atribuciones del Presidente de la República, señalaba³²:

“4ª Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.”

“6ª Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.”

“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.”

“20ª Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus ordenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar

³¹ Enciclopedia de México, T. 3, Op. Cit., pp. 1744 a 1746.

³² Texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. Verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. I, Op. Cit., pp. 498 a 502.

causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo."

Hasta este momento histórico continúan los trabajadores burocráticos sin obtener mayores prebendas y por el contrario ya se empezaban a perfilar más responsabilidades administrativas y se afirmaban las atribuciones del presidente sobre este tipo de trabajadores.

4. CONSTITUCIÓN DE 1836

La Constitución de las Siete Leyes. A la caída de Iturbide se gestaron dos corrientes políticas: la federalista, republicana y de inspiración democrática; y la centralista, monárquica y defensora de privilegios. Se consideró que la pugna entre ambas se fomentó por el sistema de elección presidencial instituido en la Constitución de 1824, que hacía del vicepresidente de la República un "rival vencido" del presidente. Por lo que el período de tiempo que dio lugar a esta Constitución se puede considerar como de inestabilidad del poder ejecutivo, esto debido a la figura de la vicepresidencia que convertía a quien la ocupaba en enemigo natural del presidente en turno, lo que dio lugar a un desequilibrio político.

Este documento puso fin al sistema federal y prefiguró el contenido de la inmediata Constitución de Las Siete Leyes, la primera promulgada en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las cinco restantes en diciembre de ese año. Esta leyes configuran la elección del ejecutivo por determinación centralista de los poderes existentes en ese momento y no por elección popular, le otorgan al ejecutivo la facultada de nombrar a consejeros, gobernadores de los departamentos, empleados diplomáticos, jefes militares y jueces de los tribunales, lo que da inicio a la conformación de la burocracia bajo el nombramiento como se viene haciendo hasta nuestro días.

La Primera Ley está formada por 15 artículos; define los conceptos de nacionalidad y ciudadanía. Consigna sus derechos: ser juzgados por tribunales establecidos legalmente, con sujeción a normas dictadas con anterioridad al hecho; prohíbe su detención en exceso de tres días sin que medie acuerdo fundado de autoridad

judicial; tutela su derecho de propiedad (sólo restringido por causa de interés público, previa indemnización); y establece la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito y de expresión. Enumera sus obligaciones: profesar la religión del país (católica), respetar la Constitución, obedecer a las autoridades, cooperar al sostenimiento del Estado, defender la patria y coadyuvar al restablecimiento del orden público; indica que son ciudadanos de la República los mexicanos mayores de edad, que tengan una renta anual de 100 pesos (que además sepan leer y escribir de 1846 en adelante) y los que hayan obtenido carta de ciudadanía expedida por el Congreso; sus principales derechos son: votar y ser votados para los cargos de elección popular directa, siendo las leyes subsecuentes las que fijen requisitos para electores y eligendos.³³

La Segunda Ley está formada de 23 artículos: crea el Supremo Poder Conservador integrado por cinco ciudadanos (de los que se renovará uno cada bienio), mexicanos por nacimiento, mayores de 40 años, con renta mínima anual de 1 000 pesos, elegidos entre quienes hubieran desempeñado altos cargos (presidente, vicepresidente, senador, diputado, secretario del despacho o ministro de la Corte), nominados tras una minuciosa depuración en que intervienen sucesivamente las Juntas Departamentales, la Cámara de Diputados y la de Senadores; tiene facultad para formular las siguientes declaraciones: nulos los actos de los tres Poderes cuando sean contrarios a la Constitución, la incapacidad física o moral del presidente de la República, la suspensión de la Corte Suprema (cuando desconozca a alguno de los otros órganos), la clausura del Congreso (cuando convenga al interés público), el restablecimiento de los Poderes (cuando hayan sido disueltos con violencia), la renovación del gabinete presidencial y la "voluntad de la Nación en casos extraordinarios"; todas sus actuaciones requieren, invariablemente, la conformidad de tres de sus miembros y la excitativa de alguno de los Poderes. Se podía decir que éste órgano tenía poderes supraconstitucionales.³⁴

La Tercera Ley está formada de 58 preceptos: deposita el Poder Legislativo en un Congreso compuesto de dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores; la primera

³³ Enciclopedia de México, T. 3, Op. Cit., pp. 1747, 1748.

³⁴ Idem, p. 1748.

se integra por ciudadanos mexicanos, se renueva cada bienio por mitad, mayores de edad, con renta mínima de 1 500 pesos, naturales o vecinos de sus departamentos, designados por las Juntas Electorales secundarias (la calificación de esos votos corresponde al Senado), y duran en su encargo cuatro años; la de Senadores se integra por 24 miembros (renovándose cada bienio por terceras partes), ciudadanos mexicanos, mayores de 35 años, con renta mínima de 2 000 pesos anuales, electos sin sufragio popular (en su designación intervienen separadamente la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en Junta de Ministros, la Suprema Corte, las Juntas Departamentales y el Supremo Poder Conservador), y duran en su cargo seis años; regula el funcionamiento y facultades del Congreso. Las facultades son, entre otras: regular la administración pública; autorizar al Ejecutivo para obtener empréstitos; aprobar los tratados que éste celebre con potencias extranjeras; dar al gobierno las bases para la habilitación de puertos, establecimientos de aduanas y fijación de aranceles comerciales; *crear y suprimir toda clase de empleos públicos, aumentando o reduciendo los emolumentos; fijar las reglas para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones; decretar la guerra y aprobar los convenios de paz; legislar en cuestiones migratoria y monetaria; y exaltar al Supremo Poder Conservador para que declare la incapacidad del presidente o la nulidad de actos provenientes de la Corte Suprema.*³⁵

La Cuarta Ley está formada por 34 artículos: establece el Poder Ejecutivo individual y fija los requisitos para ocupar el puesto, electo sin sufragio popular (participan en su designación el Ejecutivo en Junta de Ministros, el Senado y la Corte, que en sendas ternas postulan candidatos ante la Cámara de Diputados; ésta escoge tres entre los nueve propuestos y los somete a las Juntas Departamentales, las cuales eligen uno; y la Cámara de Diputados califica la elección, declara presidente a quien hubiera obtenido el mayor número de votos y dicta el decreto correspondiente). Aparte de las facultades que confieren al Ejecutivo la Segunda y la Tercera Ley, tiene las siguientes: publicar y hacer guardar la Constitución; pedir al Congreso y a la Diputación Permanente que convoque a elecciones ordinarias o extraordinarias, respectivamente; nombrar consejeros, gobernadores de los departamentos,

³⁵ Idem, p. 1748.

empleados diplomáticos, jefes militares y jueces de los tribunales; declarar la guerra, celebrar concordatos, conceder el pase o retener documentos conciliares y pontificios, dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados y contraer empréstitos; negar o admitir la internación de extranjeros, conceder cartas de naturalización y otorgar pasaportes a los mexicanos.³⁶

La Quinta Ley está formada por 51 artículos: instituye el Poder Judicial y lo integra con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los departamentos y los juzgados de Primera Instancia y de Hacienda; forma la Corte con 11 ministros y un fiscal, electos en igual forma que el presidente de la República, y autorizados para ejercer, entre otras, las siguientes funciones: solicitar del Supremo Poder la nulidad de leyes expedidas por el Congreso, iniciar éstas cuando se relacionan con la administración de justicia y dictaminar las propuestas sobre la materia por el Ejecutivo y los diputados; conocer de los recursos de nulidad promovidos contra las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Superiores de los departamentos; juzgar desde la 1a., o sólo en 3a. instancia, las causas criminales o civiles que se sigan en contra del presidente de la República, miembros del Poder Conservador, diputados, senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos.³⁷

La Sexta Ley está formada de 31 artículos: crea los Departamentos y reproduce, con algunas variaciones, la división territorial implantada por la Constitución de 1824: el estado de Coahuila y Texas se divide en dos departamentos, se crea el de Nuevo México, las Californias forman uno solo, Aguascalientes se erige, Colima se agrega al departamento de Michoacán, Tlaxcala se anexa al de México y la capital de éste es la ciudad del mismo nombre; atribuye a los gobernadores de los departamentos el Poder Ejecutivo, y a las Juntas que funcionan en aquellos, el Legislativo; los gobernadores son mexicanos por nacimiento, postulados por las juntas departamentales (con base en una terna) y designados por el Presidente de la República con aprobación del Consejo de Gobierno; y los 7 individuos que integran las Juntas (renovadas cada 4 años) reúnen las calidades exigidas para ser

³⁶ Idem, p. 1749.

³⁷ Idem.

diputados, designados por los mismos electores secundarios que eligen a éstos (previa calificación del gobernador, la Junta saliente o, en su defecto, el ayuntamiento de la respectiva capital).

La *Séptima Ley* está formada de 6 artículos: otorga al Congreso la facultad de resolver las dudas que suscite la interpretación de normas constitucionales, obliga a todo funcionario a jurar la observancia de la Suprema ley, prohíbe la reforma de ésta por 6 años y expresa que, transcurrido el plazo anterior, las enmiendas que se propongan deben ajustarse al iter procedendi indicado en la Tercera y Cuarta Ley.³⁸

*"El gran pecado de las Siete Leyes fue la destrucción del federalismo. Esto, más que el origen espurio de ellas, ha sido la causa de que los publicistas hayan lanzado sus diatribas en contra de la Constitución de 36. El temor, convertido en angustia, de que el centralismo renaciera, los invitó a demoler en su totalidad la obra y a no reconocer, siquiera en mínima parte, algo de lo bueno que esta Ley Fundamental contuviera."*³⁹

Se continuó con el otorgamiento de facultades al ejecutivo de nombrar libremente a sus colaboradores cercanos, así como de poderlos remover si lo consideraba conveniente. (art. 15, fracc. IV), esto implicaba mayores facultades y por ende una mayor posibilidad de cambiar a sus colaboradores cercanos y en consecuencia a los trabajadores del Poder Ejecutivo.

5. CONSTITUCIÓN DE 1843

Las Bases Orgánicas. De 1836 a 1843 ocurrieron en el país revueltas y pronunciamientos, auspiciados unas veces por los adictos al sistema unitario y otras por los defensores del régimen federal. En 1838 la ostensible debilidad del erario y las disidencias internas obligaron a la vacilante administración de Bustamante a renovar cuatro veces su gabinete.

³⁸ Idem, p. 1750.

³⁹ Gaxiola, F. Jorge, Los Tres Proyectos de Constitución de 1842. Verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. I, Op. Cit., p. 646..

El 8 de abril de 1843 se inició la discusión de la iniciativa, el 12 de junio fue aprobada y el 14 se publicó con el título de Las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Este documento tuvo vigencia poco más de tres años. Cabe resaltar que, hasta este momento histórico, para ser miembro del Congreso se fijaba una renta mínima anual que debían poseer los diputados o senadores, lo que implicaba de antemano que no cualquier miembro de la sociedad podía acceder a estos cargos, lo que conlleva un distanciamiento de estos órganos con la clase trabajadora. A pesar de esto, se le otorgaban facultades extraordinarias al Presidente de la República, ya que no nombraba sólo a los miembros de su gabinete sino también se erigía en un gran elector, ya que nombraba a gobernadores, proponía a los integrantes del poder judicial y participaba en la elección de parte de los integrantes del poder legislativo.

“Las Bases Orgánicas se componen de 11 títulos y 202 artículos. El estatuto reitera la independencia de la Nación y organiza ésta en República centralista; conserva la división territorial establecida en 1836, pero encomienda a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos; divide el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (abroga al Supremo Poder Conservador); y declara que el país profesa y protege la religión católica (Título I).

Concreta las obligaciones y derechos de los habitantes (los mismos establecidos en la Constitución de 1836 a favor de los mexicanos), desarrolla más ampliamente el catálogo de sus garantías y prohíbe expresamente la esclavitud (Título II).

Son mexicanos: los nacidos de padre mexicano en el territorio nacional; los nacidos en éste, de padre extranjero, o fuera de él, de padre mexicano (debiendo en ambos casos confirmar su nacionalidad); los avecindados en 1821, que no hayan renunciado a su condición; y los naturales de Centroamérica, cuando perteneció a México, que conserven su residencia. Otorga carta de naturalización a los extranjeros casados con mexicana, o que presten servicios útiles al país, o que en él adquieran bienes raíces. Son ciudadanos mexicanos quienes hayan cumplido 18 años si son casados, y 21 si no lo son; y sus obligaciones y derechos corresponden, esencialmente, a los que establece la Constitución de las Siete Leyes (Título III).

Deposita el Poder Legislativo en 2 Cámaras y en el Presidente de la República “por lo que respecta a la sanción de las leyes”. La Cámara de Diputados, renovable cada bienio por mitad, se integra por ciudadanos mexicanos, mayores de 30 años, naturales o vecinos de los departamentos que representan y nominados por el Colegio Electoral que funciona en éstos. La Cámara de Senadores, renovable cada bienio por terceras partes, está formada por 73 miembros, ciudadanos mexicanos mayores de 35 años, con renta mínima anual de 2000 pesos, nominados por las Asambleas Departamentales (que eligen dos terceras partes) y por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte (que eligen una tercera parte). Concede el derecho de iniciar leyes al Ejecutivo, a los diputados, a las Asambleas Departamentales, a la Suprema Corte (en lo relativo a administración de justicia) y a los ciudadanos que soliciten decreto permisivo para desempeñar cargos o usar condecoraciones otorgadas por un gobierno extranjero; adopta, en punto a formación de leyes, el mismo procedimiento establecido en el primer estatuto centralista, pero instituye en favor del Ejecutivo un desmesurado derecho de veto, que permite a éste suspender la sanción de leyes hasta por un año; enumera las facultades del Congreso (artículo 67), lista las facultades comunes a ambas cámaras (artículo 68), acota las exclusivas de la de Diputados (artículo 69) y hace lo propio con la de Senadores (artículo 70). El contenido de estos artículos coincide con el de los preceptos que en la Constitución anterior enumeran facultades y ponen límites al ejercicio del Legislativo (Título IV).

Establece el Poder Ejecutivo individual y fija los requisitos para ocupar el puesto: ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de 40 años, permanecer cinco en el cargo y ser electo por las Asambleas Departamentales y la Cámara de Diputados; ésta computa los sufragios de aquéllas, califica la elección y declara presidente a quien haya reunido más votos. Establece un Consejo formado por 4 ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Instrucción Pública e Industrial; y de Hacienda, Guerra y Marina. Reitera la existencia del Consejo de Gobierno integrado por 17 vocales, los cuales deben ser: ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 35 años y 10 al servicio de la actividad pública, designados por el Ejecutivo, y perpetuos en el

desempeño del cargo (salvo sentencia ejecutoria que ordene la destitución). Este Consejo interviene en las actividades que le confieren las Bases Orgánicas y es responsable de los dictámenes que emita (a solicitud del Ejecutivo) cuando sean contrarios a éstas (Título V).

Integran el Poder Judicial: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los departamentos, los juzgados de Primera Instancia y los de Hacienda. Forma la Corte Suprema con un fiscal y 11 ministros, que deben ser ciudadanos mexicanos, mayores de 40 años, abogados con experiencia profesional, sin antecedentes penales, y electos por las Asambleas Departamentales y la Cámara de Diputados en la forma prescrita para la elección de presidente; enumera las atribuciones de esta Corte (artículo 118), demarca los límites de su jurisdicción (artículo 119) y establece prohibiciones a sus miembros (artículo 120). El contenido de estos artículos coincide con los preceptos que en el Estatuto de 1836 concretan facultades y ponen límites al funcionamiento de la Corte Suprema. Instauro la Corte Marcial, compuesta por generales y "letrados", cuyas funciones precisa una ley posterior. Crea un Tribunal especial dividido en 3 salas (para hacer viable la recusación), integrado por 12 diputados y senadores ("letrados", nominados mediante insaculación), encargado de juzgar a los ministros de la Corte (Título VI).

Para el gobierno de los departamentos, ordena la designación de Juntas y gobernadores. Las primeras ejercen el Poder Legislativo y están formadas por un máximo de 11 vocales e igual número de suplentes (mayores de 25 años y con los demás requisitos de elegibilidad exigibles a los diputados; designados por las Juntas Electorales para un periodo de 4 años); sus principales facultades y obligaciones son: establecer arbitrios para atender los gastos administrativos, ordinarios o extraordinarios (con aprobación del Congreso) y reglamentar la actividad hacendaria; fomentar y cuidar la salud pública, la educación, la agricultura, la industria, el comercio y la construcción de caminos; crear establecimientos de beneficencia y reclusión; reglamentar el contingente militar (a que obliga la Constitución) y las policías municipal, urbana y rural; organizar los tribunales superiores y juzgados de primera instancia; hacer la división política del territorio provincial; presentar al Congreso iniciativas de ley; proponer al presidente 5

candidatos para el cargo de gobernador; participar en la elección de presidente de la República, ministros de la Corte y senadores; y formar estadísticas y presupuestos anuales de sus departamentos y remitirlos al Congreso. Los gobernadores ejercen el Poder Ejecutivo y deben ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de 30 años, naturales o vecinos de el departamento respectivo y disponer de una renta anual de 2,000 pesos; durar en su cargo 5 años, son electos por el Presidente de la República a propuesta de las Juntas, y asumen la presidencia de éstas y la jefatura de la hacienda pública. Sus obligaciones y facultades son: preservar el orden, publicar y hacer cumplir las leyes del Congreso Nacional, los decretos del presidente y los de las Asambleas Departamentales; presentar temas al Presidente de la República, con acuerdo de la Asamblea, para el nombramiento de magistrados y jueces; disponer de las fuerzas militares y de policía, así como nombrar las autoridades políticas subalternas y los empleados administrativos que son indispensables para ejecutar decisiones. El Poder Judicial se ejerce en los departamentos por los Tribunales Superiores de Justicia y jueces inferiores, inamovibles (salvo sentencia ejecutoria que lo ordene) y nominados por el Presidente de la República a propuesta de los gobernadores con el acuerdo de la Asamblea. Ordena, además, que todo negocio iniciado en juzgados inferiores debe terminar dentro de su territorio en todas las instancias (Título VII).

Establece el Colegio Electoral del modo siguiente: divide la población de México en secciones de 500 habitantes, cuyo censo se renovará cada seis años; éstos eligen, por medio de boletas (el primer domingo de agosto de cada bienio), un elector primario; éste, a su vez, nombra a los electores secundarios (uno por cada 20, el primer domingo de septiembre de cada bienio), y éstos son quienes forman el Colegio Electoral, que nombra diputados al Congreso y vocales de las Asambleas (Título VIII).

Aparte las garantías de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica enumeradas en el Título II, se prescribe: los detenidos tienen el derecho de que los jueces, dentro del tercer día, recaben su declaración preparatoria, manifestándoles previamente el nombre de su acusador, la causa de su detención, los datos que haya contra ellos y el nombre de los testigos; garantiza que el lugar de la detención sea distinto al que

corresponde a los sentenciados; y prohíbe: el juramento sobre hechos propios, el desahogo de la confesión sin conocimiento de los datos que obran en la causa, la nota de infamia trascendental, la prórroga del juicio en más de tres instancias y la intervención del mismo juez en una de éstas, cuando haya intervenido en otra; pero establece, como antítesis de estas normas, las siguientes: la pena de muerte, la creación de tribunales sin sujeción a derecho, la suspensión de formalidades judiciales con sólo la determinación del Congreso y severas restricciones a la libertad de imprenta, a tal grado que la vuelven nugatoria (Título IX).

Divide la hacienda pública en general y departamental; ordena que en el primer periodo de sesiones del primer Congreso, éste haga la distribución de las rentas que correspondan a los departamentos (proporcionales a sus gastos) y fije las que deba percibir el gobierno central (Título X).

En materia de reforma constitucional, establece una norma impracticable: "En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir, ni más ni menos, de dos tercios de votos en las dos cámaras" (Título XI)⁴⁰.

Aún no se da la elección popular y directa de los integrantes de los poderes de la Unión, por lo que se puede decir que hasta los servidores públicos de elección popular aún no existían y todo el poder de nombrar y remover radicaba mayormente en el ejecutivo y la clase dominante política de la época, que eran los que formaban parte del Congreso.

6. CONSTITUCIÓN DE 1847

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Las Bases Orgánicas tuvieron vigencia poco más de tres años. El país continuó en el vaivén de la política, con la consecuente inestabilidad de los poderes lo que hace

⁴⁰ Enciclopedia de México, T. 3, Op. Cit., pp.1751 a 1754

que se retomen los principios de la Constitución de 1824, pero se sigue hablando muy poco de los derechos laborales ya que son considerados como parte inherente de los derechos individuales, adicional al hecho mismo de que hasta este momento no se había desarrollado el ámbito industrial en nuestro país, lo que redundaba en muy pocos trabajadores sin problemas para su atención o control.

“Otero tuvo la sabiduría de redactar el Acta en sólo 30 artículos. Resumen de ésta, en comparación con el texto de la Carta fundamental que restableció: la Constitución de 1824 instituyó el sistema federal y el Acta lo reimplanta, pero acentúa la subordinación de los poderes locales a los preceptos de la Constitución general (artículo 20). El Acta reproduce la división del poder público, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero agrega una nota específica: “los poderes sólo pueden y deben hacer lo que la Constitución otorga como facultad e impone como obligación” (artículo 21). La Constitución reconoció aisladamente los derechos del hombre (artículos 50-III, 112-III, 146, 150, 153 y 171) y el Acta asegura los de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, aunque deja a una ley posterior el fijar estos derechos y establecer los medios para hacerlos efectivos (artículo 5). El texto de 1824 omitió legislar en materia de control constitucional; pero el Acta crea el germen de éste, en la doble fórmula de control político y judicial, pues al efecto establece, respectivamente: “Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso” (artículo 22) y los “Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (omite el Judicial), ya de la Federación, ya de los Estados” (artículo 25). La primera Constitución olvidó definir la ciudadanía y los derechos inherentes a ésta, así como la forma de adquirirla y los supuestos para perderla; el Acta declara que son ciudadanos todos los mexicanos (por nacimiento o naturalización) que hayan cumplido 20 años y tengan un modo honesto de vivir; y señala sus derechos: votar en las elecciones populares, ejercer los de petición y reunión, y pertenecer a la guardia nacional, dejando a una ley posterior reglamentar el ejercicio de éstos, su posesión, pérdida o suspensión. El Acta modifica el texto primitivo en los siguientes

*puntos: suprime la Vicepresidencia, duplica el número de senadores, aumenta el de diputados (uno por cada 50 mil habitantes) y anuncia la adopción de elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. También la innova en materia de desafuero, juicio político y reformas constitucionales (artículos 12, 13 y 28); la Constitución exigía para el desafuero el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de cualesquiera de las dos Cámaras (artículo 44) y el Acta la reduce a simple mayoría de los diputados.*⁴¹

Lo destacable de Acta de Reforma de 1847, es el control de la constitucionalidad por medio del poder judicial, reglamentado en su artículo 25, lo cual abría la puerta para la defensa de los derechos de las personas contra actos de autoridad. Este documento daba un gran avance en la vida jurídica del México independiente, pero seguía sin mencionar a la clase trabajadora y por ende a los burócratas.

7. CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

*"Restablecida la Constitución de 1824 con el Acta de Reforma en 1847 y firmado el Tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra de Estados Unidos a México (1848), siguieron frecuentes cambios en el Poder Ejecutivo (nueve en seis años), manifestaciones ostensibles de anarquía paralelas al debilitamiento del régimen federal y nuevas luchas intestinas."*⁴²

"El enfrentamiento de los liberales y los conservadores, a pesar del juego tímido y confuso de los moderados, aportó un saldo favorable a los primeros. La obra del Constituyente de 1856 marcó un avance fundamental en las instituciones del país y creó, a la vez, algunos de los instrumentos indispensables para iniciar la reforma de las tradicionales estructuras económicas y sociales que impedían el desarrollo del país. La revolución mexicana de Ayutla cristalizó en la Constitución de 1857, y ésta fue la base en la que se apoyó el gobierno de Benito Juárez para promulgar las

⁴¹ Enciclopedia de México, T. 3, Op. Cit., pp. 1754, 1755.

⁴² Idem, p.1755.

leyes que separaron, en definitiva, la vida civil y la religiosa, vigorizando el influjo del Estado como guía primordial de los destinos nacionales."⁴³

Esta constitución, dentro de la libertades que consagra, ya contempla lo relacionado al trabajo, aunque todavía no aparece un apartado especial para este tema, ya en uno de sus capítulos se establece que todos los funcionarios públicos de la Federación deben recibir un estipendio por sus servicios, el cual debe estar incluido en el presupuesto, lo que puede considerarse como un reconocimiento tácito de los burócratas y la importancia de estos en la función pública.

Como parte principal que presenta en cuanto al Poder Legislativo es la supresión del senado, lo que significa, independientemente de la supresión de la representación de los Estados que componen la República, una disminución de servidores públicos de primer nivel..

La Constitución de 1857 está formada de 8 Títulos y 128 preceptos.

En la sección I, De los Derechos del Hombre, del Título 1º, enfatiza, en su artículo 1, "que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales"; no reconoce títulos de nobleza, ni honores hereditarios; remarca la abolición de la esclavitud, por el simple hecho de estar en el territorio nacional; consagra las siguientes libertades: de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, de tránsito, comercio e imprenta y el derecho de poseer y portar armas "para su seguridad y legítima defensa"; señala que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales; en el artículo 13 ya se marca una deferencia hacia los servidores públicos, "Ninguna persona ni corporación puede tener fuerzas, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley"; prohíbe: aplicar retroactiva o inexactamente la ley, extraditar reos políticos, celebrar tratados que afecten garantías individuales, violar el domicilio y la correspondencia, molestar a las personas sin mandamiento escrito de autoridad judicial, decretar el encarcelamiento de éstas por deudas de carácter civil y hacerse justicia por sí mismas; en el procedimiento penal ordena: que nadie puede ser

⁴³ Labastida, Horacio. Las Luchas Ideológicas en el Siglo XIX y la Constitución de 1857. Verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. II, Op. Cit., p. 288.

detenido, en exceso de 3 días, sin que medie auto de formal prisión e ignore el motivo; reserva a los tribunales el derecho exclusivo de imponer penas; y estatuye que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, como tampoco prorrogar el juicio más de tres instancias. Estable el principio de la expropiación, al señalar que "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización."; determina que "no habrá monopolios".⁴⁴

En la Sección II, De los mexicanos, del Título I, señala que son mexicanos los nacidos dentro o fuera del territorio, de padres mexicanos; y los extranjeros que obtengan carta de naturalización, adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos nacidos en ésta, siempre que no manifiesten resolución de conservar su nacionalidad; y sus obligaciones son, en resumen: defender los intereses nacionales y contribuir para los gastos públicos. La Sección III, De los extranjeros, dice que los extranjeros disfrutan las garantías que establece la Constitución y están obligados a contribuir para el sostenimiento del Estado y a someterse a los fallos de los tribunales mexicanos. En la Sección IV, De los Ciudadanos mexicanos, son ciudadanos de la República los mexicanos que hayan cumplido 18 años siendo casados, o 21 si no lo son, y tengan modo honesto de vivir; las obligaciones y derechos que a éstos corresponden son los mismos atribuidos a los mexicanos y, además, los siguientes: votar y ser nominados para cargos de elección popular, inscribirse en el padrón municipal, y defender al país, alistándose en el ejército o guardia nacional; y pierden su calidad: por adoptar otra, servir oficialmente a gobiernos extranjeros, o aceptar de éstos condecoraciones, sin permiso del Congreso.⁴⁵

El Título 2º consta de 2 secciones, "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno" y "De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional". Se señala que la soberanía nacional reside en el pueblo y éste la ejerce por medio de los poderes establecidos en la Constitución; es voluntad popular organizarse en

⁴⁴ Texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1957. Verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. II, Op. Cit., pp. 306 a 323.

⁴⁵ Idem, pp. 323 a 329.

República representativa, democrática y federal, a cuyo efecto crea 24 estados y un territorio, y prevé la erección del estado del Valle de México en caso de que el Distrito Federal se traslade a otro lugar.⁴⁶

El Título 3º trata “De la división de poderes”; consta de 3 secciones: I, “Del poder legislativo”; II, “Del poder ejecutivo”; y III, “ Del poder judicial”. Deposita el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión, formado exclusivamente por la Cámara de Diputados, renovable cada bienio, que integra con ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos (uno por cada 40 mil habitantes), mayores de 25 años, designados por elección indirecta en primer grado, e inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño del cargo; la Cámara se reúne anualmente dos periodos (ordinarios) y, en sus recesos, cuando es convocada por la Diputación Permanente (extraordinario); a la primera sesión ordinaria de cada año (16 de septiembre) acude el Presidente de la República para informar la situación que guarda el país, y contesta el Presidente del Congreso. Dispone que el derecho de iniciar leyes corresponde: al Presidente de la República, a los diputados federales, a las Legislaturas de los estados y a los ciudadanos que soliciten permiso para usar condecoraciones extranjeras. Concreta en 30 fracciones las facultades del Congreso, entre otras: admitir nuevos estados o formar otros dentro de los que existen (en ambos casos precisará sus límites); erigir territorios en estados (expresa los supuestos para ello); legislar en todo lo que se relacione con el Distrito y territorios; expedir aranceles sobre comercio extranjero e impedir que en el interno se establezcan restricciones onerosas; dictar leyes sobre extranjería, colonización, comunicación, derecho marítimo, monedas, pesos y medidas; dar bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, aprobarlos, reconocerlos y mandarlos pagar; expedir su propio reglamento interno y los relativos a la organización del ejército, guardia nacional y ocupación o enajenación de terrenos baldíos; conceder o negar la entrada de tropas extranjeras y la salida de las nacionales; permitir la estadía, en aguas de la República, de escuadras extranjeras; conceder amnistías, premios y recompensas (en estos dos casos, por servicios prestados a la patria o a la humanidad); *crear y suprimir empleos federales, aumentando o disminuyendo emolumentos*; declarar la

⁴⁶ Idem, pp. 329 a 335.

guerra con base en los datos que presente el Ejecutivo; *aprobar* los siguientes actos de éste: el presupuesto anual, *los nombramientos de altos funcionarios (de hacienda, diplomáticos o militares)* y los tratados internacionales; y expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas estas atribuciones (facultades implícitas). Crea la Diputación Permanente, compuesta de un diputado por cada estado y territorio, la cual, en los recesos del Congreso, lo convoca a periodos extraordinarios de sesiones; *aprueba los nombramientos de altos funcionarios hechos por el Ejecutivo*; recibe el juramento de éste y el de los ministros de la Suprema Corte; dictamina sobre los expedientes en trámite y otorga su consentimiento para el uso de la guardia nacional fuera de su adscripción, a solicitud del presidente. Deposita el Poder Ejecutivo en un solo individuo: el Presidente de la República, que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, nominado por elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, residente en el país al verificarse ésta, quien dura en su cargo 4 años, es sustituido en sus faltas temporales por el Presidente de la Suprema Corte (en las absolutas se procede a nueva elección), puede separarse del lugar en que reside y renunciar al puesto (en ambos casos mediante acuerdo del Congreso); limita sus facultades por la acción del Congreso y las reduce, en última instancia, a gestiones administrativas, para lo cual crea secretarios encargados del despacho (cuyo número establece el Congreso). El Poder Judicial está integrado por tres departamentos: la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Distrito y de Circuito. La Corte está formada por 11 ministros propietarios, cuatro suplentes, un fiscal y un procurador general, nominados por elección indirecta en primer grado; duran en su puesto seis años y sus facultades más importantes son: resolver los juicios que se promuevan por leyes o actos de cualquier autoridad que violen la garantías individuales, que hagan lo propio con la soberanía de los estados o que invadan la esfera de la actividad judicial; erigirse en juzgado de sentencia cuando miembros de cualesquier de los 3 Poderes cometan delitos; y restablecer el equilibrio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en ocasión de las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.⁴⁷

⁴⁷ Idem, pp. 335 a 371.

El Título 4º refiere "De la responsabilidad de los funcionarios públicos". Los diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Corte y secretarios de despacho, son responsables "*por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su mismo encargo*", también lo son los gobernadores de los estados (por infracciones a la Constitución y leyes federales, y el Presidente de la República, quien sólo puede ser acusado por los delitos de traición a la Patria, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Establece que en demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.⁴⁸

El Título 5º trata "De los Estados de la federación". Exige que los estados adopten, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; establece restricciones a éstos para el arreglo de asuntos limítrofes y les prohíbe: celebrar alianzas con otros estados; expedir patentes de corso ni de represalias; acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado; establecer derechos de tonelaje; fijar contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones; tener tropas permanentes y buques de guerra dentro de su jurisdicción; y hacer la guerra, por sí, a potencias extranjeras; y los obliga a extraditar reos que reclamen otros estados y a dar crédito a los actos públicos, registros y procedimientos que se efectúen en otras entidades. A sus gobernadores los obliga a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Y establece que los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.⁴⁹

El Título 6º, "Prevenciones generales", estatuye en favor de los estados un sistema de facultades implícitas ("*art. 117. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados*"); prohíbe ocupar dos cargos de elección popular; establece que todos los funcionarios públicos de la Federación de nombramiento popular, deben recibir un estipendio por sus servicios, el cual debe estar incluido en el presupuesto; otorga a los poderes federales facultad exclusiva para intervenir en materia de culto religioso; suprime alcabalas y aduanas interiores; y declara: que la

⁴⁸ Idem, pp. 371 a 375.

⁴⁹ Idem, pp. 375 a 379.

Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados que celebre el Ejecutivo con aprobación del Congreso, son la norma suprema de toda la Unión; de este modo limita la autonomía de los estados, superponiendo el interés nacional.⁵⁰

Título 7º, “De la reforma de la Constitución”, admite adiciones y prevé reformas constitucionales y, para que éstas sean operantes, requiere el voto “de las dos terceras partes de sus individuos presentes”, y también el consenso de la mayoría de las Legislaturas de los estados, artículo 127. Y por último, en el Título 8º, “De la inviolabilidad de la Constitución”, declara que la Constitución no perderá su fuerza y vigor “cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia”, pues, “tan luego como el pueblo recobre su libertad, se reestablecerá su observancia”.⁵¹

Esta Constitución ya presenta más aspectos relacionados con los funcionarios públicos, aunque enfocados mayormente a los funcionarios de elección popular, desde las facultades del Presidente para nombrarlos y removerlos libremente (art. 85), responsabilidades para los funcionarios públicos de elección popular (art. 103), prohibición a ocupar dos cargos de elección popular (art. 118), recibir compensación por sus servicios (art. 120), hasta el tener que presentar protesta juramento de guardar la Constitución y la leyes que de ella emanen.

“En el constituyente de 1857, nacido de la revolución liberal de Ayutla, la proposición de una minoría avanzada en el sentido de que la Constitución no fuera puramente política, sino que también reformara el estado social, fue punto de vista rechazado por la asamblea, en nombre del principio sagrado para la época, de “dejad hacer, dejad pasar”, invocado por quien iba a ser con el tiempo uno de los más inminentes constitucionalistas de México.

En el Congreso de 1917 estuvo a punto de ocurrir algo semejante, aunque por razones distintas de las que pesaron en su antecesor. El caudillo de la revolución, que recibió durante la lucha el título de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo, presentó ante la asamblea constituyente reunida en Querétaro, un proyecto de Constitución, que inexplicablemente no contenía las

⁵⁰ Idem, pp. 379 a 383.

⁵¹ Idem, pp.383 a 385.

*reformas en materia agraria y del trabajo, adoptadas unas y ofrecidas otras durante el periodo preconstitucional. Ante esa omisión, el criterio de la asamblea se dividió. Los que sostenían el concepto clásico de Constitución, que no admitía sino la organización política del Estado, fueron vencidos al cabo por quienes en las horas finales del Congreso llevaron a la Constitución los artículos 27 y 123 que se hacían cargo de nuestros problemas sociales, el primero mediante el reparto del latifundio agrario y el reconocimiento de la pequeña propiedad agrícola, la imposición de modalidades a la propiedad privada en aras del interés público y la reivindicación para el patrimonio nacional de los bienes que le corresponden. En cuanto artículo 123, enumeró en minucioso y ordenado catálogo los derechos del trabajador en materia laboral.*⁵²

8. CONSTITUCIÓN DE 1917

“La Revolución Mexicana de 1910, es el antecedente histórico inmediato de la carta magna vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro. El antecedente de la Revolución, a su vez, fue la permanencia de Porfirio Díaz en el poder durante 30 años y ocho meses. Al movimiento social que derrocó tan larga dictadura se le ha atribuido un carácter múltiple: social, por cuanto se propuso elevar las condiciones de las clases campesina y obreras; antifeudal, por su propósito de transformar el antiguo régimen económico latifundista y servil, para crear en su lugar una organización económica inspirada en la justicia social; democrático, porque pretendió que el pueblo interviniera en el gobierno mediante el ejercicio efectivo del sufragio, consagrando, además, el principio de la no reelección; nacionalista, por su programa de reivindicación de la propiedad del suelo y del subsuelo, concebida como un patrimonio de la Nación; popular, porque compaginó las libertades individuales con las garantías sociales; y jurídica, porque sus postulados quedaron consagrados en la Constitución Política de 1917. La Revolución enarboló al principio el lema de “Sufragio efectivo. No reelección”; pero, una vez lanzado el pueblo a la

⁵² Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 32ª ed., México, editorial Porrúa, 1998. pp. 592,593.

*lucha, añadió a la exigencia de la democracia política otras demandas en el orden económico, social y cultural. Durante el régimen de Díaz se mantuvo la paz, pero el gobierno recurrió a la leva y a la represión para conservar la estabilidad; creció la actividad económica, pero se entregaron los transportes y la industria al capital extranjero; se intentó colonizar al país, pero se otorgaron en concesión enormes extensiones a las compañías deslindadoras; prosperaron las haciendas, pero se mantuvieron la servidumbre y el peonaje.*⁵³

*“Una nota que caracterizó al Congreso Constituyente de 1916-17 fue su raigambre popular. La Asamblea de Querétaro se diferencia en ello del Congreso Constituyente de 1856, el cual mostró una evidente aristocracia intelectual en el tono y refinamiento de sus debates. Los constituyentes queretanos quizá no igualaron en erudición a sus antecesores, pero sus labores parecen haber estado más estrechamente ligadas a las inquietudes populares del momento; su sabiduría política, más rústica y menos barroca, ha mostrado, a la larga, que supo estar a la altura de su tiempo y legar al país una carta constitucional lo suficientemente substancial y flexible para encauzar una de las etapas más dinámicas de nuestro desarrollo integral. La Constitución de 1917 resultó un útil compendio de la ideología política liberal y de los ideales revolucionarios de reforma social y económica.”*⁵⁴

Desde principios del siglo XX empezaron a organizarse los sectores de la oposición. En 1906 ocurrieron las primeras manifestaciones obreras de protesta en gran escala, lo que representó el inicio de subsecuentes eventos que culminaron con la promulgación de una nueva Constitución que, como ya se mencionó, tuvo un carácter social, dando como resultado un avance histórico en el reconocimiento, en la carta fundamental, de los derechos de los trabajadores en un artículo redactado de manera expresa para la atención de esta parte productiva de la población, la clase obrera.

De manera indirecta se daban avances que también repercutían en los servidores públicos, al darles una mayor certeza a las instituciones en las cuales se

⁵³ Enciclopedia de México, T. 3, Op. Cit., pp. 1760 a 1762.

⁵⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel. El Congreso Constituyente de 1916-1917. Verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. II, Op. Cit., pp. 615, 616.

desempeñaban, así como una mayor claridad de los servicios que debían proporcionar dadas las facultades que se les otorgaba, y todo esto reforzado por la garantía individual del ejercicio de la profesión y la no obligación de prestar trabajos personales sin la justa retribución, consagradas en el artículo 5ª, así como el incremento mismo de este tipo de trabajadores al servicio del Estado, debido a la creación de nuevos órganos gubernamentales. Cabe señalar que en su texto original no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores, pero que sí consideró el espíritu social de la revolución, al establecer el artículo 123, considerado uno de los artículos más avanzados del momento en materia de justicia social.

9. LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN EL SIGLO XIX

Este ámbito de la legislación, dados los movimientos políticos, sociales y económicos que vivió el país durante el siglo XIX, se vio muy afectado y no se llegaba a concluir con una legislación secundaria duradera, que permitiera a las instituciones afianzar los principios que en esta se estipulaban, adicional al hecho mismo de que el México independiente vio nacer su primera Constitución hasta 1924 en medio de disputas continuas por el poder. Estos mismos hechos no daban lugar ni siquiera a la generación de legislación específica para cierto rubros, por lo que algunos temas eran tratados en legislaciones comunes, tal como la civil que bien atendía asuntos de carácter civil como laboral.

*“La situación que existió en la Nueva España era similar a la de la metrópoli, ya que no solamente se trasladan las leyes entonces vigentes, sino también las costumbres y usos, el lenguaje y la religión”.*⁵⁵

En la legislación española funcionaba la relación de trabajo por medio de gremios, que estaban formados por maestros, oficiales y compañeros así como aprendices, pero siempre bajo la advocación de algún Santo. La situación especial de la Colonia no dio muchas posibilidades de éxito o sobrevivencia a los gremios, que poco a poco

⁵⁵ Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª edición, México, Editorial PAC, 1991. p. 12.

fueron perdiendo su importancia, la llegada de la independencia encuentra al país ya propiamente libre de gremios.

“Durante la primera etapa de la vida independiente de México las relaciones de trabajo se rigieron por el Código Civil. En estas disposiciones se incluyen también las de arrendamiento, de hospedaje, doméstico y de jornal, bajo el rubro de “Del Contrato de Obra “. Es de hacerse notar que aún cuando este Código tiene inspiración en el llamado “Napoleón”, donde habla de la Locación de Obra que es un resabio de la “Locatio Operarium”, (Alquiler de operarios) del Derecho Romano), y en el caso se referían a los esclavos, en nuestro Código se trató de dignificar el trabajo humano, quitándole la característica de alquiler, como dice Mario de la Cueva, lo que no deja de ser merecedor de tomarse en cuenta. Pero en ninguna disposición se habla de la posibilidad de asociación, sin prohibirse tampoco.

Se consideraba el derecho de no trabajar, es decir la Huelga, como un uso de la libertad personal, como un Derecho Natural y aún a pesar de eso, era perseguida y en muchos casos considerada delictuosa.”⁵⁶

“En 1828, se dio una circular con reglas para cubrir las vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

En 1829, fue expedida una ley para que “se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional.

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto; la primera sobre descuentos de sueldos y, la segunda, sobre viáticos a familias de diputados.

Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos.

1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a los servidores públicos. Se dictaron: Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su encargo y quienes deben preverse las vacantes. Además se consagra en otra ley el sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente

⁵⁶ Idem, pp. 13, 14.

Interino y el del Consejo, los secretarios de despacho, los consejeros, senadores y diputados".⁵⁷

"Una orden fue dada en 1848 para que "la provisión de empleos preceda la correspondencia propuesta bajo ciertas formalidades" y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados."⁵⁸

En 1849 se da el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales, en el que en su artículo 37 señalaba que *"Nunca podrán establecerse empleos ni cargos vendibles, ni hereditarios, ni título alguno de nobleza. Los tratamientos y consideraciones decretados a los funcionarios, serán en razón del empleo y no podrán concederse para después de haber cesado en sus funciones, a excepción de lo dispuesto en la constitución sobre el fuero del presidente y de los individuos de las cámaras.*"⁵⁹

"En 1852 se dio una medida drástica: se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

Por un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que habían venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar."⁶⁰

Hasta 1857, no había en México problema obrero, porque en realidad no existía industria, salvo en forma precaria: la industria extractiva (minería), la azucarera en algunas regiones productoras y en forma muy incipiente la de hilados; por ello, como de hecho la huelga no se daba, no se condenaba en las leyes.

Es precisamente durante las deliberaciones del Constituyente de 1856-1857 cuando se comienza a hablar del problema del trabajo; podemos afirmar, con apoyo en la opinión del Maestro Trueba Urbina, que es con la intervención del Diputado Ignacio

⁵⁷ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999, p. 53.

⁵⁸ *Idem*, p. 53

⁵⁹ Texto del "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales". Verlo en: *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, T. II, Op. Cit., p. 179.

⁶⁰ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Op. Cit., p. 53.

Ramírez, "El Nigromante", cuando se escucha por primera vez decir "Problema social" y "derecho social". En uno de sus discursos compara la explotación que sufre el peón con la forma en que se explota la caña de azúcar: "... hoy el trabajador es la caña que se exprime y se abandona..."⁶¹

"No obstante esta valiosa intervención, no cambió el concepto que sobre el trabajo ya se tenía en el proyecto y así quedó en la Constitución Liberal de 1857; se consideraba la igualdad de las partes para la contratación, no tomando en cuenta la diferencia económica entre quien todo lo tiene y quien únicamente cuenta con su miseria.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se admitió el derecho de asociación, reconocido por su artículo noveno, como consecuencia se podía holgar, pero no impedir el trabajo de los huelguistas, pues se consideraba como un ataque a su libertad de trabajo y a la del empresario.

*A pesar de esa prohibición que de hecho convertía a los huelguistas en delincuentes al impedir el funcionamiento de las empresas el año 1877 vio una importante huelga que afectó a la empresa textil "La Fama Montañesa", establecida en Tlalpan, D.F., así como aparecieron otros movimientos similares en Sinaloa, en Jalisco y en Puebla. Los trabajadores comenzaban a despertar de su letargo para reclamar el reconocimiento de sus derechos, si bien eran reprimidos con dureza y difícilmente alcanzaban alguna mejora en sus condiciones laborales"*⁶².

En 1857 fue expedida una circular del ministerio de relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

Acerca de las destituciones de empleados y funcionarios, se puede añadir que las constituciones del México independiente relativas a los años de 1824 y 1857, así como a las bases constitucionales de 1836 ratificaban esta postura, centrando en el Presidente de la República la facultad de nombrar, remover y hasta suspender o privar del 50% del sueldo al empleado de gobierno que incurriera en infracciones a la disposiciones en vigor.

⁶¹ Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Op. Cit., p. 14.

⁶² Idem, p. 16

Con la invasión francesa no hubo grandes avances en el aspecto normativo laboral, debido quizás a que lo importante era rechazar al enemigo, sin embargo no se puede dejar de mencionar que Maximiliano de Habsburgo dispuso entre otras cosas, en el Estatuto Provisional del Imperio: la prohibición a trabajos gratuitos y forzados, así como restricciones al trabajo de menores, dando origen a lo que posteriormente se conoció como Ley de Trabajo del Imperio, documento que contenía preceptos fundamentales de Derecho del Trabajo vigente hasta nuestros días, citando entre otros los que disponían descanso obligatorio, supresión de cárceles privadas, inspección del trabajo, etc.

“En 1870 se expide una ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

En 1885 un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad.

En 1890, una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción del sueldo.

En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.”⁶³

Es hasta principios del siglo XX cuando se empiezan a dar los grandes logros para la clase trabajadora, no sin antes pasar por diversas vicisitudes represivas.

En materia de Derecho Procesal Burocrático, durante el siglo XIX no se presentan antecedentes, ya que este se inicia con la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, que reglamentó la

⁶³ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Op. Cit., p. 54.

legislación jurídica entre los servidores públicos y el Estado federal, en dicho Ordenamiento se establecieron las relaciones individuales y colectivas; el procedimiento en caso de conflicto y el tribunal encargado de resolverlos, como más adelante se mencionará. Aunque esto no implica que, como se ha visto, se consideraban diversos aspectos de la vida laboral de los servidores públicos a través de legislaciones secundarias, que a la postre vendrían a ser la base de lo que más tarde se conocería como Derecho Burocrático.

10. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA LEY BUROCRÁTICA

Hasta aquí se han venido dando elementos de carácter general en cuanto al marco de referencia dentro del que se desenvuelve nuestro tema de interés. Es a partir de este apartado en donde se pretende introducir de manera más específica en lo que se refiere a la relación de los Poderes de la Unión y sus trabajadores, a través de los antecedentes que dieron lugar a la Ley Burocrática.

El Estado, para dar el servicio a los ciudadanos, requiere del concurso de personas de muy diferente capacidad y preparación, ya que los trabajos a realizar son muy diversos, desde los funcionarios que requieren de preparación técnica, como economistas, abogados, médicos o profesores, hasta labores manuales de apoyo, como secretarías, archivistas y dibujantes, etc.

Todas estas actividades son las generalmente conocidas como burocráticas; el término "Burócrata" del que se han derivado "Burocracia" y "Burocrático", en ocasiones es usado en forma peyorativa, como una crítica a lo que se hace complicado o lento; pero en realidad es injusto el uso y no corresponde a la tarea fundamental de los burócratas.⁶⁴

"Una de las más claras definiciones de lo que es burocracia la da Víctor A. Thompson "Modern Organization", que dice: "... la burocracia es una organización

⁶⁴ Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Op. Cit., p. 75.

*compuesta por una jerarquía de autoridad altamente elaborada que se superpone a una también compleja división del trabajo.*⁶⁵

“Es obvio que si se requiere de intermediarios entre gobernantes y gobernados, esas funciones sean desarrolladas por miembros de la misma sociedad que forma el Estado de que se trata; México por consiguiente ha tenido siempre una burocracia que le sirva, ya sea en la época de los aztecas y de los mayas, en la Colonia, en la etapa de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución.

Las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicios debe de regirse en alguna forma; en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas; así sucedía en la época colonial de nuestro país. Después, como la relación iba caminando, tratando ya de atender a los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.

*Quienes prestaban servicios en el Gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual; carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa, de autodefensa se podría decir.”*⁶⁶

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 se habla de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas para viudas de ellos.

“Acerca de las destituciones de empleados y funcionarios se puede añadir que las Constituciones del México Independiente relativas a los años de 1824 y 1857, así como a las bases constitucionales de 1836 ratificaban esta postura, centrando en el Presidente de la República la facultad de nombrar, remover y hasta suspender o privar del cincuenta por ciento del sueldo al empleado de gobierno que incurriera en infracciones a las disposiciones en vigor.

⁶⁵ Idem, p. 75.

⁶⁶ Idem, pp. 75, 76.

Con la invasión francesa no hubo grandes avances en el aspecto normativo laboral, debido quizá a que lo importante era rechazar al enemigo, sin embargo no se puede dejar de mencionar que Maximiliano de Habsburgo dispuso entre otras cosas, en el Estatuto Provisional del Imperio: la prohibición a trabajos gratuitos y forzados, así como restricciones al trabajo de menores, dando origen a lo que posteriormente se conoció como Ley de Trabajo del Imperio, documento que contenía preceptos fundamentales de Derecho del Trabajo vigente hasta nuestros días, citando entre otros los que disponían descanso obligatorio, supresión de cárceles privadas, inspección del trabajo, etcétera.⁶⁷

Ya en la etapa de la Reforma aparecen algunas ventajas más encaminadas al bienestar del servidor público y su familia, pero no en relación con su condición de empleado, es decir con su estabilidad.

Es en el año de 1875 que se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos, pero en realidad la mutualidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna.

Durante el Gobierno del General Díaz aparece la Ley de Pensiones Montepíos y Retiros para Civiles y Militares (1896), donde se señala el acceso a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho en caso de retiro; se reconoce además derecho a la viuda y a las hijas "hasta que se casen o se mueran" y a los hijos hasta los 21 años de edad.⁶⁸

Corresponde a la Constitución Mexicana de 1917, el mérito de abordar el problema social de los trabajadores, consagró por primera vez y antes que lo hiciera cualquiera otra Constitución del Mundo, al Trabajo en uno de sus preceptos: El artículo 123, más aún ubicándolo en el campo general del derecho y como señalaba el profesor Mario de la Cueva, el Derecho del Trabajo Mexicano, surge como un

⁶⁷ Mora Rocha, J. Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático, 1ª ed., México, Editorial PAC, 1992, p. 7.

⁶⁸ Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. Cit., p. 76.

derecho (o rama) inédito, pues no se deriva o nace del derecho civil o mercantil; sino con una identidad propia de sus características.

Una vez que hubo pasado la euforia política y legislativa, la Constitución de 1917 era invocada una y otra vez en los conflictos obrero patronales, pero a pesar de todo y como lo señala Pablo González Casanova en su obra "La clase obrera en la historia de México": "Los trabajadores siguieron siendo sometidos a las jornadas de diez y más horas diarias. La Suprema Corte de Justicia se dedicó a amparar a propietarios contra cualquier fallo de las juntas de Conciliación y Arbitraje favorable a los trabajadores. Con este hecho se puede constatar que la observancia de nuestra máxima legislación, en el rubro laboral, siempre ha tenido que darse a través de luchas de los trabajadores y no por el acatamiento de quien debiese de aplicarla. Y por fin, para hacer realidad lo consagrado en la constitución y ponerlo en práctica, tras años de luchas sociales y políticas, el 28 de agosto de 1931, fue publicada la "Ley Federal del Trabajo", reglamentaria del artículo 123.⁶⁹

"En realidad durante un largo lapso no existe ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado; se les considera regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones del trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares.

Es hasta 1925 que aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista."⁷⁰

Siendo Presidente Constitucional Sustituto el General Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos entre otros acuerdos dictó uno de gran importancia para el área burocrática: el *Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*, que se publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril de 1934. Éste acuerdo tuvo carácter expresamente transitorio, así lo disponía el artículo 2º transitorio del propio acuerdo, que señalaba su vigencia

⁶⁹ Mora Rocha, J. Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. Op. Cit., p 11.

⁷⁰ Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. Cit., pp. 76, 77.

hasta el 30 de noviembre de 1934, esto, según la expresión de motivos, para dar libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

Ya antes, casi al tomar posesión, el General Abelardo Rodríguez había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa; después con el acuerdo relativo a la organización del servicio civil, perfeccionaba su acción.⁷¹

“EL Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el Primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en la Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, 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. El Cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el Quinto a las recompensas y ascensos. El Sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El Séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El Octavo la forma de separación del servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el presupuesto, ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador.”⁷²

En los puntos de consideración del acuerdo dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma Ley en su

⁷¹ Idem, p. 77.

⁷² Idem. pp. 77, 78.

artículo 2º estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan y que el General Abelardo Rodríguez debió cumplir ésta que consideraba una promesa solemne, para demostrar la sinceridad de las intenciones que lo movían. Que aunque el precepto constitucional le concede facultades al Presidente, decía, para designar a los empleados, él abdicaba esa facultad para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios.

El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo, así lo demuestra el hecho de que se adhirieran a los obreros en la lucha por el mejoramiento de la clase trabajadora. Toman parte en la formación de la Confederación de Trabajadores de México, de la que resulta Secretario General un brillante mexicano, destacado luchador social y universitario distinguido, el maestro Vicente Lombardo Toledano, pero los trabajadores del Estado no consolidaban todavía sus sindicatos y no pudieron actuar verdaderamente dentro de la C.T.M., como en un principio lo pretendieron.⁷³

Los promotores de la organización sindical burocrática logran la celebración del Congreso Unidad del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936 y se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

La lucha política continuó y por fin con la simpatía del Presidente de la República, que entonces lo era el Gral. Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.⁷⁴

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, hubo oposición no solamente al reconocimiento al derecho de sindicalización, sino muy especialmente al de huelga en contra del Estado.

La Cámara de origen fue la de Senadores, que recibió la iniciativa enviada por el Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937, se emitió dictamen aprobatorio en todos sus términos el día 18 de diciembre del mismo año.

⁷³ Idem, p. 78.

⁷⁴ Idem.

El senador Antonio Romero consideró que el Estatuto era un derecho y no una gracia para los trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana.⁷⁵

El 24 de diciembre de 1937, en el Senado se dieron discrepancias con una adición propuesta por el Senador Mora y Tovar en el sentido de dar oportunidad de regresar al empleo en las mismas condiciones al que hubiera gozado de una licencia para el desempeño de otro cargo, de elección o de confianza.

Fue en la sesión del 23 de agosto de 1938 cuando se emite el dictamen en el sentido de desechar las reformas formuladas por los diputados, ratificar la aprobación del 21 de diciembre de 1937 y dar protección a los que hubieran sido cesados a partir del 1º de enero de 1938, para ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje en demanda, si lo consideraban injusto. Finalmente fue aprobado por la Cámara de Diputados el día 6 de septiembre de 1938. El Estatuto fue promulgado por el Presidente Cárdenas publicándose en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938.⁷⁶ Los trabajadores al Servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

“Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales; Derechos y Obligaciones de los Trabajadores; De las horas de trabajo y de los descansos legales; De los Salarios; De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente; De las obligaciones de los trabajadores; De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores; De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores; De la organización colectiva de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; De las condiciones generales de trabajo; De las huelgas; Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje; De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales; De las prestaciones; Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas; De la

⁷⁵ Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. Cit., p 79.

⁷⁶ Idem, pp. 79 a 81.

competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas; en total 115 artículos más doce transitorios.

Este Estatuto que sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la Jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel Constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.⁷⁷

El Estatuto estuvo en vigor tal como se expidió hasta el año de 1941, en este año el Presidente de la República, el Gral. Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo Estatuto, pero se puede decir que en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente. El contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados "de confianza", es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que podían ser removidos libremente por los titulares.

El 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República en la que haciendo especial señalamiento de que se pretendía mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.

En la iniciativa en realidad se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, aunque se dice asimismo que en el caso de los servidores del Poder

⁷⁷ Idem, p. 81.

Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debe intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de la Justicia en el país.⁷⁸

En el ámbito de la discusión de la iniciativa, se mencionaron aspectos tales como:

- En la medida en que las prestaciones y beneficios a los burócratas se robustecían, el rendimiento de éstos era más y mejor logrado.
- Se señalaron notorias diferencias entre los obreros y los servidores públicos, de donde se derivan diferentes condiciones de trabajo y derechos también diferentes, aunque no menores.

El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales y declaró que la reforma Constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de Diputados, que en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del apartado "B" y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.⁷⁹

Da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.⁸⁰

El citado artículo, con respecto a los trabajadores de confianza, en el apartado "B", fracción XIV, citaba lo siguiente:

"XIV. La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

⁷⁸ Idem, p. 82.

⁷⁹ Idem, pp. 83, 84.

⁸⁰ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., p. 58.

Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

No obstante que hizo la publicación en el Diario Oficial, aún no podía considerarse que estaba aplicándose la reforma, ya que no existía Ley reglamentaria, hubo necesidad de una reforma por un error que se cometió: el 16 de diciembre de 1960, la fracción consistía en adicionar la fracción IV del apartado “B”, con las palabras “y en las entidades de la República”, pues de otra manera los trabajadores del Estado, cuando laboraran en alguna de las entidades tendrían percepciones obligadamente mayores que el salario de ese lugar, porque en su mayoría en los Estados los salarios mínimos generales eran inferiores al del Distrito Federal. esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta el día 27 de noviembre de 1961.⁸¹

Mientras se elaboraba la Ley reglamentaria, tal como lo establecía uno de los transitorios, estuvo vigente el Estatuto, hasta el mes de diciembre de 1963. Se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1963.

Si bien la Ley superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.⁸²

Cabe mencionar que la Ley burocrática estaba enfocada a los trabajadores de base y hace de lado, de manera expresa, a los de confianza.

A manera de conclusión de este capítulo

Se puede observar a través de todos estos pasajes, histórico – legislativos, como los requisitos para ocupar las primeras posiciones de los poderes de la Unión, iban variando de acuerdo a las circunstancias políticas o coyunturales que el momento exigía y que en algunos casos permitía, lo que representaba una gran inestabilidad para los servidores públicos de primer nivel y por ende los de niveles inferiores, sin poder determinar de manera concreta los derechos de los trabajadores, tanto en el

⁸¹ Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. Cit., pp. 86, 87.

⁸² Idem, p. 87.

ámbito privado como en el público, lo que alimentó el surgimiento de los grandes movimientos obreros y campesino a fines del siglo XIX y principios del XX y dejando de lado a los trabajadores burócratas, que dada su poca representatividad no implicaba mayor problema el control de este grupo de trabajadores que empezó a ser considerado dentro del ámbito legislativo a partir de 1934, cuando se estaban consolidando diversas instituciones públicas surgidas de los anhelos plasmados en la Constitución.

Cabe mencionar que la defensa contra actos de autoridad se dio hasta el 13 de agosto de 1849, que fue cuando se da la primera sentencia de amparo que se dictó en México⁸³, lo que viene a realzar el carácter un tanto dictatorial del ejecutivo en turno, lo que daba por ende, una nula consideración para con los trabajadores burócratas.

A pesar de todo, para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sólo hay una referencia mínima dentro del artículo 123, apartado 'B', y se da de manera excluyente, ya que da lugar a que la ley señale quienes son considerados dentro de este tipo de trabajadores y los limitan sólo al disfrute de las medidas de protección al salario y goce de los beneficios de la seguridad social, sin entrar en mayor detalle, dejando a la ley secundaria el privilegio de la exclusión tácita de los trabajadores de confianza a la protección que esta misma brinda a los de base, siendo ambos trabajadores al servicio del Estado.

Se puede concluir que los derechos que han logrado que se les reconozca a los trabajadores burócratas se han dado de una manera muy pausada y que a pesar de que han transcurrido ya 43 años del reconocimiento, en nuestra carta magna, de los derechos de los trabajadores de base, aún no se presenta la coyuntura histórica que venga a reconocer los derechos de los servidores públicos de confianza que, a final de cuentas, también pertenecen a la clase trabajadora del pueblo de México.

A manera de dar un panorama sintetizado de lo que ha sido el marco normativo en el ámbito laboral y en sí el por qué de la necesidad de éste, como lo señala el

⁸³ Oñate, Santiago. El Acta de Reformas de 1847 – V. El Control Judicial de la Constitucionalidad en el Acta de Reformas de 1847. Verlo en: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. II., Op. Cit., p. 39.

maestro Néstor de Buen, *“El sistema laboral mexicano descansa en una concepción presumiblemente tutelar de la Ley en favor de los trabajadores. Esa ha sido, hasta hace poco tiempo, la corriente dominante en el mundo ya que las regulaciones laborales nacieron, precisamente, de la necesidad de impedir la excesiva explotación de los trabajadores a los que el capitalismo naciente con la Revolución industrial, en el último tercio del siglo XVIII, sometía a todo tipo de vejaciones: salarios insuficientes, a veces pagados con vales; jornadas prolongadísimas; explotación de los menores y de las mujeres; riesgos de trabajo frecuentes sin responsabilidades patronales y un largo etcétera. Todo se amparaba bajo la figura jurídica protagonista de la Revolución liberal: el contrato. Aunado a él estaba el mito de la autonomía de la voluntad, olvidando que el contrato es válido entre iguales y que en las relaciones de trabajo esa igualdad nunca se da.”*⁸⁴

⁸⁴ Buen Lozano, Néstor De, *Derechos del Trabajador de Confianza*, 1ª ed., México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2000, p. 4.

CAPÍTULO TERCERO

LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

Como ya se mencionó en la introducción, en este capítulo se pretende dar el panorama en el que se desenvuelve actualmente la burocracia en el mundo, en la medida de la necesidad de observar, interrelacionarse, compartir y aplicar tendencias que involucran a diversos países del mundo, que se ha dado en diversos campos de la política, de la economía y del comercio, como parte de una integración sustentada en los intereses de los países más poderosos. Se da el marco laboral burocrático de países que han sustentado su crecimiento, entre otros aspectos, en una burocracia eficiente y eficaz, con problemas y aciertos que han venido digiriendo a través de varias décadas, pero que han dado como resultado gobiernos con una mejor respuesta para con sus gobernados.

Los servicios civiles de carrera han sido la forma en que se han desarrollado los modelos burocrático de diversos países en el constante esfuerzo por eficientar sus instituciones a través de la mejora continua de su personal que, como ya se dijo, redundan en un mejor servicio. Esto a la vez ha servido como una manera de regular las relaciones laborales entre el gobierno y sus trabajadores, éstos en algunos casos sólo refieren a los servidores públicos de confianza y en otros involucran a lo que en México se les conoce como de base, aunque esta última categoría se puede asemejar en el entendido de que otros países contemplan beneficios tales para sus trabajadores de confianza que aunque no se les designe como de base se puede decir que lo son, por los derechos que les confieren.

1. ESTADOS UNIDOS

*Origen y Evolución del Sistema de Méritos en el Servicio Público*⁸⁵

El servicio civil en los Estados Unidos de Norteamérica se refiere al sistema que regula el empleo público y los puestos remunerados de los empleados del gobierno en la rama del ejecutivo, cuya designación no se realiza a través del sufragio popular.

El servicio civil es un sistema de empleo basado en la contratación, la permanencia y la promoción de los empleados por sus cualidades y habilidades para realizar el trabajo, sin importar su credo, raza o filiación política; es importante subrayar que el Servicio Civil y el Sistema de Méritos (merit system) son sinónimos.

Los orígenes del Servicio Civil en los Estados Unidos se remontan a finales del siglo XIX, ya que durante la primera mitad del siglo los cargos público en la Administración Federal se repartían discrecionalmente entre los partidarios leales al presidente, el partido o la administración en turno; la mayoría de los empleados del gobierno eran designados por criterios políticos, dando origen al llamado sistema de despojos o sistema de botín (spoils system).

En 1871 durante la administración del presidente Grant se da el primer intento de establecer el Servicio Civil, el Congreso de los EE.UU. aprueba la Civil Service Act, por medio de ésta se autorizaba al presidente para establecer reglas y lineamientos en materia de personal público, asimismo permitir el establecimiento de un marco administrativo para asegurar su cumplimiento. Grant crea la primera Comisión del Servicio Civil responsable de ejecutar este mandato; sin embargo debido a que la utilización del patronazgo no se limitaba al Ejecutivo, sino que también el Congreso padecía este mal endémico, temiendo perder control sobre estos recursos frente a la nueva comisión, el propio Congreso se negó a otorgarle fondos, por lo que este primer intento de reformar fracasó, aunque sentó las bases para un movimiento pro-reformista una década más tarde.

⁸⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas*. 1ª ed., México, Editorial Plaza y Valdés, 2000, pp. 128 a 142.

Un acontecimiento que contribuye a cambiar el panorama de la administración pública norteamericana es el llamado Movimiento Reformista en la época progresista de finales de mil ochocientos que, a través de organizaciones como la National Civil Service Reform League cuya aparición data de 1877 en Nueva York y la "National Municipal League" que aboga por la adopción de una serie de reformas para el buen gobierno de las ciudades y llevarlas al nivel federal, denunciaban las prácticas corruptas y clientelares del gobierno en la selección de los empleados.

En 1883 a través de la Pendleton Act se restablece la Comisión del Servicio Civil, la cual tendría como responsabilidad definir las reglas que gobernarían los procesos de selección para aquellas posiciones en el servicio público determinadas por el Congreso. El Acta Pendleton es la primera legislación completa de servicio civil en Norteamérica; sienta las bases del actual sistema de méritos para el servicio público en los Estados Unidos al introducir tres elementos esenciales: La competencia justa y abierta para acceder al empleo público; la selección a través de exámenes imparciales; la separación de influencias políticas de los criterios de ascenso y promoción.

Así, el resultado eventual de la aplicación del Acta Pendleton es la introducción de un sistema de méritos que fue minando gradualmente el spoils system.

En el año 1883 sólo el 10.5 por ciento es decir, 15,000 empleos de alrededor de 130,000 estaban considerados bajo las clasificaciones del Servicio Civil, se han extendido hasta cubrir casi un ochenta por ciento de toda la burocracia federal.

La industrialización y el advenimiento de los Estados Unidos como potencia económica y bélica mundial imponen nuevas exigencias y retos a la administración pública norteamericana que crecía en agencias y empleados de forma exponencial, para el periodo de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) la proliferación de nuevos organismos gubernamentales como consecuencia de la política económica del Welfare State denominada por Roosevelt el New Deal, estas nuevas agencias generan nuevos empleos en administración pública, por lo que el Presidente Roosevelt revaloriza la importancia de los procesos de selección y administración de personal para garantizar que los más aptos y calificados sean contratados.

La atención de Roosevelt se centra en la cuestión de si es necesario mantener centralizada la autoridad competente que vigila y administra el Servicio Civil- la omisión del Servicio Civil -, o por el contrario, debido a las dimensiones y complejidad creciente que estaba adquiriendo la administración pública, es mejor concederle autonomía y libertad de acción como un órgano descentralizado del gobierno con estatus de Agencia. Roosevelt se decidió por esto último y así la Comisión del Servicio Civil adquiere importancia trascendental en el manejo de los recursos humanos del gobierno federal de los Estados Unidos de Norteamérica.

Tras la Segunda Guerra Mundial la nómina del Gobierno federal alcanzaba los nueve mil mdd anuales para pagar a unos 2.3 millones de empleados, la especialización de funciones entre las múltiples agencias del gobierno y la necesidad de revisar el funcionamiento de una administración de tales magnitudes llevaron a la creación de una comisión especial en 1949, llamada "Comisión sobre la Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno" mejor conocida como la Comisión Hoover, encontró que existía una sobre regulación y sobre protección de los empleados con el sistema de méritos.

Sin duda, una de las más importantes reformas al sistema de méritos se da con la administración del presidente James Carter quien, en 1978, impulsa el Acta de Reforma al Servicio Civil (Civil Service Reform Act). El objetivo principal de la ley es flexibilizar el servicio civil y permitir un mayor control discrecional del Ejecutivo y de los directores de agencias gubernamentales designados por éste sobre la burocracia de carrera. También con esta reforma finalmente se adoptó la recomendación de la Comisión Hoover de crear un cuerpo de élite de altos funcionarios dentro del servicio civil, así fue creado el Senior Executive Service (SES) que comprende unos 8,000 gerentes, directores y altos funcionarios contratados bajo condiciones especiales de antigüedad, capacidades profesionales y experiencia de alta dirección.

La Civil Service Reform Act cambia la estructura organizacional del sistema de méritos al desaparecer la antigua Comisión del Servicio Civil, remplazándola por la Oficina de Administración de Personal (Office Of Personnel Management) como la principal autoridad para la administración del servicio civil. Una diferencia básica de la OPM respecto a la antigua Comisión del Servicio Civil, es el cambio de la junta

Directiva bipartidaria constituida por tres comisionados a una dirección encargada en una sola persona designada por el Presidente con aprobación del Congreso.

La llegada del presidente Reagan a la Casa Blanca significó una drástica reducción en la administración civil. Desde entonces el énfasis sobre el mejoramiento del sistema de méritos se ha centrado en la calidad de la administración, cómo hacerla más eficiente y productiva; menos costosa para los contribuyentes. Sus sucesores, George Bush y William Clinton siguieron el mismo derrotero.

En 1989, una comisión especial denominada National Commission on the Public Service mejor conocida como la Comisión Volcher, se encargó de revisar el estado en el que se encontraba el Servicio Público Federal de los EE.UU. Esta comisión encontró que existía una sobre regulación del sistema y una excesiva centralización, además una de las recomendaciones más importantes que hiciera esta comisión es mejorar el sistema de pagos del sector público en áreas en donde los sueldos del sector público eran nulamente competitivos frente a la iniciativa privada.

El gobierno del presidente William Clinton insistió en la necesidad de una mayor desregulación, profesionalización y descentralización de la administración, conceptos como Total Quality Management (TQM) Calidad Total en la Administración y Reinventing (Reingeniería) son las proclamas de esta administración. En 1993 con el lema de Crear un Gobierno que funcione mejor y cueste menos, el vicepresidente Al Gore presentó el reporte de la National Performance Review o Revisión Nacional del Desempeño del Gobierno Federal. La propuesta principal es reinventar el gobierno a través de un análisis minucioso de la relación que existe entre el gobierno y la gente a la que sirve y entre el gobierno y sus empleados. Durante estos años la NPR se orientó a lograr los siguientes objetivos para hacer compatible el sistema de méritos con una administración eficiente y efectiva.

- Redimensionamiento. Buscó optimizar el tamaño de la administración reduciendo el número de empleados a los estrictamente necesarios, para ello en 1994 se aprobó la Federal Workforce Restructuring Act, con la cual se permite a las agencias gubernamentales "comprar" el retiro anticipado de

empleados específicos por medio de bonos de retiro. Así en los primeros cuatro años de la Administración Clinton se recortaron unas 291,000 plazas en el Gobierno Federal.

- **Simplificación.** La administración Clinton anuló de un solo golpe el Manual Federal de Personal Basado en el Código de los EE.UU., que a lo largo de los años se había convertido en un intrincado de miles de páginas con reglamentos y regulaciones burocráticas.
- **Flexibilización.** La NPR en contraste con legisladores y reformas anteriores al Servicio Civil que enfatizaban la necesidad de controlar y sujetar a las reglas estrictas las responsabilidades de los directores y altos gerentes, ahora se busca en cierta medida la discrecionalidad para la iniciativa y el riesgo Risk Tking.

La evolución del Sistema de Mérito o Servicio Civil en los EE.UU. de Norteamérica no siempre ha ido por el rumbo más deseable. Aunque el llamado Spolis System ha sido desterrado casi por completo, algunas medidas adoptadas han derivado en resultados contraproducentes como la sobrerregulación burocrática. Sin embargo, el sistema de méritos se ha extendido a lo largo y ancho de la Administración Norteamericana, no sólo a nivel Federal, sino también en los ámbitos estatal y local. Cuando por primera vez se instituye el Servicio Civil a nivel federal sólo alrededor del 10.5 por ciento de los empleados gubernamentales estaban incorporados al Sistema de Servicio Civil. A través de los años del tamaño de la Administración aumentó al igual que el espectro de sus funciones y su complejidad organizacional, hoy en día la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de los Estados Unidos emplea alrededor de tres millones de empleados de los cuales más del 80 por ciento pertenece al Servicio Civil (labor, 1998).

El Servicio Civil no escapa a los pesos y contrapesos entre la rama del Ejecutivo y el Legislativo, como apunta Patricia Ingraham, el Congreso y el Presidente han percibido distintas soluciones a los problemas del Servicio Civil, mas el grado de coincidencia entre estas dos visiones es uno de los dilemas de la reforma del Servicio Civil.

En realidad, el control sobre el Sistema del Servicio Civil Federal que administra cerca de tres millones de empleados no es exclusivo de ninguna de las dos ramas del Gobierno Federal. El Ejecutivo, aun cuando tiene poderes formales para hacer nombramientos, esta restringido por la aprobación del Senado para algunos de esos nombramientos. Asimismo, el Congreso tiene integrados alrededor de 200 comités y subcomités con funciones de vigilancia sobre las más de 140 agencias y departamentos de la rama Ejecutiva. Aun cuando la Oficina de Administración de Personal es responsable formalmente ante el Ejecutivo Federal, este es un organismo semidependiente del gobierno que tiene autoridad para vigilar, evaluar y dictar disposiciones en materia de administración de personal no sólo dentro de la rama del Ejecutivo, sino también sobre algunas áreas del cuerpo legislativo y de la rama judicial.

La Suprema Corte de los Estados Unidos aun cuando no esta explícitamente facultada para tomar decisiones en dicha materia, puede en su carácter de Poder Revisor decidir sobre la resolución de controversias y sentar precedentes legales en casos relacionados con disputas, abusos, prácticas ilegales, inconformidades y desacatos en el empleo público. Por lo tanto, todo esto resulta en una batalla por definir quién está en control de la burocracia, o si más bien ésta es un poder independiente.

El desarrollo de la carrera administrativa.

El Sistema de Méritos en los Estados Unidos comprende varias fases y requisitos a cubrir en el ciclo laboral de sus empleados, estas fases son las siguientes:

Reclutamiento.

Contempla dos modalidades:

Pasivo: las Agencias que tienen puestos vacantes abren convocatorias públicas con la descripción del puesto (cargo, salario, potencial de carrera y promoción, lugar de trabajo, etc.) y los perfiles requeridos de los interesados para ocupar el cargo (*títulos académicos, experiencia profesional requerida, certificación de residencia, conocimientos especializados*), se publican anuncios con los detalles específicos del

proceso de reclutamiento, fechas de exámenes y las condiciones de selección, en periódicos oficiales, carteles y páginas en el Internet.

Activo: las Agencias que requieren personal para puestos especializados o de niveles de gerencia buscan atraer a sus candidatos calificados de fuentes confiables, por ejemplo, muchas agencias gubernamentales utilizan el sistema de “Contratación en el Aparador” (on the spot hiring). Los reclutadores visitan las universidades ofreciendo a los estudiantes que están por graduarse y que tienen las más altas calificaciones.

También el reclutamiento puede ser interno o externo: el interno da cabida en puestos permanentes a empleados disponibles y probados en sus capacidades, que están en el periodo de prueba o que por su desempeño y antigüedad de servicio en la carrera administrativa pueden y merecen ser avanzados a posiciones permanentes o superiores. El reclutamiento externo se refiere a los casos anteriores de convocatoria pública y de reclutamiento activo en universidades, el reclutamiento externo también utiliza el sistema de “screening” y “Benchmarking” que hacen alusión a mecanismos de contratación externa para atraer profesionales prestigiados al servicio público de carrera, ofreciéndoles entrar a posiciones altas dentro del servicio público (generalmente dentro de las categorías del Senior Executive Service (SES) con sueldos competitivos y con periodos temporales de contrato de al menos dos años).

Una de las autoridades encargadas del reclutamiento más importante a nivel federal es la unidad denominada Recruitment and Development Unit.

Selección.

Una vez que los aspirantes llenan las formas de solicitud para la aplicación del examen, previa validación de que cubren los requisitos solicitados, se les asigna fecha de presentación de examen; las pruebas que se administran son variadas, escritas u orales, de conocimiento técnico; especializados o generales; exámenes de aptitud; de personalidad o psico-somáticos, de salud, o pruebas de destreza aplicadas.

Los resultados de las pruebas son enviadas a los aplicantes por correo con los resultados de cada prueba y con la posición que ocupan en la lista de candidatos elegibles en caso de aprobar satisfactoriamente dichos exámenes. Dependiendo de la posición del aspirante dentro de la lista de resultados que se publica con los nombres de los candidatos elegibles, una vez que hay una vacante se les realiza una entrevista de trabajo, y se verifican sus credenciales y calificaciones. Los tres mejores perfiles de candidatos (Instrumento conocido como la Regla de Tres) (Dresang, 1997) es de donde se escoge a quien obtendrá el puesto. Sucedido esto la agencia determina una fecha de inicio, además de que se realizan chequeos posteriores para determinar que el candidato elegido no tenga antecedentes criminales.

Quien ingresa por primera vez al Servicio Civil a través de la competencia no es asignado a un puesto permanente, sino que acredite un periodo provisional o de prueba entre 7 semanas y seis meses, concluido este periodo probatorio, al aspirante se le otorga una posición en el servicio civil.

Clasificación, evaluación, promoción y sistema de retribuciones.

Existen 5 grandes sistemas de clasificación dentro del Servicio Civil de los Estados Unidos, éstas son las Clasificación para el Servicio Postal, el Servicio Exterior, el Sistema de Sueldos Federal, la Clasificación Administrativa y Ejecutiva, y la Clasificación General (Una clasificación especial –la Clasificación Salarial Ejecutiva_ aplica para los miembros del Senior Executive Service (SES) quienes en promedio tienen un servicio de carrera mínimo de entre 12 y 14 años en el Servicio Civil).

Sistema de retiro

Una vez que los empleados públicos han completado el ciclo entero en la carrera administrativa, tienen la opción del retiro. El sistema de Retiro de Empleados Federales que en 1987 reemplaza al antiguo Sistema de Retiro del Servicio Civil es un sistema de retiro flexible, orientado a satisfacer las necesidades individuales y tiene tres componentes básicos:

- Beneficios del seguro social: provee una pensión mensual si esta retirado y alcanza la edad de 62 años.

- Beneficios mensuales adicionales si tiene alguna incapacidad y una suma de seguro por fallecimiento.
- Un plan de beneficios básicos: ésta parte financiada por las contribuciones del empleado durante su carrera y otra parte por el gobierno (sistema de ahorro para el retiro), éste es un sistema que otorga sumas mensuales dependiendo de las contribuciones hechas por el empleado y por el número de años en servicio y un sistema de ahorros y descuentos.

Autoridades

Existen varias autoridades a nivel federal encargadas de los diferentes aspectos en el manejo de personal y en los asuntos de la administración del sistema de méritos, entre las más importantes se encuentran:

Office of Personnel Management:

Es la más importante autoridad en materia de Administración de Personal Federal, no sólo provee información sobre el empleo público. Sino que apoya a otras agencias del gobierno con la capacitación de empleos, asesorías y desarrollo del personal, entre otras. La misión principal de la OPM es asegurar que el Servicio Civil se mantenga libre de influencias políticas y garantizar que los empleados sean contratados con base en el mérito.

Por su parte la Junta de Protección del Servicio Civil o Merit System Protection Board tiene autoridad para supervisar casos de:

- Remoción de empleados o reducción de su grado por desempeño inadecuado.
- Negación de solicitudes de ascenso por causas no justificadas.
- Remociones temporales, reducciones de sueldos o grados.
- Afectaciones a los derechos e intereses de individuos por el sistema de retiro, como negaciones de elegibilidad.
- Negligencia de restablecer en su puesto a un empleado que se haya ausentado por causa de Servicio Militar o por accidentes.

Por último, la Comisión de Igualdad de Oportunidad en el Empleo (Equal Opportunity Employment Commission) que resuelve sobre asuntos y quejas de discriminación en el empleo y violaciones al Acta de los Derechos Civiles que están relacionados con igualdad de oportunidades y Acción Afirmativa.

Legislaciones principales

El compendio de legislación que da sustento al Servicio Civil en los Estados Unidos se constituye por:

Civil Service Act de 1978. Legislación comprensiva que establece las disposiciones generales para la reglamentación del empleo público y las prácticas de contratación, selección, promoción, inherentes al Servicio Civil.

Civil Rights Act de 1972 y 1991. Legislación que establece los derechos civiles básico y prohíbe cualquier práctica discriminatoria en el acceso a empleos o en el trato desigual a minorías.

U.S. Code, Title 5. Define los principios que debe cumplir el Sistema de Méritos de los EE.UU.

Occupational Health and Safety Act. Regula las condiciones de higiene, salud y seguridad en el trabajo.

Equal Pay Act. Promueve el pago equitativo sin distinción de sexos en el empleo público.

Classification Act. Regula el sistema de clasificaciones adentro del Servicio Civil.

Algunos 2000 de los 3050 condados de la nación tienen sus propias leyes de servicio civil (como Nueva York y Nueva Jersey) o están regidos por la ley estatal de California que posee número de condados con sistemas de servicio civil independientes.

En un gran número de Estados al método de llenar las vacantes está expresado en la Constitución estatal.

Estas normas son aplicables, según el caso, a los miembros del Estado solamente, a esto y a los de varios condados, o puede tratarse simplemente de una declaración de principios sobre los cuales se basen los nombramientos y ascensos.

Sin duda, hoy en día el sistema de mérito bajo el cuál se rige la Administración Pública Norteamericana es uno de los más completos del mundo; sin embargo, algunos especialistas coinciden en que el sistema de Mérito no solo trae bondades y beneficios a la Administración; se ha generado sobre regulación, centralización y burocratización en el sistema de empleo público; en los últimos años los esfuerzos de ajuste y mejoramiento del Servicio civil de los EE.UU. a nivel Federal se concentran en flexibilizar el sistema.

Los logros del Servicio Civil en materia de condiciones más justas y dignas para los empleados gubernamentales de condiciones más indiscutibles en cuanto a retribuciones, oportunidades de empleo equitativas y transparentes, basadas en el mérito y la competencia; también se ha logrado avanzar en materia de protección en contra de prácticas discriminatorias, y *se tiene un Sistema de Empleo imparcial que asegura la permanencia y da certidumbre.*

Sin embargo, el Servicio Civil de los Estados Unidos tiene sus imperfecciones; por un lado existen ciertas lagunas jurídicas que permiten un margen discrecional en el manejo de posiciones claves en el gobierno federal y que pueden ser utilizados como estrategias partidarias para el control y la manipulación burocrática, debido a que instrumentos como la Clasificación "C", que permite excepciones a las reglas de Servicio Civil para acceder a cargos importantes incluso, de nivel directivo con propósitos de control políticos.

Otro aspecto del servicio Civil de los EE.UU. es la exagerada retórica pro Acción Afirmativa que ha generado una especie de discriminación en reversa al favorecer un sistema de cuotas que da ventajas en el acceso a ciertos cargos públicos de individuos de grupos minoritarios en perjuicio de individuos de raza blanca que tienen el mismo derecho y que en algunos casos obtienen mejores calificaciones en los exámenes de selección. Esto, por su puesto, es inconsistente con los principios de equidad e igualdad de oportunidades establecidos por el Sistema de Méritos.

Con base en un análisis basado en los principios de la ciencia administrativa, *el principal dilema que plantea el Sistema de Méritos de los EE.UU. es el de la unidad de mando*, problema que es evidente por el relativo aislamiento de la burocracia gracias al grado de autonomía que el Sistema de Méritos le permite. Los Presidentes de los EE. UU. han intentado revertir este proceso desde Eisenhower hasta Clinton, han tratado de recuperar terreno en el control de las agencias, ya que de lo contrario, la coherencia de las políticas y su efectividad están en riesgo.

La diversidad de autoridades y órganos gubernamentales que tienen atribuciones de administración de personal, reglamentación y vigilancia sobre el empleo público, propician que las buenas "intenciones" por descentralizar sólo agraven el problema de agente-principal, en donde no se tiene definido ¿a quien en realidad responde la burocracia, es responsable ante el ejecutivo, ante la ciudadanía, ante el Congreso o ante sí misma? o es responsable ante múltiples autoridades, lo cual lleva de nuevo a la polémica de que la ejecución es ineficiente si no hay unidad de mando.

Ventajas: Cada Condado tiene sus propias leyes del Servicio Civil de Carrera; Cuando existe más de un candidato idóneo se da preferencia a los veteranos de guerra; Reservan el 3% del total de sus plazas para contratación de minusválidos.

Desventajas: El Sistema de Evaluación al Desempeño sólo es aplicado a los supervisores, por lo que no ha funcionado siendo causa de descontento y desmotivación y no se ha tenido un impacto en el desempeño y la productividad.

2. CHILE

*Servicio Civil*⁸⁶

Su sistema de gerencia pública representa un equilibrio entre criterios profesionales y mecanismos de libre designación, unidos a condiciones de trabajo que incentivan la eficiencia, entre ellas un sistema de remuneraciones flexibles.

Tipo de Personal: Personal de Carrera Funcionaria.

⁸⁶ Ley No. 18,834, Estatuto Administrativo, Boletín Oficial No. 490, Servicio de Impuestos Internos de Chile, Año XLI. Septiembre de 1994.

Reclutamiento: Inicialmente se busca candidato para promoción, cuando no existe, se realiza concurso público en los puestos más bajos. El concurso consta de 2 secciones: Técnica y Objetiva y considera factores como los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación, experiencia laboral y aptitudes específicas.

Para el ingreso señala que todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho a postular en igualdad de condiciones.

Selección: Cada una de las dependencias tiene derecho a definir la ponderación de cada factor y el puntaje mínimo para calificar como postulante idóneo. El nombramiento del cargo lo hace la autoridad facultada para ello y una vez que la persona acepte el cargo, será designada titular en el cargo correspondiente.

Capacitación: La considera como el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias. Contempla 3 tipos de capacitación: para el ascenso; capacitación de perfeccionamiento y la voluntaria.

Compensaciones y Reconocimientos: Los funcionarios tendrán derecho a percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones adicionales que establezca la ley. Contempla un Sistema de Calificación el cual tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo y sirve de base para el ascenso, los estímulos y la eliminación del servicio.

Plan de Carrera: Las promociones se efectuarán por ascenso o excepcionalmente por concurso. Si el servidor no tiene una evaluación en lista de distinción o normal en el periodo anterior o si ha sido sancionado en los últimos 12 meses, no será elegible para el ascenso. Un funcionario tendrá derecho a ascender a un cargo de planta inmediatamente superior gozando de preferencia respecto de los funcionarios de ésta, cuando se encuentre en el tope de su categoría, reúna los requisitos para ocupar el cargo y tenga un mayor puntaje en las evaluaciones que los funcionarios de la planta de la cual procede.

Evaluación al Desempeño: Está basado en anotaciones de mérito y desmérito, es anual y también se califican tres áreas: Conducta, Criterio y Discreción, y Rendimiento y Capacidad.

Código de Ética: No aplica.

Separación: En caso de supresión del empleo por proceso de reestructuración los Servidores Civiles que sean removidos de sus puestos y no reúnan los requisitos para ocupar otro, tendrán derecho a gozar de una indemnización.

Ventajas: Cada una de las dependencias tiene derecho a definir la ponderación de cada factor y el puntaje mínimo para calificar como postulante idóneo. El reclutamiento externo es posible sólo en los niveles iniciales de la carrera administrativa. El nombramiento del cargo lo hace la autoridad facultada para ello.

Desventajas: Las sanciones dentro de 12 meses son motivo para no ser promocionado, pero no se especifica, cuáles pueden ser dichos motivos.

3. ESPAÑA⁸⁷

Los antecedentes de los servidores públicos españoles se localizan en los siglos XI y XII. A diferencia de otros territorios europeos donde el monarca tenía poderes limitados durante los tiempos medievales, los reyes españoles mantenían la centralización de las fuerzas territoriales.

Entre los siglos XIII y XVIII inician los esfuerzos para distinguir las actividades personales de los objetivos administrativos. Algunos oficiales estaban aún ligados a la esfera administrativa desempeñando también servicios personales para el príncipe. Sin embargo, las regulaciones para adaptar las responsabilidades públicas y las privadas dan inicio y se formulan los documentos legales que protegen los principios éticos de la función pública.

La transformación de la Corona española en un Imperio tras la reconquista de los reinos árabes y el descubrimiento del Nuevo Mundo, trae la distinción entre los

⁸⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas. Op. Cit., pp. 103 a 111.

puestos políticos o de alto rango y los puestos técnicos o mando medio. Las regulaciones y el desarrollo del siglo XIX definen al servicio civil como un embrión del sistema. Durante este periodo, dos factores son importantes: la "militarización" y el control político del servicio civil. El proceso de militarización ocurre no sólo en los niveles administrativos medios y bajos, sino también en el nivel político. La influencia de la política en el servicio civil también es importante en el proceso de militarización.

Al respecto, destacan dos aspectos esenciales: 1) el sistema de despojos y las pugnas alentadas por la alternancia de los partidos políticos en el gobierno, los ascensos militares y las dictaduras y 2) el papel de los funcionarios en las elecciones.

Los partidarios de una determinada tendencia ideológica deseaban tener como recompensa algún cargo administrativo. Los puestos burocráticos son considerados patrimonio personal. En este sentido, es el puesto y no el empleado el sujeto de la transacción laboral. El trabajo es bien recompensado. La incertidumbre sobre el empleo público prevalece en la mayoría de las reformas del servicio civil; sin embargo, las regulaciones de seguridad en el trabajo durante el siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX son la constante para dotarlo de bases seguras. El camino hacia el sistema profesional se logra a través de un proceso gradual. Por ello, las reformas administrativas sólo podían tener éxito a través de la legislación, formal y escrita.

La primera legislación moderna que intenta regular el ingreso y la carrera de los servidores civiles se establece sólo para los funcionarios del Tesoro, a iniciativas de López Ballesteros en 1897. La burocracia necesita tener mejor conocimiento técnico para cumplir con los nuevos retos del siglo. La reforma no se enfocaba tanto al poder político, sino que tocaba los puntos de eficiencia y efectividad. Otro gran paso en la reforma es dado en 1852 con la reforma de Bravo Murillo, la cual crea las categorías administrativas al estilo militar y tiene como cobertura la totalidad del servicio civil. Estas categorías permiten reconocer los derechos, las obligaciones y los salarios de los servidores civiles con independencia de sus funciones.

La Primera Guerra Mundial con la crisis política, social y económica, genera importantes cambios en la política gubernamental, sobre todo en el servicio civil, ya que España no interviene en el conflicto. Con la reforma de 1918 pretende responder a las demandas incumplidas de los funcionarios público. Los tres objetivos más relevantes de la reforma son: incrementar el salario de los servidores civiles; *conseguir la seguridad en el trabajo* y extender la aplicación de los exámenes de competencia pública para el reclutamiento.

Con la legislación de 1918, se da fin al sistema de despojos y los servidores civiles pueden permanecer en sus cargos. Sin embargo, el sistema de despojos es sustituidos durante las dictaduras de Primo de Rivera (1923-1931) y Francisco Franco (1939-1975) de "limpias", es decir, se adoptan medidas encaminadas a remover a los servidores públicos no identificados con los valores del orden dictatorial.

El periodo de la posguerra civil (1936-1939) se caracteriza por las limpias de aquellos funcionarios relacionados con el régimen republicano de gobierno. La necesidad de nuevos cuadros incorpora a la administración a un grupo de personas identificadas con el nuevo régimen dictatorial, pero no profesionalmente competentes. En este sentido, el sector público no es realmente competente debido a su situación de autarquía y aislamiento internacional durante las primeras décadas del régimen. Es hasta los años sesenta, que la economía española mejora y se impulsa la modernización del sector público.

La última reforma de servicio civil antes de los tiempos actuales es impulsada en 1964 con la *Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado*. Se crea así, un cuerpo centralizado que atiende los asuntos de personal (la Comisión Superior de Personal), así como el sistema de clasificación del trabajo que se articula con el sistema de carrera.

Para comprender algunas de las grandes características del sistema de servicio civil de carrera en España es necesario describir el contexto político. Después de la guerra civil española. España es gobernada por una dictadura de 40 años. Posteriormente, el sistema político español vive una transición política de 1975 a

1978. El proceso de la transición política hacia la democracia es dirigido en principio por Adolfo Suárez y encabezado por el Rey Juan Carlos I, que se inclina por la vigencia de la Monarquía constitucional, es decir, de un sistema de poderes que tiene pesos y contrapesos; que reconoce atribuciones y finaliza restricciones, en suma, que tiende hacia la redistribución de las decisiones, recursos y las atribuciones, sin quebrantar la unidad política.

De igual manera que se restablece la democracia en España, el sistema político se transforma en cuasi-federal a través del proceso de descentralización iniciado con la Ley Constitucional de 1978, el cual es amplio durante entre 1984 y 1985. Existen actualmente 17 Comunidades Autónomas que son una réplica del Estado central español (con gobierno, administración pública, parlamento, cortes de justicia, sistema de servicio civil,). Esta fórmula federal establece qué competencias funcionales se mantendrán en el nivel central y cuáles serán devueltas a las autoridades regionales.

Por último, destacan dos factores más para entender el sistema de servicio civil español. Primero, la entrada de España a la Unión Europea en 1986, lo cual es motivo de una reubicación del poder y segundo, el proceso de devolución de funciones a las autoridades regionales. Además, la meta de los servidores civiles en España durante los últimos veinte años se ha enfocado en fortalecer el gobierno en la mejora de su desempeño con base en los siguientes puntos: adaptar las estructuras del Estado a principios más democráticos, integrar la economía y el sector público español en el contexto internacional así como en el regional, revisar y acotar la expansión del Estado de Bienestar al tiempo que está declinando en otras naciones europeas.

El servicio civil en la actualidad

El servicio civil español actual fue definido con la promulgación en 1984 de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de Función Pública, la cual ha sido objeto de cambios y adiciones durante los últimos catorce años.

El objetivo principal de la reforma del servicio civil de 1984, es aminorar el poder de las corporaciones. en este sentido, son tres componentes del poder que identifican a

las corporaciones en el periodo que corresponde a la dictadura de Francisco Franco: 1) tenía capacidad de autofinanciamiento a través de impuestos especiales que cobraban a los ciudadanos por los servicios que les proveían, 2) tenían la facultad de vetar las propuestas de los políticos en materia de personal público. Además las corporaciones tenían poder independiente, el cual utilizaba para reclamar como patrimonio a la organización administrativa del gobierno.

La reforma mencionada establece un sistema abierto basado en que se define la carrera administrativa, que anteriormente estuvo dominada por las corporaciones. El contenido de la reforma se articula en cuatro principios a saber:

- a) Establece un sistema de puestos y con una modificación a la Ley en 1988, sólo los puestos de los niveles más bajos de la jerarquía pueden ser asignados bajo contratos laborales, mientras que el resto deben estar garantizados para los servidores públicos.
- b) Los cargos se asignarán a corporaciones. Los miembros de cualquier corporación pueden competir en el trabajo profesional si tienen el nivel educacional requerido.
- c) Las corporaciones que desempeñan funciones similares han sido fusionadas; es el caso de las corporaciones controladoras de los impuestos; y
- d) Las corporaciones únicamente tienen influencia sólo en el ingreso a la administración pública, no en el sistema de pagos. El pago se relaciona con el desempeño en el trabajo.

Por otra parte, el Plan de Modernización de la Administración Pública que diseña el gobierno socialista contribuye a fortalecer y complementar la reforma. El Plan de Modernización de finales de los ochenta y principios de los noventa, tiene como objetivo mejorar el sector público, al igual que estaba sucediendo en las democracias Occidentales del mundo. El Plan referido se implementa a finales de los ochenta, con el fin de mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, teniendo como referente una visión más benevolente a favor de los ciudadanos. En lo relativo al personal público, el objetivo principal de la reforma es incorporar el nuevo gerencialismo (mejoramiento en la calidad de la gestión pública) y formar funcionarios que tengan más aptitud y pericia para responder mejor a los imperativos

que conlleva el diseño u la formación gerencial, se orientan a fortalecer el desempeño de las organizaciones públicas, sin que ello implique renuncia o abdicación de los intereses primordiales que el gobierno representa en cuanto autoridad pública.

La propuesta más importante del Plan de Modernización en cuanto a recursos humanos es la descentralización de la gerencia y la integración de las corporaciones y el sistema de cargos. El plan pretendía combinar a la administración pública tradicional con aspectos de la gerencia privada con el fin de lograr un equilibrio entre la innovación (como con la introducción del sistema de cargos) y la continuidad representada por el sistema de las corporaciones.

El desarrollo de la carrera administrativa

Para ubicar el desarrollo de la carrera administrativa de los servidores públicos españoles se analizarán tres aspectos principales fundamentales: el ingreso, la movilidad y el sistema de pago.

El ingreso a la administración pública se logra a través de un examen de competencia pública, el cual consiste en la comprensión de situaciones y tópicos y de un ejercicio práctico para demostrar las habilidades y pericias. Actualmente el acceso al servicio civil es de carácter centralizado; anualmente, y a través de la Oferta de Empleo Público, los ministros presentan por adelantado sus propuestas de acuerdo a las necesidades del staff nuevo. Los miembros de las corporaciones no pueden ser mayoría en la comisión que evalúan los exámenes que dan vida a los concursos de oposición.

El servidor civil recibe un grado inicial una vez que ingresó al servicio civil, y cada grado puede ser consolidado en un récord personal. Después de permanecer 2 años en el cargo del mismo nivel u otro más alto, el servidor civil puede consolidarse en dos grados como máximo cada dos años. El avance en la jerarquía administrativa, es un conjunto de oportunidades que el servidor público puede aprovechar con base en el plan de carrera. Para ingresar a cualquiera de las corporaciones se establecen requisitos de carácter educativo.

En este sentido, la movilidad entre los diferentes niveles administrativos (central, regional y local) se autoriza con la promulgación de la Ley de 1984, aunque dependerá de los requisitos cumplidos con fines del trabajo. Actualmente, el 43.6% de los empleados se desenvuelve en el nivel de las regulaciones laborales, trabajan en el nivel central, el 33.2% en las autoridades regionales y el 23.2% en la administración local. También hay oportunidades para estimular la movilidad vertical (intradepartamental) y la movilidad horizontal (interdepartamental) en el mismo nivel central.

Respecto al sistema de pago, son comunes a los servidores civiles, mientras que las escalas de pago se determinan por el departamento para trabajadores por contrato y de confianza. El pago se basa en el cargo que se tiene y no en la corporación a la que se pertenece, tal como sucedía antes de 1984. Anteriormente el salario dependía de la corporación a la que se pertenecía y el coeficiente para determinar la cantidad del mismo era discrecional y condicionada al poder que se tenía en la corporación.

Además, el sistema de pago no era competitivo con las empresas del sector privado. El nuevo sistema en la legislación de 1984, tuvo capacidad para remontar este inconveniente. Actualmente hay cuatro componentes principales en el sistema de pagos: el salario básico y los trienios representan del 30 al 50 % de la remuneración total dependiendo del nivel administrativo y del cargo ocupado. El trienio es una cantidad adaptable otorgada cada tres años de servicio. Los abonos garantizados son el segundo componente más importante del total del salario. En este punto, el pago debe considerar el rango del incentivo (dependiendo del grado personal o en el nivel del cargo ocupado), el incentivo según el cargo (dependiendo del trabajo) y el incentivo individual (parecido al concepto del pago según el desempeño).

Debido a que los salarios del sector público no pueden competir con el pago de la empresa privada en lo referente a los oficiales alto rango, se establece un proceso de "agencificación", el cual, desde la Ley Presupuestaria de 1991, ha permitido que la Asociación Nacional de Aeropuertos, el Correo y la Agencia de los Impuestos entre otras, sean adaptadas para funcionar de acuerdo a los contratos que se tienen con los proveedores. Este cambio permite a las agencias contratar a personal para

las altas posiciones y ajustar los diferentes tipos de salarios del staff. Así, los salarios de la agencia pueden competir con los sueldos de las empresas privadas, lo cual significa que elementos del mercado se introducen en la escala de la competitividad laboral del propio Gobierno español.

Finalmente, otro punto importante de la legislación española se refiere a la posibilidad de que los servidores civiles tengan dos o más trabajos. Los servidores civiles no pueden realizar más de un trabajo en el sector público, y también hay restricciones que impiden tener algún cargo en el sector privado. Sólo los secretarios de Estado y los ministros, a quienes no se les considera servidores civiles, se les permite tener simultáneamente posiciones en el poder ejecutivo y en el Senado. Según una encuesta levantada por Parrado Díez en 1997, el promedio de duración en su cargo, de los designados políticamente entre 1982 y 1991 fue de 3.2 años, y el regreso de estas personas a sus actividades anteriores fue difícil para todos ellos; la clara identificación partidista de los servidores civiles les dificultó la continuación de su carrera administrativa.

Código de Ética: No existe un Código de Ética como tal, sin embargo la Ley de Funcionarios Civiles establece que debe observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto a los asuntos que conozca por razones de su cargo y esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.

Condiciones Generales del Servicio: En el derecho español la huelga de funcionarios no está reconocida, y se encuentra prohibida, considerándose delito de sedición dentro del código penal.

Separación: Por falta de probidad moral o material, insubordinación, abandono del servicio o violación del secreto profesional. La pérdida de condición de funcionario por separación del servicio tiene carácter definitivo.

Ventajas: Se reservan el 50% de plazas vacantes para promociones, pagos extraordinarios 2 veces al año.

Desventajas: No aplica Evaluación al Desempeño.

4. FRANCIA

La Función Pública en Francia⁸⁸

A comienzos del siglo XIX, la mayor parte de los servidores público ejercían una acción directa sobre la administración por vía de la reglamentación; todo el personal superior y medio tenía el compromiso de representar al poder público. El reclutamiento se realizaba sobre una base cada vez más amplia a consecuencia de la multiplicación de los puestos ejecutivos. El repliegue del abanico de las remuneraciones y la debilidad del conjunto de emolumentos ha incitado a los funcionarios a imitar a los asalariados en defensa de sus intereses.

El reconocimiento de la base sindical ha procurado una cuádruple consecuencia. El régimen de garantías otorgadas a los funcionarios por el gobierno sucede a un régimen de garantías legales. Los proyectos de ley que se refieren a los funcionarios establecidos a comienzos del siglo XIX, son de iniciativa gubernamental y tienden a limitar la acción colectiva. El resultado es la ley del 1 de octubre de 1946 y sus disposiciones generales se pueden encontrar en la ordenanza del 4 de febrero de 1959; *la propia constitución confía al poder legislativo y sólo a él la responsabilidad de definir garantías fundamentales concebidas a los funcionarios civiles y militares del Estado.*

La calidad de funcionario se amplió hasta abarcar la mayoría de los empleados. En su origen, la combinación de garantías y obligaciones estatutarias que da a la función pública su autonomía jurídica no habría sido reconocida, sino sólo a determinados empleos del Estado. Por eso la importancia de establecer una línea divisoria entre los funcionarios que pueden ser caracterizados por el goce de un estatuto autónomo, y los empleados que pueden acoplarse a reglas válidas para el conjunto de los asalariados.

La representación del personal en todos los niveles de la vida administrativa se ha convertido en un principio fundamental de la función pública. Desde antes de la

⁸⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas. Op. Cit., pp. 112 a 116.

Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los servicios existían comisiones de ascenso y consejos disciplinarios, y en gran número de casos formaban parte de ellos representantes del personal. El Estatuto General de 1946 ha universalizado esta fórmula. Desde entonces para cada cuerpo de funcionarios existe una comisión administrativa compuesta por igual número de miembros elegidos por el conjunto de empleados del cuerpo. Asimismo, el Estatuto General innovado prevé junto con las comisiones administrativas la existencia de comités técnicos, paritarios.

El Estatuto General ha creado, junto al Primer Ministro, un Consejo Superior de la Función Pública, organismo paritario, compuesto de catorce altos funcionarios que representan a la administración y por catorce responsables sindicales nombrados, a propuesta de diversas federaciones, en proporción a su importancia.

La formación del funcionario público

El efectivo actual de personal civil del Estado, es decir, lo que se viene denominando desde hace aproximadamente veinte años la función pública, está constituido por seis millones setecientos cuatro mil empleados, de los cuales cerca del medio millón, son titulares. En estas cifras no están comprendidos ni los oficiales y suboficiales de carrera ni los seis mil empleados de las colectividades locales, ni los de las empresas propiedad del Estado. En Francia se distinguen dos sistemas de organización de la función pública: las funciones públicas de carrera y las funciones públicas de empleo. Estas últimas son funciones públicas que se aplican en la administración de personal de las empresas privadas, mientras que las primeras son aquellas inspiradas en la práctica militar.

El sistema de función pública de carrera, está compuesto de profesionistas, reclutados y formados para ejercer, durante el periodo de su vida profesional, una actividad al servicio del Estado pero en empleos diferentes a los que corresponden a su formación. De esta manera, existe la función pública de carrera, la función pública de por vida y la función pública profesionalizada.

De esta forma se plantea la siguiente cuestión de ¿cómo se trata entonces, este problema de la formación en el marco de una función pública de carrera?. Se toma en cuenta la formación desde el reclutamiento inicial, dado que se realiza por

concurso abierto a todos los ciudadanos franceses (o en adelante europeos) cuya selección exige diplomas o grados específicos de estudios según se la naturaleza del puesto y, se realiza del mismo modo la selección del jurado calificados para encontrar los mecanismos idóneos tanto de reclutamiento como de selección.

Desde el punto de vista de la formación, se tiene dos objetivos principales en el reclutamiento: se asegura que los candidatos tengan los conocimientos exigidos y se valora si un candidato tiene las cualidades necesarias para ejercer las funciones que deberá ocupar a lo largo de su carrera. Puede decirse hasta el momento, que se asegura con el reclutamiento inicial y la formación en la función pública. Asimismo se asegura la protección de los funcionarios frente a los cambios políticos; se les protege de posibles arbitrariedades y les garantiza perspectivas de mejores agentes hasta llegar a la cima de la jerarquía. En sí, la función pública es relativamente independiente del poder político.

Este sistema se liga a la concepción del régimen democrático por dos razones. La primera porque debe asegurar el igual acceso de todos los ciudadanos a los empleos públicos en función de sus méritos y, segundo porque la administración es un instrumento profesional al servicio de las orientaciones escogidas por el poder político y el único legítimo para determinar esas orientaciones.

Perspectiva actual de la función pública

La función pública de Francia encarna los valores esenciales de la sociedad, y está constituida sobre las reglas que son los fundamentos de la República Francesa, dicha concepción Republicana de la función pública está consagrada en las leyes del 13 de julio de 1983, 11 y 23 de enero de 1984, que constituyen el Estatuto General de los Funcionarios, el cual se sustenta en los principios de neutralidad, igualdad y libertad que se traducen en las reglas de la carrera administrativa de los funcionarios, la separación del grado y del empleo y el reclutamiento por concurso. El sector público en Francia, comprende al Estado; la función pública territorial, la función pública hospitalaria y las empresas públicas nacionales.

El balance en conjunto del sector público, en el año 2000, da un total de 6,704.000 funcionarios públicos, los que representan el 31.4% de la población económicamente activa.

Partiendo del supuesto de que la administración no dirige a la sociedad, la modernización está al servicio de la sociedad, la modernización administrativa en Francia se concibe desde tres puntos de vista. Se logra por la renovación permanente de las técnicas, métodos y organización de la administración. Una administración eficaz, abierta y que se adapta rápidamente a las necesidades siempre cambiantes de nuestro tiempo. Particular atención merece la política de capacitación, en donde el 40% de los funcionarios estatales son capacitados anualmente, destinándose por parte del Estado 10 millones de francos a ese fin (artículo 22 de la Ley 83.634 de 13 de julio de 1983). En tal sentido, debe destacarse que en Francia existe una clara distinción entre la formación o capacitación inicial y la formación o capacitación permanente.

La capacidad inicial está a cargo de la Escuela Nacional de Administración, cuyo objetivo fundamental es la formación de los futuros funcionarios de Estado; de los Institutos Regionales de Administración que han sido reformados por el Decreto del 10 de julio de 1984, y que tiene como misión fundamental reclutar y capacitar a los funcionarios de la categoría A de la Administración General y del Instituto Internacional de Administración Pública creado por decreto el 2 de diciembre de 1966, encargado de la formación profesional de los funcionarios extranjeros.

En suma, el cimiento del sistema de la función pública es la noción de carrera. El individuo elige una profesión concreta, el servicio administrativo, y se compromete con una carrera de la función pública. *La vida profesional del funcionario se organiza de acuerdo a reglas de naturaleza impersonal que pretenden garantizar la igualdad entre los empleados y protegerlos frente a las decisiones del poder político.*

Condiciones Generales del Servicio: Marco Jurídico: Código del Trabajo, Ley del Servicio Civil y Estatuto de la Función Pública.

Separación: Sólo por desaparición del puesto y se indemniza. La renuncia es sin responsabilidad para el Estado. La jubilación y muerte son con cargo a la seguridad social.

Ventajas: Existen puestos reservados para los heridos de guerra. Oportunidad a minusválidos. Cuentan con una Escuela Nacional de Administración para preparar a los estudiantes para los grandes cuerpos del Estado, el incremento está sujeto a la inflación y al crecimiento económico del país.

Desventajas: Las promociones se realizan sólo anualmente. Se reserva el 10% de las plazas vacantes para otorgarlas por promoción a quienes tengan de 5 a 10 años de servicio. La capacitación se encuentra parcialmente negada para funcionarios con niveles bajos.

Comentario sobre el capítulo

Se puede decir que los gobiernos de los países que han logrado avances importantes de desarrollo, le han dado una importancia trascendental a sus trabajadores y que también se han encontrado con diversas dificultades que no han resuelto de manera inmediata, pero que no dejan de observar para su mejora o solución total y siempre aprendiendo de lo bueno y de los errores, en la búsqueda de la mejora continua, en el intento constante de adaptarse a los momentos coyunturales que viven cada uno de ellos, debido a los constantes cambios tanto dentro de ellos como en el ámbito mundial dentro del que se desenvuelven, sin dejar de lado lo que ha sido parte de la base de su desarrollo, que es la burocracia.

Paradójicamente, hasta antes del año 1999, mientras los países europeos recomendaban a los Estados del Tercer Mundo una reducción radical del papel del Estado en la economía, en Europa se continuaba produciendo "la continua expansión del sector público". En Alemania Federal se empleaban, en el año citado, cerca de 4.2 millones de personas, 500 mil más que a fines de los años setenta.; en Francia con 23% de empleados públicos en 1987, tenía 5.5 millones de personas, o

sea, el mayor ejército de burócratas de Europa, tan sólo en los últimos 10 años (1990-1999) crearon 900 mil puestos de trabajo en el sector público francés.⁸⁹

Esto último nos hace ver la necesidad de los gobiernos por brindar más y mejores servicios a sus gobernados, ya que los países desarrollados no han visto a los burócratas como una gran carga para el erario sino como un instrumento para satisfacer los bienes necesarios de sus pueblos, donde se refleja la aplicación de lo recaudado.

Para el caso de México, contrario a lo que pasaba en los países desarrollados de Europa, de 1988 a 1993, se redujo la plantilla laboral en un 55.1%, como consecuencia de la reducción del Estado por efectos de la privatización de más de mil entidades paraestatales, por la desaparición en 1992 de la Secretaría de Programación y Presupuesto y en 1993 de otras dependencias de rango inferior. En 1980, el conjunto de trabajadores directos e indirectos del Estado, posiblemente llegaban a 4 millones; en 1988, los 3 poderes de la Federación daban empleo a un millón novecientos ochenta y cuatro mil seiscientos diez trabajadores y, en 1993 ocupaban sólo a 870 mil 938 (datos de los anexos del sexto informe de gobierno, rendido por el Titular del Ejecutivo al H. Congreso de la Unión el día 1^a de noviembre de 1994).

Como lo afirma el maestro Miguel Angel Cedillo, *“La implantación de un Servicio Público de Carrera en México tendrá un impacto favorable en la administración pública, que se verá reflejado en el mejoramiento de los servicios públicos y en la atención de las demandas sociales, como lo demuestran las experiencias internacionales.”*⁹⁰

Por último, aunque en este capítulo solo me referí a 4 países, presento el siguiente cuadro comparativo de beneficios que ofrecen algunos países de América, Europa y lo relacionado a Australia y que, como se puede observar, la mayoría contempla las características de Estabilidad y sindicalización, la primera considerada en nuestra

⁸⁹ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Op. Cit., p. 3.

⁹⁰ Cedillo, Miguel Ángel. Servicio Profesional y la Nueva Gerencia Pública en México. Verlo en: Memorias del Foro de Profesionalización del Servicio Público, México, Universidad Iberoamericana – Red Mexicana de Servicio Profesional, febrero de 2003, p 81.

Ley del Servicio Profesional de Carrera de manera parcial y la segunda esta excluida, características que se detallarán más adelante.

<p>COLOMBIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estímulos • Ascensos • Capacitación • Becas y Comisiones de estudio • Evaluar los procesos de selección 	<p>VENEZUELA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad • Ascensos • Vacaciones • Bonificación (3 meses) • Jubilación • Sindicalización • Indemnización al renunciar 	<p>ECUADOR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sueldo según tabla especial • Jubilación • Indemnización por accidentes • Bonificación especial • Estímulos oficiales
<p>ARGENTINA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sueldo según tabla especial • Bonificación especial • Capacitación • Mención especial • Ascensos 	<p>BOLIVIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retribución justa • Servicio de guardería • Estabilidad según evaluación del desempeño 	<p>ESTADOS UNIDOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad • Sindicalización • Capacitación • Ascensos
<p>FRANCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad • Sindicalización • Huelga • Derechos políticos • Premios por eficiencia • Capacitación • Indulgencias navideñas • Ascensos 	<p>INGLATERRA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad • Sindicalización • Diferentes estímulos • Sueldo según tabla especial • Capacitación • Ascensos 	<p>ESPAÑA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad • Huelga • Trienios por antigüedad • Dos pagos extraordinarios al año • Capacitación • Ascensos
<p>ITALIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad • Sindicalización • Huelga • Derechos políticos • Ascensos 	<p>ALEMANIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad • Sindicalización • Derechos políticos • Ascensos 	<p>AUSTRALIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Sindicalización • Licencia de paternidad • Licencias por tiempo servicio

CAPÍTULO CUARTO

MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El poder delimitar los instrumentos jurídicos en materia laboral nos permite definir el marco jurídico en el que se desenvuelven los trabajadores al servicio del estado llevándolo hasta el caso específico que nos atiende, que son los trabajadores de confianza del Servicio de Administración Tributaria, delimitando sus derechos y sus obligaciones como servidores públicos para tener los elementos suficientes y poder ubicar la falta de medios de defensa para este tipo de trabajadores.

En cuanto a lo que se debe entender como trabajador de confianza, sobre el particular, el maestro Mario de la Cueva expresa que:

“Para determinar el significado de este término, carácter general, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la ley; por lo tanto su interpretación debe ser restrictiva, en concordancia con la fórmula mencionada en la exposición de motivos: la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales.

Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, “la confianza” resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias.”⁹¹

Más adelante se da la descripción jurídica de cómo y a quienes se les da la connotación como trabajadores de confianza al servicio del Estado, considerando el

⁹¹ Cueva, Mario De la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, ed. 15ª, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 158.

ámbito legislativo y el que se da a través de la doctrina, pasando por el que se considera como materia de los servicios civiles de carrera.

1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

En cuanto a este tema, unos lo toman como una forma de administrar los recursos humanos, a partir de la profesionalización de la función pública, aunque otros lo toman como legislación laboral para los trabajadores de confianza; en el sentido laboral, que es el tema de interés de esta tesis, se puede decir que el Servicio Civil de Carrera puede y tiene que verse como un sistema regulatorio para los trabajadores de confianza.

“Definición del servicio de carrera. Es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía . manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación.”⁹²

Para el análisis desde el punto de vista de la legislación que se ha dado en el ámbito burocrático, tendiente a regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se hace una breve relatoría de cómo se ha considerado este tema:

El primer Estado de la República que promulga una disposición en tal sentido es San Luis Potosí, en 1923, adopta la Ley del Servicio Civil de Carrera. A nivel federal, en 1922 se avanza con la profesionalización del Servicio Exterior, al reconocer la importancia de los concursos públicos para acceder a la carrera formal en el desempeño de tal tarea. Durante la administración del Presidente Pascual Ortiz Rubio, se promulga en 1931 la Ley Federal del Trabajo; en 1932 se promulga la Ley sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios. Durante el período del Presidente Abelardo L. Rodríguez se impulsa y promueve la organización y el funcionamiento de la Ley del Servicio Civil. En 1938, el Presidente

⁹² Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., pp. 546, 547.

Lázaro Cárdenas promulga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Destaca también la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de 1940 y la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1957.⁹³

En 1963 se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE). En 1975 entra en vigor la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas civiles; en 1979 se promulga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal; en 1983 se da vigencia a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, en este mismo año se crea la Comisión del Servicio Civil en la Secretaría de Programación y Presupuesto la cual actualmente se encuentra en la Secretaría de Hacienda. En el 2001 se da la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin abrogar la anterior ley, sólo derogando el título tercero, relacionado con responsabilidades administrativas.

Con el afán de profesionalizar la función pública, haciendo de lado la parte laboral de los trabajadores de confianza, pero tratando de justificarla con lo que se denomina como Servicio Profesional de Carrera, en tiempos recientes, destacan las actividades que han desarrollado las siguientes dependencias: Comisión Nacional del Agua (Sistema de especialistas en Hidráulica); Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Sistema Integral de Profesionalización); la Secretaría de Educación Pública (Carrera Magisterial); la Secretaría de Desarrollo Social (Sistema de Evaluación de Efectividad Gerencial); el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral) y la Secretaría de Gobernación (Sistema Integral de Servicio Civil de Carrera Policial).

En algunos de los casos que se mencionan, las dependencias asumen el Servicio Profesional de Carrera sólo para los trabajadores de confianza, y consideran la profesionalización como un mero mecanismo de ingreso, ascensos, promociones y capacitación.

⁹³ Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas. Op. Cit., p. 169.

En el 2001, la Cámara de Senadores tomó la iniciativa de conjuntar los factores tanto de administración de recursos humanos como el laboral, a través de la expedición de una nueva legislación laboral burocrática, lo que llegó a la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, la cual pretende apoyar la profesionalización de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, creando para el efecto de su instrumentación, coordinación y operación, la Secretaría de la Función Pública. Esta nueva legislación no se contrapone a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, trata de complementarla, ya que esta última, como ya se mencionó, excluye de manera expresa a los trabajadores de confianza y la nueva Ley los contempla, aunque sólo a los de la Administración Pública Federal Centralizada. En forma específica, cada grupo de servidores públicos tienen su estatuto particular, conforme a la Constitución, leyes específicas, reglamentos, condiciones generales de trabajo, acuerdos presidenciales (como lo relativo a la gratificación: anual), circulares, etcétera.

Sin duda uno de los aspectos más relevantes y trascendentes al que deberán apuntar las nuevas tendencias del Derecho Laboral Burocrático, habrá de ser el relativo a la instauración de un verdadero servicio civil de carrera, *que otorgue permanencia*, capacitación y adiestramiento adecuados a los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, evitando con ello que se desaprovechen la experiencia y el entusiasmo de tantos trabajadores que por motivos ajenos a su propia voluntad se ven rebasados o desplazados de sus puestos laborales.⁹⁴

En este tema existe amplio consenso de las diversas corrientes políticas del país. Los propios partidos políticos coinciden en esta materia, al entender que solamente mediante el Servicio Civil de Carrera tendremos trabajadores al servicio del Estado que sean competentes y experimentados.

“Es evidente que un servicio de carrera no fue necesario durante la consolidación del régimen corporativo, incluso se puede decir que podía haber llegado a estorbar al

⁹⁴ Ojeda Paullada, Pedro. Presentación de Libro. Verlo en: Autores varios, Derecho Procesal del Trabajo, México, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, primera edición, 1997, p. 4.

impedir la consolidación de prácticas en el reclutamiento, selección, permanencia, ascenso y hasta separación de los funcionarios en la administración pública, al menos en el ámbito federal que es el que sirve de escenario para el análisis en este trabajo. Resulta también claro que su ausencia ponía en evidencia fallas en la equidad del trabajo al servicio del Estado, sobre todo de aquellos, otra vez, no amparados por la legislación laboral, esto es, los funcionarios identificados como de confianza. Aun con los privilegios que fueron arropándolos, no puede pensarse en que se podían convertir en presión para establecer normas que les dieran carácter de obligatorias. Sin embargo, se volvieron temas delicados, por ejemplo, el retiro, pero también el reclutamiento.⁹⁵

En la opinión de Shabbir Cheema⁹⁶, una administración pública eficiente y un sistema político estable van de la mano. Para ser eficiente, *el servicio profesional de carrera requiere cierto grado de seguridad en el cargo. Cuando el servicio profesional de carrera está totalmente politizado, el proceso racional y objetivo de elaboración de políticas se ve negativamente afectado.*

2. LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En este apartado se trata el marco jurídico donde están ubicados los trabajadores al servicio del Estado, pero también es importante ubicar al Estado frente a los derechos de los trabajadores. Hugo Ítalo Morales y Rafael Tena Suck abordan el tema de la relación jurídica Estado-funcionario diciendo que se trata de una de las discusiones doctrinales más interesantes al cuestionarse sobre la problemática de si el titular de la dependencia actúa con el carácter de patrón o de autoridad, mencionan la tesis sustentada por Gabino Fraga relacionada con el acto unión,

⁹⁵ Pardo, María del Carmen, Viabilidad política del servicio civil de carrera en México. Verlo en: El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Editorial INAP, 2001, p. 36.

⁹⁶ Shabbir Cheema, Director del Programa de Sistemas e Instituciones de Gobierno del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. La visión de la Organización de las Naciones Unidas. Verlo en: Memorias del Foro de Profesionalización del Servicio Público, México, Universidad Iberoamericana – Red Mexicana de Servicio Profesional, febrero de 2003, p 59.

donde se señala que “*el Estado no puede violar oponiendo el interés público, los derechos constitucionales de los trabajadores*”,⁹⁷ lo que viene a ubicar la posición del Estado ante los trabajadores, aunque esta posición más bien prevalece en los trabajadores que contempla el apartado ‘A’ del artículo 123 constitucional.

2.1 FUNCIONARIO PÚBLICO – SERVIDOR PÚBLICO

Es importante distinguir la diferencia que se le da a la connotación de estos dos términos, ya que esto nos permite delimitar el campo de estudio del tema de interés, adicional al hecho de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no distinguen las diferentes categorías de servidores públicos enmarcándolos todos en una denominación, por lo que resulta imprescindible hacer una distinción por lo menos teórica, entre los conceptos de funcionario público, servidor público, empleado público y cargo público. Toda vez que la distinción entre éstos no obedece a simple capricho, sino que atiende al hecho real de la sociedad en que vivimos y a los distintos valores que otorga la administración pública a estos conceptos. Dado esto, existe la necesidad de definir cada una de las categorías mencionadas, relacionadas todas ellas con el servicio público..

De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano ⁹⁸:

Función Pública.- es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esa separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la

⁹⁷ Ítalo Morales, Hugo y Tena Suck, Rafael, Legislación Federal del Derecho Burocrático, Editorial PAC, México, 1988, pp.18, 19.

⁹⁸ Nava Negrete, Alfonso, voz “Función Pública”. Verlo en: Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ed. 9ª, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 1498.

idea de "servicio" y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el "servicio civil" británico.

No toda persona que presta servicio al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales el Estado – que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese – se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores.

Funcionarios Públicos.⁹⁹- en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.

Este concepto, desde el punto de vista administrativo, se adapta con mayor claridad al campo de lo propiamente administrativo y del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo que la Constitución le confiere en la esfera administrativa, lo que excluye la situación de los demás funcionarios de los órganos constitucionales como el Congreso de la Unión que acceden al servicio del Estado, mediante elección popular. Tratándose del Poder Judicial, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, es un régimen especial y acorde con la naturaleza de la función que desempeñan.

Servicio Público¹⁰⁰.- Institución jurídico – administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser

⁹⁹ Hernández Espindola, Olga. Voz "Funcionarios Públicos". Verlo en: Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit., p. 1500.

¹⁰⁰ Pineda, Fanny, voz "Servicio Público". Verlo en: Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit., p. 2906.

suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

Si el gobierno es una combinación de recursos, sistemas, procesos y estructuras, es importante destacar cómo se organiza para tener con la sociedad relaciones óptimas de comunicación e intercambio. El medio que permite al gobierno enlazarse con la sociedad es el servicio público. Éste facilita que la autoridad pública y el público ciudadano tengan vínculos directos para la atención de los problemas y carencias sociales.

El servicio público no es únicamente cuestión de trámites, sino la oportunidad que el gobierno tiene para dar tratamiento coherente a demandas en competencia. El servicio público es la base para que los actos de gobierno se traduzcan en resultados, decisiones y expectativas cumplidas. Vinculado a la categoría gobierno, es el que da vida a los criterios institucionales, los sistemas organizativos y los instrumentos que se tienen para coordinar los imperativos de la vida pública.

En el ámbito del Derecho Burocrático Mexicano, de acuerdo a Acosta Romero ¹⁰¹, los trabajadores al servicio del Estado se dividen en:

Funcionario público.- Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

Empleado público. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley. Presentan las siguientes características: denominación específica; atribuciones definidas y descritas en los cuerpos normativos; retribuido por salario; de naturaleza permanente o de base, y creado por ley.

Servidor público. Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de

¹⁰¹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 139 a 141.

la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).

El maestro Mario de la Cueva hace una descripción más amplia de lo que es el servidor público, refiriéndose a éste como "trabajador público" y dice que *"son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, por lo tanto, los que prestan su trabajo en las actividades del poder público."*¹⁰²

En el ámbito legislativo

La Constitución Federal, en el artículo 108, señala a quienes se les reputará como servidores públicos, sí menciona a *"los funcionarios y empleados"*, pero no precisa la diferencia:

"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 del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, ..."

El artículo 123 constitucional, apartado 'B'

El artículo 123, *"fue la consecuencia legislativa de una idea, de un propósito tendiente a procurar para la clase trabajadora un mínimo de garantías sociales frente a otro factor de la producción: el capital."*¹⁰³

Refiere a la relación que se da entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

¹⁰² Cueva, Mario De la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, ed. 15ª, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 645.

¹⁰³ Burgoa, Ignacio. Op. Cit., p. 710.

"B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

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

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

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

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

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

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada; en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

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

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

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

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

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

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

Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis.- Las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

Este artículo indica, además, de manera específica y diferenciada el trato que se debe dar a los trabajadores, cuando se presenten conflictos, ya que señala diversos casos y ante quien y bajo que legislación deben ser tratados estos:

- a) La fracción XII sólo refiere a los trabajadores de base de las dependencias del poder ejecutivo y del legislativo, ya que delimita los casos a la ley reglamentaria (LFTSE), quien de manera expresa dice a quienes aplica y a quienes no y somete los conflictos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- b) Los conflictos del Poder Judicial de la Federación y sus servidores los refiere a sus propios órganos, bajo el procedimiento de la Ley Burocrática, que se señala en su Título Noveno.
- c) A los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, los refiere a sus propias legislaciones.
- d) En la XIII bis refiere a los trabajadores del sistema bancario mexicano a lo dispuesto en dicho apartado.
- e) Por último, en la fracción XIV refiere a los trabajadores de confianza a la LFTSE y aclara, la misma fracción, que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, pero no dice la palabra “únicamente” y tampoco la palabra “también”, por lo que no deja claro el ámbito de protección de este tipo de trabajadores, considerándose únicamente la primera acepción para todos los casos de controversia.

Para el caso de los trabajadores al servicio de los ayuntamientos, la Constitución establece en su artículo 115, último párrafo, que:

“Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

La Ley reglamentaria, Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece sólo dos tipos de trabajadores: de base y de confianza; relaciona en su artículo 5° quiénes son de confianza y en su artículo 8° señala:

"Artículo 8.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

Excluyendo de su aplicación de manera expresa, a los trabajadores de confianza.

La recién expedida Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, es de aplicación sólo para trabajadores de confianza, aunque no define de manera clara su naturaleza: administrativa o laboral.

Una de las características principales de los trabajadores al Servicio del Estado es la manera de formalizar su relación laboral, ya que se hace a través de un "Nombramiento" a diferencia del contrato utilizado para los trabajadores considerado en el Apartado 'A' del artículo 123 constitucional. Dado esto, es importante mencionar las facultades que tiene el ejecutivo en materia de nombramientos.

Las fracciones II, III, IV, V y XVIII del artículo 89, consagran las facultades que en materia de nombramientos tiene el Presidente de la República, se pueden clasificar en tres grupos: a) nombramientos absolutamente libres; b) nombramientos que necesitan la ratificación del senado o de la Cámara de Diputados; y c) los nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. Estos últimos, según la fracción II del citado artículo, el Presidente puede *nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes*. Dicho precepto fue el que sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Servicio Civil, a la que dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1938; en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de

empleados, y se enumeran aquellos otros empleados, llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo.¹⁰⁴

Aunque no ha sido alterado textualmente el párrafo final de la fracción II del artículo 89, debe observarse que el alcance concreto de la facultad sí resulta modificado, al variarse los preceptos constitucionales y legales que determinan el modo de llevar a cabo el nombramiento o remoción.

La libre facultad del Presidente para nombrar y remover había sido ya restringida por el Estatuto de 1938 a que en el texto se hace referencia. En la actualidad las restricciones a la facultad emanan, por lo que hace a su fuente primera, de la adición del inciso B al artículo 123 Constitucional, de diciembre de 1960, y principalmente de su ley reglamentaria, como es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de diciembre de 1963.

Esas restricciones son de tal manera acentuadas, que lo que parecía regla general en la fracción II del 89 – la libre potestad para nombrar y remover – cabe entender que ya no se conserva por lo que hace a la remoción, tocante a la cual la regla es ahora que el titular del ejecutivo, o quienes hacen sus veces, carecen de la libre disposición, mientras que la excepción consiste en la libertad para remover o cesar. Desde el punto de vista de la fracción II, lo que interesa es lo excepcional en punto a remoción, puesto que es allí donde se conserva lo único que queda de la atribución de remover libremente a los empleados de la Unión.

Consideramos ante todo, que la Constitución sólo se ocupa de los burócratas de confianza en la fracción XIV, apartado B de su artículo 123. Después de establecer que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, la expresada fracción añade: “Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”. La protección al salario tiene su normativa en las fracciones I a VI y la seguridad social en la fracción XI, todas ellas del apartado B. Fuera de estos beneficios, que la fracción XIV acuerda a los

¹⁰⁴ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit., p. 471.

trabajadores de confianza, éstos no comparten con los trabajadores de base los demás que otorga el citado apartado, entre ellos el consignado en la fracción IX: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley".¹⁰⁵

Una vez hecha la distinción que se les da a la connotaciones de funcionarios y servidores públicos, tanto en el ámbito cotidiano de la administración pública, que es definido por la cátedra, así como en el legislativo, que ubica jurídicamente a los servidores públicos de confianza y la manera en que se da la formalización de su relación laboral, debemos analizar el ámbito de acción y la relación de este tipo de trabajadores con y dentro del Estado.

La relación servidor público – Estado

Es importante definir cual es la naturaleza jurídica de la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores, esto con el fin de identificar de manera clara la rama del derecho que la atiende, y el carácter laboral que tiene éste, ya que en muchos casos al derecho burocrático se le considera como un derecho aislado de los trabajadores de confianza y que sólo atiende a los de base.

*El vocablo "relación" denota por sí mismo, la idea de nexo, vínculo, conexión, correspondencia, etcétera. En otras palabras, "la relación jurídica es el vínculo de derecho que se genera por la existencia de una obligación y el titular de un derecho. Es, también, como lo expresa Hans Nawiaski (p. 215), "Un ligamen con el Estado, de aquí que la relación jurídica consista en la sumisión de la voluntad individual a la voluntad estatal".*¹⁰⁶

El Derecho Burocrático es una disciplina del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece las bases de justicia tendientes a equilibrar el disfrute de sus garantías

¹⁰⁵ Idem, pp. 471,472.

¹⁰⁶ Lastra Lastra, José Manuel, Comentarios al Artículo 123 Constitucional. Verlo en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 16ª ed., T. V, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 14.

sociales por parte se los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado como representante general de la sociedad.¹⁰⁷

“Dos son las corrientes más difundidas para explicar la relación que vincula al servidor público con el Estado. Esto es, la que la explica como una relación netamente administrativa; o la que la considera como una relación estricta de orden laboral. En nuestro país, podemos hablar además de una tercera corriente de tipo mixto, al considerar que en la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos del Estado se pueden encontrar diferencias y matices legales y prácticos que nos llevan a una catalogación diferenciada de los mismos. Para algunos la actividad del servidor público representa una verdadera y clara relación laboral, para otros no se dan los supuestos de tal relación, por lo que se les ubica con otros estatutos legales de matiz administrativo.

La corriente administrativa asume la idea de que el Estado de ninguna manera puede ser considerado un “patrón” y por lo tanto quienes le prestan sus servicios tampoco podrían considerarse como “trabajadores”. Afirman los seguidores de esta corriente, que la base de toda relación laboral se explica bajo la concepción del fenómeno de la lucha de clases, como factor que tiende a equilibrar el Derecho del Trabajo, conceptos que no se aplican al Estado.”¹⁰⁸

A su vez la concepción laboralista del servicio público estima que la Constitución de 1917 plasmó una tesis clara de protección de los derechos de los trabajadores en general, y desde luego también para aquellos que sirven al Estado. Afirmando que nuestro país ha tenido un notable avance social al entender que si bien la esencia de la relación que vincula al servidor público con el Estado tiene un sustrato de orden administrativo, se presenta, paralelamente, un vínculo de carácter laboral, revestido de la protección y seguridad que bajo los principios de la justicia social merece el servidor público y su familia.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., p. 44.

¹⁰⁸ Ojeda Paullada, Pedro. Presentación de Libro. Verlo en: Autores varios, Derecho Procesal del Trabajo, México, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 1ª edición, 1997, p. 1.

¹⁰⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., pp. 44, 45.

Un importante sector académico afirma que el Constituyente original no consideró, ni trató o reguló jurídicamente la prestación de servicios al Estado, argumentando que en la época se trataba a este tipo de actividad sólo bajo las ideas del Derecho Administrativo.

El texto constitucional original estableció como facultad concurrente la de legislar en asuntos del trabajo, tanto para la Federación como para los Estados. Así sucedió de 1917 hasta 1929. por ello varias entidades federativas promulgaron sus propias leyes laborales. Las correspondientes a los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, entre otras, incluían en su reglamentación a los trabajadores en general, así como a los trabajadores del propio Estado y de los municipios. En cambio otras como la de Tabasco, Veracruz y Yucatán, de manera expresa excluían del régimen general a los trabajadores al servicio de los Estados y municipios.

La evidente dispersión de leyes laborales creó una serie de problemas, que fueron motivo para centralizar esta facultad legislativa en manos del Congreso Federal. De esta manera la Ley del Trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales, mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República.

La primera Ley Federal del Trabajo, de agosto de 1931, dejó asuntos importantes sin resolver, uno de ellos fue el relativo al orden jurídico aplicable a los trabajadores al servicio del estado, señalando expresamente en su artículo segundo que *las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil expedidas por los Congresos locales*. De esta forma se abrió el camino para que la Federación, en el ámbito de su competencia, así como los Estados en cuanto a ellos atañe, pudieran expedir la legislación laboral relativa a sus servidores públicos.¹¹⁰

Desde una perspectiva actual resultan insuficientes las diversas teorías que pretenden explicar de forma unívoca el vínculo jurídico que relaciona al servidor

¹¹⁰ Ojeda Paullada, Pedro. Op. Cit., p. 2.

público con el Estado, ya en el orden meramente administrativo o ya en la expectativa netamente laboral. Tanto la doctrina, así como las interpretaciones más recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han dado cabida a una conceptualización de tipo mixto de esta relación jurídica. Esto es, que ni todos los servidores públicos están vinculados al Estado en una relación laboral, ni todos tienen una mera relación administrativa. Para definir esa relación es necesario atender a la naturaleza misma del servicio que se preste, así como a su reglamentación legal, desde la Constitución hasta los ordenamientos jurídicos aplicables.¹¹¹

En este contexto, por ejemplo, la Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados a cargo del Gobierno Federal se rigen por el Apartado 'A' del artículo 123 y no por el Apartado 'B' del citado precepto¹¹². Decisión ésta de gran trascendencia en la organización y el funcionamiento de la Administración Pública. Criterio similar ha quedado plasmado también por lo que hace a los organismos descentralizados de las entidades federativas y los municipios ya que, de acuerdo a la jurisprudencia emitida, los organismos públicos descentralizados, si bien son órganos de la administración pública, no forman parte de los poderes ejecutivos, federal, estatales ni municipal .

También existen nuevas definiciones legales sobre otro importante sector de servidores públicos como son los policías, los ministerios públicos y en general los servidores públicos que tienen que ver con tareas de seguridad y de procuración de justicia, cuyas relaciones de servicio se rigen por sus propias leyes, de acuerdo a la modificación a la fracción XIII del Apartado 'B' del artículo 123, aparecida en el Diario Oficial de la Federación del 8 de marzo de 1999.¹¹³

Es importante mencionar el aporte que tuvo la Ley Federal del Trabajo (LFT) para poder delimitar o definir a quién se le puede refutar como trabajador de confianza,

¹¹¹ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., p. 47.

¹¹² Tesis de jurisprudencia 2ª/J. 3/2000.- Aprobada por la Segunda Sala, en sesión privada del catorce de enero del año 2000.

¹¹³ Ojeda Paullada, Pedro. Op. Cit., p. 4.

según señala Néstor de Buen,¹¹⁴ en el Primer Anteproyecto de la nueva LFT “se utilizó una doble fórmula: por una parte se precisó que la categoría del empleado de confianza depende de las funciones y no de la designación que se le dé al puesto. Después se hizo una enunciación de los principales puestos de confianza, dando entrada, por último, a la analogía y otorgando a las juntas de Conciliación y Arbitraje una facultad de decisión”. Esto ha venido siendo, de cierta manera, confirmado en lo relacionado con la burocracia, ya que de acuerdo a la jurisprudencia, se señala que “La determinación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace el artículo 5° de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas.”¹¹⁵

2.2 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Una vez visto el ámbito legal en el que se contempla y se desenvuelve el servidor público, es importante analizar otro ámbito de la burocracia, que hace de ésta un diferendo muy grande con relación a los trabajadores contemplados en el apartado ‘A’ del artículo 123 Constitucional, éste ámbito es el de las responsabilidades, ya que es donde se ha venido a ampliar la zanja entre lo que es ser un trabajador al servicio de la iniciativa privada y lo que es un servidor público.

La Constitución Federal le da tal trascendencia a este tema que lo contempla en su Título Cuarto, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, abarcando de los artículos 108 a 114.

A efecto de delimitar a quienes corresponde la aplicación de las mencionadas responsabilidades, el artículo 108 de la Constitución señala:

¹¹⁴ Buen, Néstor de, Derecho del Trabajo, T. II, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 1979, p. 361.

¹¹⁵ Tesis de Jurisprudencia. Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo 86-2, Febrero de 1995, p. 37.

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 del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, 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, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas 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.

Las responsabilidades para los servidores públicos trastocan el ámbito penal, por lo que, en su Título Décimo, el Código Penal Federal establece los siguientes "Delitos Cometidos por Servidores Públicos": Ejercicio indebido de servicio público; Abuso de autoridad; Desaparición forzada de personas; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones y facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de Influencia; Cohecho; Cohecho a servidores públicos extranjeros; Peculado; Enriquecimiento ilícito.

Adicional a lo anterior, hasta marzo de 2002, se debía observar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a partir de esa fecha se cuenta con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos , la

cual no abrogó a la anterior, sino sustituyó lo relacionado a las responsabilidades administrativas únicamente por lo que respecta al ámbito federal, tratando de manera especial este tema y aclarando etapas procedimentales.

3 NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT).

Después de haber tratado lo relacionado a todos los servidores públicos, así como las responsabilidades de éstos y la normatividad aplicable a la burocracia en general, nos ubicaremos en lo que se refiere al Servicio de Administración Tributaria, que es el marco de acción de los trabajadores de confianza que son el tema de interés de esta tesis.

De acuerdo a las consideraciones que se presentaron al Congreso en noviembre de 1995, el SAT surge como parte de las "Medidas para modernizar la administración tributaria", argumentándose primordialmente lo siguiente:

Una de las actividades fundamentales dentro del conjunto de atribuciones en que se descompone la función administrativa del Estado, es la relativa a la determinación y recaudación de las contribuciones y aprovechamientos para cubrir el gasto público.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro de su estrategia para la reforma de gobierno y modernización de la administración pública, propone lograr una administración accesible y eficiente, orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive el país y que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública.

Asimismo, se establece como prioritaria la necesidad de avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice el aprovechamiento del mérito, la experiencia y los conocimientos de los servidores públicos, promoviendo esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en dichos elementos.

Es así que se propone la expedición de una nueva ley a través de la cual se llevará a cabo la asignación de las atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones del ámbito federal, que ha venido ejerciendo la subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a un órgano desconcentrado, con carácter de autoridad fiscal, que se denominará servicio de administración tributaria.

El objetivo de esta propuesta es configurar una organización especializada, conformada por personal profesional calificado, cuya actividad redunde en la optimización de los procesos recaudatorios y en el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes. Para ello, deberá contar con autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna de sus asuntos y en materia presupuestal, de tal forma que pueda responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica que las circunstancias actuales del país exigen.

La necesidad de un cambio en la administración tributaria de nuestro país ha sido manifestada con toda claridad y en forma reiterada por amplios sectores de la sociedad. En este sentido, la propuesta para atender esta demanda de la ciudadanía ha sido la de realizar las acciones necesarias tendientes a que la autoridad encargada de la recaudación, del cobro de contribuciones y de la aplicación de las normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, se constituya en un órgano desconcentrado, moderno y con autonomía técnica y funcionarios formados en el servicio civil. Se trata de que la administración fiscal disponga de gente cada vez mejor capacitada, dé mayor calidad en los servicios que presta al público y que asegure una imparcial y transparente aplicación de la legislación fiscal y aduanera.

...

Por los motivos y consideraciones antes expuestos, se define claramente el perfil jurídico y administrativo del órgano; contempla los principios conforme a los cuales se deberá desarrollar un sistema avanzado de servicio civil que le

asegure la profesionalización y continuidad de su actividad y asegura una interacción adecuada entre el servicio de administración tributaria y los diversos sectores de contribuyentes.

...

Adicionalmente, el servicio de administración tributaria recibirá recursos en proporción a los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano, una vez que se hayan tomado en cuenta aquellos factores que determinan la evolución de la recaudación y que sean ajenos a su desempeño y los destinará, entre otros fines, al mejoramiento de la infraestructura y servicios de atención al contribuyente y a la consolidación del servicio fiscal de carrera.

...

Un aspecto medular en la constitución del servicio de administración tributaria, abordado en el Título Tercero, es el establecimiento del servicio fiscal de carrera. Con ello se busca un doble propósito: en primer lugar, que el órgano alcance niveles óptimos de operación al contar con los cuadros técnicos, directivos y profesionales idóneos y en segundo lugar, que se dé continuidad a sus programas y acciones, al establecer un sistema de servicio civil que propiciará la permanencia y desarrollo constante del personal.

En el servicio fiscal de carrera quedarán incorporados todos los mandos medios, desde el de jefe de departamento hasta el nivel inmediato inferior al del presidente, así como los técnicos de alto nivel. Se busca que tanto la incorporación como la promoción de estos funcionarios de carrera esté vinculada a su desempeño, capacidad, vocación de servicio y conocimientos.

Asimismo, se pretende que los funcionarios de carrera estén permanentemente motivados para un óptimo desempeño, por lo que estarán sujetos a un esquema de remuneraciones e incentivos vinculado estrechamente a los resultados de su actuación, así como a su integridad profesional. Ello implica, necesariamente, la desaparición del actual sistema de distribución de las multas fiscales y aduaneras y su sustitución por otro que garantice la permanencia de los mejores funcionarios en el órgano.

Importancia similar tendrá el establecimiento de un proceso permanente de capacitación dentro del servicio fiscal de carrera que permita a sus integrantes desarrollar cabalmente sus funciones, así como acceder a puestos de mayor responsabilidad y prepararse para ejercer posiciones directivas dentro del órgano.

Se hace énfasis en la exigencia para los funcionarios del servicio de administración tributaria, del más riguroso respeto a la legalidad en el cumplimiento de sus tareas. Para ello se establecerán lineamientos de conducta específicos para la función tributaria, que complementen los principios consagrados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el régimen transitorio se establece que la ley entrará en vigor con fecha 1o. de julio de 1997, aun cuando desde su aprobación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaría todas las acciones tendientes al desarrollo de este objetivo estratégico.

Es importante resaltar esto porque se puede determinar que uno de los principales motivos que dio lugar a la creación del SAT fue su Capital Humano, de tal suerte que uno de sus títulos esta dedicado al Servicio Fiscal de Carrera, implicando esto que 5 de los 20 artículos que inicialmente conformaron la Ley del SAT refirieran a su personal.

Como se señala en el artículo 1° transitorio de la Ley del SAT, publicada en diciembre de 1995, la entrada en vigencia de la citada Ley y por ende la creación del mismo SAT fue el 1° de julio de 1997.

En el artículo 1° de la Ley del SAT se refiere a éste como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *con el carácter de autoridad fiscal.*

El SAT tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, gozando de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto, que es el de recaudar, con autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

De acuerdo a la misma Ley, hay asignación de recursos de manera específica para su Servicio Fiscal de Carrera.

“Art. 5°.- ...

...

IV. Las asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En adición a las asignaciones para cubrir su gasto ordinario, el Servicio de Administración Tributaria recibirá anualmente recursos para destinarlos al mejoramiento de la infraestructura y servicios de atención al contribuyente, la modernización y automatización integral de sus procesos, la investigación e incorporación de nuevas tecnologías en apoyo de las funciones recaudadoras, fiscalizadoras y aduaneras y la instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera y prestaciones derivadas del mismo. ...”

El Código Fiscal de la Federación también concede recursos para la formación de los Funcionarios Fiscales:

Artículo 150.- Cuando sea necesario emplear el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal, las personas físicas y las morales estarán obligadas a pagar el 2% del crédito fiscal por concepto de gastos de ejecución, por cada una de las diligencias que a continuación se indican:

....

....

Los ingresos recaudados por concepto de gastos de ejecución, se destinarán a las autoridades fiscales federales para el establecimiento de fondos de productividad y para financiar los programas de formación de funcionarios fiscales, salvo que por ley estén destinados a otros fines.

En estos últimos dos artículos mencionados se observa que también se pensó en los recursos para la operación del servicio civil de carrera del SAT.

En cuanto a sus órganos de gobierno, el SAT cuenta con una Junta de Gobierno integrada por un presidente, que es el Secretario de Hacienda y Crédito Público y 6 consejeros, tres de los cuales son nombrados por el mismo Secretario de Hacienda y los otros tres son independientes, designados por el Presidente de la República a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal.

Por lo que respecta al Servicio Fiscal de Carrera (SFC), el artículo 18 de la Ley del SAT señala a una Comisión como responsable de la organización y funcionamiento del SFC.

El mismo artículo 18 de la Ley del SAT establece el régimen específico del SFC a través de un Estatuto del SFC que para tal efecto expida la Junta de Gobierno. En este contexto, el actual Estatuto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio del 2003.

El Reglamento Interior del SAT encomienda las funciones operativas del SFC a un Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera y en su artículo 12 señala cuales serán sus facultades y en su artículo 2° se menciona como Unidad Administrativa parte del SAT.

“Artículo 12. El Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera tendrá las siguientes facultades:

I.- Coordinar con las autoridades competentes el diseño e instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera, proporcionar la información que éstas soliciten al respecto y realizar ante ellas los trámites y autorizaciones conducentes en los diversos aspectos contenidos en las fracciones subsecuentes.

II.- Proponer, instrumentar, interpretar y actualizar el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, las disposiciones reglamentarias y los procedimientos de éste, dando seguimiento a su operación y evaluando su funcionamiento en base al Sistema de Información de dicho servicio.

III.- Proporcionar a la Administración General de Innovación y Calidad, los requerimientos presupuestales para la instrumentación y operación del Servicio Fiscal de Carrera.

IV.- Convocar a los miembros de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera a las sesiones que se requieran, levantar las actas correspondientes y formular y someter a la aprobación de ésta las propuestas relativas al Servicio Fiscal de Carrera, tomando las medidas para que se realicen los acuerdos de la citada Comisión.

V.- Elaborar, con la participación de la Administración General de Innovación y Calidad, el tabulador de sueldos y el esquema de prestaciones aplicables al personal del Servicio Fiscal de Carrera y tramitar conjuntamente con dicha unidad administrativa su autorización y registro.

VI.- Proponer, para aprobación superior, el diseño y suspensión de las disposiciones reglamentarias y procedimientos de los mecanismos que conforman los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos, Reclutamiento y Selección, Profesionalización y Desarrollo del Personal, Evaluación del Desempeño, Compensaciones y Reconocimientos, Plan de Carrera y Retiro Digno, para los funcionarios fiscales de carrera o de libre designación, según sea el caso.

VII.- Operar, evaluar y actualizar los procesos que conforman los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos, Reclutamiento y Selección, Profesionalización y Desarrollo del Personal, Evaluación del Desempeño, Compensaciones y Reconocimientos, Plan de Carrera y Retiro Digno, para los funcionarios fiscales de carrera o de libre designación, según sea el caso.

VIII.- Investigar y analizar las prácticas administrativas nacionales e internacionales exitosas tendientes a fortalecer la protección del capital intelectual del Servicio de Administración Tributaria, el mejoramiento del Servicio Fiscal de Carrera y la capacitación para la profesionalización y el desarrollo de los recursos humanos.

IX.- Desarrollar, mantener, evaluar y actualizar los sistemas automatizados e infraestructura tecnológica que soporten y faciliten la operación y el control del Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

X.- Investigar, diseñar, operar, proponer, difundir y aplicar las políticas y normas que permitan diagnosticar, coordinar, sistematizar y evaluar la protección del capital intelectual, la mejora continua de los procesos del Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera y fortalecer la profesionalización y el desarrollo de los recursos humanos.

XI.- Integrar, desarrollar, instrumentar y evaluar el Programa Integral de Profesionalización y Desarrollo del Personal del Servicio de Administración Tributaria que coadyuve al adecuado desempeño de las funciones de los puestos, así como a la promoción y ascenso dentro del plan de carrera de los funcionarios fiscales y del escalafón de los empleados de base, en este último caso, en coordinación con la Administración General de Innovación y Calidad.

XII.- Proponer los programas-presupuestos anuales destinados a financiar el gasto de operación y de inversión del Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera para apoyo del personal del Servicio de Administración Tributaria y definir los criterios para su aplicación y ejercicio.

XIII.- Realizar proyectos de investigación, elaborar, difundir y evaluar el impacto de las estrategias, técnicas y medios de producción educativa e instrumentar sistemas informáticos y de telecomunicaciones, para mejorar y evaluar la protección del capital intelectual, la mejora continua de los procesos del Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera y fortalecer la profesionalización y el desarrollo de los recursos humanos.

XIV.- Celebrar convenios con instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, vinculadas con la educación y la investigación y con entidades afines a la administración tributaria y aduanera, con el propósito de:

a) Obtener la certificación o la validación de los conocimientos y habilidades impartidos en el Programa Integral de Profesionalización y Desarrollo del

Personal, de los cuales no se desprendan obligaciones patrimoniales a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

b) Facilitar la cooperación tecnológica, así como el intercambio intelectual del capital humano.

c) Actualizar los procesos formativos internos.

d) Propiciar el intercambio y enriquecimiento del Programa de Profesionalización y Desarrollo del Personal, así como de los agentes facilitadores.

e) Desarrollar nuevas aplicaciones tecnológicas para el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

XV.- Proponer y aplicar las políticas, normas y programas de becas, así como otorgarlas al personal del Servicio de Administración Tributaria y celebrar contratos con los becarios a fin de que se garantice la debida observancia de las políticas, normas y programas aplicables.

XVI.- Celebrar convenios con instituciones de educación, centros de investigación y demás centros o asociaciones educativas, para apoyar la protección del capital intelectual, la mejora continua de los procesos del Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera y fortalecer la profesionalización y el desarrollo de los recursos humanos del Servicio de Administración Tributaria.

XVII.- Dirigir y coordinar la capacitación del personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

XVIII.- Participar en los procesos, acciones y programas en materia de organización y modernización administrativa del Servicio de Administración Tributaria, con el propósito de asegurar su vinculación con las políticas y sistemas del Servicio Fiscal de Carrera, así como participar en foros, organismos, instituciones y asociaciones internacionales en materia de Servicio Fiscal de Carrera y de modernización administrativa tributaria.

XIX.- Diseñar, organizar e instrumentar servicios, programas y cursos de formación, capacitación y desarrollo de personal en materia tributaria y aduanera, para prestarlos o, en su caso, comercializarlos a entidades federativas, instituciones privadas y en general a terceros.

XX.- Presidir el Comité de Conciliación del Servicio Fiscal de Carrera.

XXI.- Realizar el diagnóstico periódico del clima organizacional y desarrollar estrategias para su optimización, así como para la sensibilización y motivación del personal y reforzamiento de una cultura laboral orientada a la eficiencia, productividad y calidad.

XXII.- Dirigir, coordinar y dar seguimiento al intercambio de conocimientos técnicos con otros países en materia fiscal y aduanera, con la participación de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria que corresponda.

XXIII.- Apoyar al Presidente del Servicio de Administración Tributaria en el diseño y formulación del Plan Estratégico, con la participación de las unidades administrativas que integran dicho órgano desconcentrado, así como en la implantación, seguimiento y evaluación de los resultados.

XXIV.- Diseñar e instrumentar en coordinación con las Administraciones Generales funcionales, un programa permanente de fortalecimiento de la cultura tributaria y de la evaluación de los procesos tributarios que coadyuven a la modernización y a la operación eficiente del Servicio de Administración Tributaria.

XXV.- Establecer un esquema de planeación prospectiva de la función tributaria en su conjunto, para analizar, evaluar y proponer al Presidente del Servicio de Administración Tributaria los cambios organizacionales, así como la implantación, seguimiento y evaluación de resultados que se requieran para fortalecer la cultura y los procesos tributarios; y en el caso de modificaciones a las estructuras organizativas, coordinarse con la Administración General de Innovación y Calidad.

XXVI.- Proponer a las Administraciones Generales funcionales del Servicio de Administración Tributaria, las medidas o ajustes a los procesos internos que se requieran para fortalecer la vinculación y coordinación operativa entre las diferentes áreas funcionales a nivel central y desconcentrado.

XXVII.- Las demás que determine el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera o cualquier otra disposición jurídica.

El Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera estará a cargo de un Secretario Técnico, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos que en adelante se señalan.

Las unidades administrativas de las que sean titulares los servidores públicos que a continuación se indican estarán adscritas al Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera.

Administrador de Servicios Administrativos

Administrador Central del Servicio Fiscal de Carrera.

Administrador de Planeación y Evaluación de Recursos Humanos.

Administrador del Servicio Fiscal de Carrera.

Administrador de Transiciones del Personal.

Administrador de Sistemas del Capital Humano.

Administrador Central de Planeación, Seguimiento, Evaluación e Innovación.

Administrador de Planeación y Evaluación.

Administrador de Seguimiento y Control.

Administrador de Calidad y Mejora Continua de Procesos e Innovaciones.

Administrador de Estudios de Prospección.

Administrador Central de Capacitación Fiscal.

Administrador de Procesos Educativos.

Administrador de Cultura y Desarrollo Humano.

Administrador de Investigación y Desarrollo.

Administrador de Extensión y Vinculación.

Administrador de Telecomunicación Educativa.

Administrador de Tecnología Educativa.

Subadministradores y Jefes de Capacitación de las Administraciones Locales y de las Aduanas.

Así como del personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

La Administración Central de Capacitación Fiscal tendrá su sede en Querétaro, Querétaro.

Todo esto resalta la importancia e impulso con que surge el Servicio Fiscal de Carrera en febrero del año 2000, en cumplimiento con lo que establece la misma Ley del SAT en todo su Título Tercero, "Del Servicio Fiscal de Carrera", llegando a contar para su operación con una plantilla de personal de 1,148 servidores públicos, como parte de la Unidad Administrativa "Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera", actualmente (febrero de 2003) funciona a nivel de Coordinación (Director General Adjunto), con un personal de 90 servidores públicos.

Por último, La Ley del SAT, fue reformada en junio del 2003, de donde se destaca la adición de 2 nuevos títulos, "De la Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria y de Fiscalización" y "De la Responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria", así mismo se modificó la conformación de su máximo órgano de gobierno, quedando su conformación como se mencionó en párrafos anteriores, ya que antes de esta reforma estaba compuesta la Junta de Gobierno por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidía; dos representantes de la SHyCP, designados por el titular de esa dependencia; el Presidente del SAT, y dos titulares de unidades administrativas del SAT, de nivel inmediatamente inferior al del Presidente, designados por éste. Cabe mencionar que en ninguna de las iniciativas de reformas a la Ley del SAT, que se presentaron a la Cámara de Diputados, se plantearon modificaciones para el Servicio Fiscal de Carrera, por lo que esto confirma la importancia que se le da a este tema.

4. LEGISLACIÓN RELACIONADA CON EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN MATERIA LABORAL.

Ley del SAT

Clasifica al personal del SAT en 3 categorías, de las cuales dos se integran con trabajadores de confianza y una con trabajadores de base.

Artículo 16

El personal del Servicio de Administración Tributaria queda agrupado en tres categorías, de las cuales las dos primeras se integran con trabajadores de confianza y la última con trabajadores de base:

- I. Funcionarios Fiscales de Carrera. Comprende al conjunto de directivos, especialistas y técnicos sujetos al Servicio Fiscal de Carrera;*
- II. Funcionarios Fiscales de Libre Designación. Comprende al conjunto de directivos, especialistas y técnicos que ingresen al Servicio de Administración Tributaria sin formar parte del Servicio Fiscal de Carrera, y que en ningún caso podrán exceder el porcentaje que establezca el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera, y*
- III. Empleados de Base. Comprende al conjunto de personas que desempeñen tareas de apoyo a las funciones directivas, de especialización y técnicas, así como de mantenimiento y servicio. Estos empleados podrán tener acceso al Servicio Fiscal de Carrera cuando cubran los requisitos de formación profesional, capacitación técnica, perfil del puesto y demás que se establezcan de conformidad con el régimen específico a que se refiere el artículo 18.*

Se delimita el tipo de trabajadores que pueden ser considerados del Servicio Fiscal de Carrera (SFC).

En el artículo 17, de la Ley del SAT se establecen los principios que rigen este SFC:

"Artículo 17.- El Servicio Fiscal de Carrera se regirá por los principios siguientes:

- I. Igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades de los funcionarios fiscales. Para ello, estos procesos se realizarán con base en concursos de oposición y la evaluación de los elementos mencionados;*
- II. Especialización y profesionalización en cada actividad, conforme a un catálogo de puestos específicos, en el que se determine la naturaleza, funciones, adscripción, requisitos, salario y prestaciones de cada puesto;*
- III. Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad y acordes con el mercado de trabajo, que sean suficientes para asegurar al Servicio de Administración Tributaria la contratación y la permanencia de los mejores funcionarios fiscales, en los términos que se establezcan en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera;*
- IV. Capacitación y desarrollo integral de carácter obligatorio y permanente, relacionados con la actividad sustantiva del Servicio de Administración Tributaria y la promoción de los funcionarios fiscales, a fin de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios, y*
- V. Integridad, responsabilidad y conducta adecuada de los funcionarios fiscales, con base en el conjunto de lineamientos de ética que el propio Servicio de Administración Tributaria establezca."*

En la fracción III se resalta el hecho del aseguramiento de la "permanencia de los mejores funcionarios fiscales", aunque esto aún no se ha materializado y por el contrario, como se describirá más adelante, en el año 2000 y 2001 se buscaba su salida, llegando hasta casi un 20% de rotación de su personal de confianza.

En el artículo 20, de la misma ley, se habla de las relaciones del SAT con sus trabajadores, pero el legislativo no aclara a que trabajadores se refiere, si de base o

de confianza, lo cual se tiene que inducir dado que señala al artículo 123, apartado B, de la Constitución y a la Ley burocrática, recordando que ésta última excluye de su aplicación a los trabajadores de confianza.

“Artículo 20.- Las relaciones laborales entre el Servicio de Administración Tributaria y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y demás ordenamientos jurídicos aplicables.”

Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera

Este surge como parte de los ordenamientos que instituye la Ley del SAT en su artículo 18, párrafo segundo:

“Artículo 18

El Servicio de Administración Tributaria contará con una comisión responsable de la organización y funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera.

El régimen específico del Servicio Fiscal de Carrera quedará establecido en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera que para tales efectos expida la Junta de Gobierno.”

A continuación se mencionan las dos grandes etapas por las que ha atravesado el Estatuto, en el intento de llegar a ser lo que le confiere la Ley, el régimen específico del Servicio Fiscal de Carrera (SFC) y que, como tal, regule su aplicación a los trabajadores de confianza.

1997 – 2000

Una vez iniciada la vigencia de la Ley del SAT, a partir del 1° de julio de 1997 se iniciaron los trabajos relacionados al Estatuto del SFC y sus Disposiciones Reglamentarias, quedando listo y aprobado por la Junta de Gobierno en noviembre de 1999, recibiendo también su aprobación por parte de la Unidad de Servicio Civil en diciembre de ese mismo año.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público dio inicio a los trabajos del SFC en febrero de 2000, por ende se daba por entendido que estaba en plena vigencia el Estatuto, por lo que empezó su operación con la aplicación de evaluaciones masivas durante ese año, a fin de detectar a los primeros Funcionarios Fiscales de Carrera, siendo concluido este periodo de pruebas en octubre y aprobado este proceso por la Junta de Gobierno en noviembre del mismo año, acordando extender las constancias a los 6,632 aprobados, por parte de la Administración General de Recursos.

Cabe mencionar que el citado Estatuto no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, sólo fue dado a conocer a los trabajadores a través de folletos y los medios electrónicos de que dispone el SAT (IntraSAT).

El relevo constitucional del Poder Ejecutivo se da en diciembre del 2000 en un clima de expectación por parte de los trabajadores al servicio del Estado, ya que era la primera vez que se daba un cambio de gobierno bajo otras siglas partidistas, con nuevas ideas y principios diferentes a los que habían venido prevaleciendo a través de 71 años de un mismo partido en el poder.

2001 - 2003

El cambio del Ejecutivo y las nuevas políticas gubernamentales detienen la aplicación del Estatuto del SFC y, por ende, la consecución o consolidación del SFC.

Los problemas que se han presentado y que han sido motivo de que el SFC aún no opere son:

- Se modificó el Reglamento Interior del SAT en marzo de 2001, esto trajo mayores complicaciones al SFC ya que en las atribuciones que se le dan al Secretariado Técnico de la Comisión del SFC (artículo 12), le establecen nombres a sus subsistemas, lo que da por necesidad alinear los ya existentes a los que se proponen, lo que vino a contraponer una normatividad con otra.
- El argumento de que el Estatuto no estaba vigente debido a que no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación.

- La necesidad de reestructurar las áreas del SAT debido a los recortes presupuestales, lo que dio como resultado la desaparición del mencionado Secretariado Técnico, como unidad administrativa, dejando el SFC en el rango de Administración Central (equivalente a Dirección General), durando esta situación sólo por 7 meses ya que después se consideró que era necesario adscribir sus funciones a las de la Administración Central de Recursos Humanos, por lo que actualmente la estructura que atiende el SFC está bajo el nivel de Coordinación (Dirección General Adjunta), pasando de un personal de 1,148 a 90.
- Falta de definición de criterios para determinar a quién se debía considerar dentro del SFC.
- Falta de asignación de recursos para su instrumentación y operación.
- Y, por último, la principal de todas las causas, sin la cual no se puede concebir ningún servicio civil de carrera, es la voluntad política de quienes tienen en ese momento la decisión de la posición gubernamental que ocupan.

Lo anterior trajo consigo el desconocimiento de las constancias de acreditación que se había otorgado a los aprobados de los procesos de evaluación del año 2000, las cuales no fueron firmadas.

El Estatuto vigente, publicado en el DOF el 4 de junio de 2003, trae consigo más requisitos para la permanencia de los trabajadores de confianza, más obligaciones que cumplir, adicionales a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y no se definen cuales serían las retribuciones adicionales o beneficios que obtendrían los que ingresen al Servicio Fiscal de Carrera.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Como ya se ha mencionado de manera reiterada, sólo aplica a los trabajadores de base, conforme lo señala su artículo 8°.

Esta exclusión de los trabajadores de confianza de los derechos consagrados en esta ley burocrática, ha dado lugar a críticas en la doctrina y jurisprudencia

mexicana, en donde se discute finalmente cuáles son en concreto los derechos, si es que los hay, de los trabajadores de confianza.¹¹⁶

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Esta Ley únicamente, como su nombre lo dice, marca responsabilidades de los servidores públicos, responsabilidades que dan lugar a sanciones, y sanciones que quiérase o no tienen implicación laboral, ya que pueden destituir de puesto, lo que implica no trabajar más en la dependencia, además de inhabilitar temporalmente para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, lo que implica no sólo dejar de trabajar en la dependencia a la que esta adscrito el trabajador, sino el no poder ingresar a ningún otro ente del sector público, lo que viene a perjudicar al servidor público en el entendido de que ante las resoluciones que emita el órgano interno de control sólo puede interponerse el recurso de revocación, ante la misma autoridad que emitió la resolución, o se puede impugnar directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quienes sólo analizarán el aspecto administrativo del recurso interpuesto y no la procedencia de la determinación en el aspecto laboral.

En sí se trata de una ley que habla de obligaciones y sus consecuencias en caso de no cumplirlas, no otorga garantías laborales, adicional al hecho de que los órganos internos de control, en su mayoría, actúan como parte de quién son, del gobierno federal, y no atienden requerimientos de los trabajadores de confianza. Las quejas de índole administrativo, que hacen los trabajadores, si son en contra de titulares de dependencias por lo regular son dilatadas o de plano no son atendidas. Esto último es entendible ya que los órganos internos de control fueron creados para cuidar los intereses de las instituciones, y en el mejor de los casos, atender quejas de la ciudadanía, no de los servidores públicos.

¹¹⁶ Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, 1ª. Ed., México, Editorial Porrúa, 1999, p. 69.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles

Esta ley sólo instituye un premio anual para los servidores públicos, que es el Premio Nacional de Administración Pública, el cual se concede a servidores públicos que prestan sus servicios en las dependencias o entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123 Constitucional. Y como su nombre lo dice, sólo se trata de un premio, por única vez, más no de una prestación de carácter permanente para el servidor público al que se le otorga.

Ley Federal del Trabajo

Aunque el artículo 11 de la Ley Burocrática la establece como supletoria, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a tesis de la séptima época ¹¹⁷:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS.

La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos que no se encuentren previstos en dicho ordenamiento; por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5° de dicha Ley, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.”

Otras tesis que también marcan la improcedencia de la supletoriedad de la Ley Federal de los Trabajadores de la octava época:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SUPLETORIEDAD DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La reclamación de un trabajador al servicio del estado que demanda el pago de prima de antigüedad e indemnización de cuatro meses y veinte días por

¹¹⁷ Cuarta Sala. Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 217-228 Quinta Parte. Tesis: Página: 85. Tesis de Jurisprudencia.

año de servicios prestados, resulta improcedente así como inaplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, porque tales prestaciones no fueron previstas en la Ley Federal Burocrática que rige la relación laboral.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

*Amparo directo 6526/89. Juan Andrade Zamudio. 30 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: Félix Amulfo Flores Rocha.*¹¹⁸

De la novena época:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SUPLETORIEDAD DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

La reclamación de un trabajador al servicio del estado que demanda el pago de prima de antigüedad e indemnización de cuatro meses y veinte días por año de servicios prestados, resulta improcedente así como inaplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, porque tales prestaciones no fueron previstas en la Ley Federal Burocrática que rige la relación laboral.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

*Amparo directo 6526/89. Juan Andrade Zamudio. 30 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: Félix Amulfo Flores Rocha.*¹¹⁹

Resulta interesante mencionar lo que señala el maestro Néstor de Buen, bajo el marco de esta legislación y que de alguna manera involucra a toda legislación laboral:

"El derecho laboral se estructura sobre una pirámide invertida. La Constitución marca los derechos mínimos (salario mínimo, descanso semanal, protección a las

¹¹⁸ Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo IV Segunda Parte-1. Tesis: Página: 558. Tesis Aislada.

¹¹⁹ Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Tomo IV Segunda Parte-1. Tesis: Página: 558. Tesis Aislada.

mujeres y a los menores; responsabilidad empresarial por los riesgos de trabajo, etcétera) y las obligaciones máximas de los trabajadores (particularmente en la duración de la jornada), con los principios fundamentales de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y de la nulidad, en su caso, de las renunciaciones."

El vértice de la pirámide es el mínimo constitucional que no tiene limitaciones en cuanto a su desarrollo, que dependerá de la acción legislativa ordinaria, de la fuerza de las organizaciones sindicales y de la capacidad de resistencia de los empresarios.

La norma suprema es, en ese esquema, la Constitución, pero a diferencia de otras disciplinas jurídicas, no es un techo sino una simple plataforma de lanzamiento."¹²⁰

Ley del ISSSTE

Esta Ley contempla y permite hacer valer los beneficios inherentes a la seguridad social, que se menciona la fracción XIV del apartado 'B' del artículo 123 constitucional para los trabajadores de confianza.

Jurisprudencia

No están protegidos por el Apartado 'B' del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo, de acuerdo a la tesis 567 de la Suprema Corte de Justicia, séptima época¹²¹, que señala:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado

¹²⁰ Buen Lozano, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Op. Cit., pp. 5, 6.

¹²¹ Cuarta Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Séptima Época. Tomo V, Parte SCJN. Tesis: 567 Página: 374. Tesis de Jurisprudencia.

“B”, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.”

De la novena época, también en relación a la estabilidad en el empleo se tiene la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DE COLIMA, DE SUS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

De la interpretación armónica de lo que establecen los artículos 9o. y 13 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, se infiere que los empleados de confianza a que se refiere la ley, no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo, en virtud de que, el primer precepto establece el derecho a la inamovilidad exclusivamente para los trabajadores de base, mientras que, el segundo, prevé en forma limitativa que los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al sueldo y a la seguridad social, lo que hace que deban estimarse excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón, esta clase de trabajadores no puede, válidamente, demandar con motivo de su cese, la indemnización o reinstalación en el cargo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.”¹²²

¹²² Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XI, Abril del 2000. Tesis: III.1o.T. J/38 Página: 913. Tesis de Jurisprudencia.

Y como se puede observar en la siguiente Tesis, los trabajadores de confianza no tienen derecho a la prima de antigüedad, como otro factor, que aunque mínimo económicamente, resulta de trascendencia histórica para los derechos de esta categoría de trabajadores:

“CONFIANZA, TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO TIENEN DERECHO A PRIMA DE ANTIGÜEDAD.

Si el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, condiciona el beneficio de la prima de antigüedad a los trabajadores de planta y por ende, excluye a los de confianza, entonces, conforme a la contradicción de tesis 41/93 de la extinta Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los trabajadores de planta al servicio del Estado, quienes deben gozar del beneficio de la prima de antigüedad y no sus trabajadores de confianza.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.¹²³

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

Esta Ley, propuesta desde finales del año 2001 en el Senado de la República y publicada el 10 de abril del 2003 en el Diario Oficial de la Federación, señala en su artículo 5° transitorio que:

Artículo Quinto.- Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia.

Dado que el Servicio Fiscal de Carrera (SFC) esta fundamentado en una disposición con rango de Ley, se excluye al SAT de su aplicación.

¹²³ Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, Octubre de 1998. Tesis: II.T.39 L Página: 1118. Tesis Aislada.

Otro aspecto que destaca esta ley es el hecho de que no presenta claridad en cuanto a su aplicación, para la solución de controversias, ya que por un lado señala que:

Artículo 78.- El recurso de revocación contenido en el presente Título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Título.

Lo que excluye del recurso de revocación a los trabajadores de confianza, en conflictos individuales de carácter laboral, recurso inicial utilizado por los trabajadores de base; pero ésta misma ley abre por otro lado la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la solución de conflictos individuales de carácter laboral:

Artículo 79.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

También falta claridad en la aplicación del segundo párrafo del citado artículo 79, ya que ésta misma Ley, en su artículo 5° define su aplicación a sólo trabajadores de confianza y el artículo 8° de la Ley Burocrática los excluye.

Cabe mencionar que ésta Ley deja una holgura para su entera aplicación de 3.5 años, por lo que correspondería su aplicación obligatoria al siguiente gobierno federal, adicional al hecho de que el Reglamento de la citada ley debía haberse publicado en octubre de 2003, posponiéndose esta acción para abril de 2004.

Conclusiones del capítulo

Se observa una aplicación normativa a la burocracia cada vez más compleja y coercitiva y que para el caso de los servidores públicos de confianza se maneja desde el punto de vista de desconfianza, sin tener mayores garantías laborales, a pesar de ser una clase trabajadora cada día más grande.

Los servidores del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, juegan un papel central e indispensable en las tareas de las instituciones, porque está en sus manos la buena marcha de la prestación de los servicios públicos y porque son el indispensable y natural contacto humano entre la ciudadanía y el gobierno.

El Derecho Burocrático adquiere por ello la calidad de ser la disciplina que busca, de una parte, brindar al trabajador del Estado las garantías legales que dignifique sus servicios laborales, que les den seguridad, que le brinden perspectivas de superación personal y que promuevan un mejor nivel de vida para él y su familia. Pero, de otra parte, el Derecho Burocrático moderno deja claro que las delicadas tareas que cumple el servidor público, le representan, también, una serie de obligaciones insoslayables que debe cumplir con lealtad y dedicación para la sociedad a la que brinda sus servicios.

En las reformas efectuadas a la Ley del SAT en junio de 2003, no se contempló ninguna modificación a lo relacionado con el Servicio Fiscal de Carrera (SFC), adicional al hecho de que ninguno de los proyectos de reforma propuestos por diferentes fracciones parlamentarias contemplaban tampoco cambios al SFC. Por lo que se puede concluir que es considerado como uno de los pilares de lo que es o debe ser el SAT.

El cambio gubernamental del año 2000 y sus nuevas políticas trajeron consigo los respectivos cambios en la estructura de mandos y en un porcentaje de hasta un 20% del personal de confianza del SAT, truncando y haciendo de lado lo ya establecido en una legislación como es la Ley del SAT, ya que desde la entrada en vigencia de la citada ley hasta nuestros días, octubre de 2003, aún no hay un solo Funcionario Fiscal de Carrera, violando con ello lo dispuesto por la legislación.

La Auditoría Superior de la Federación al hacer la revisión de la cuenta pública del 2001, hizo 23 observaciones relacionadas con el Servicio Fiscal de Carrera, lo que viene a reafirmar la importancia de este Servicio Civil de Carrera.

Las deficiencias mencionadas en cuanto al SFC y su Estatuto, restan importancia al Servicio Fiscal de Carrera y por ende a la Ley del SAT ya que, después de más de 6 años de la entrada en vigencia de la Ley, aún no se tiene un solo Funcionario Fiscal de Carrera.

A pesar de que la legislación le proporciona recursos al SAT para la instrumentación y operación de su Servicio Civil, hasta la fecha (febrero de 2004), no se han aplicado estos recursos, lo que trae consigo un desencanto de los trabajadores de confianza con respecto a su Servicio Fiscal de Carrera, ya que se presentan cada día más exigencias para conservar su empleo y más requisitos para poder acceder a una mejor posición, predominando aún la designación directa de mandos medios y operativos de confianza, sin tener por delante ningún estímulo, ni capacitación, sino sólo el temor de la medida de presión para conservar el empleo.

Resulta importante mencionar los diversos aspectos que trata la Ley del SAT con relación al Servicio Fiscal de Carrera, como único régimen de los trabajadores de confianza del SAT, ya que aún ninguna de las instituciones, a que hace referencia la citada Ley, funcionan de manera real aún.

En cuanto a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, esta podría verse como una propuesta viable de solución a los trabajadores de confianza.

CONCLUSIONES

De inicio se puede afirmar que no se ha dado la importancia ni la relevancia justa a la tarea de la burocracia, viéndola como un factor necesario y un instrumento del Estado para satisfacer los requerimientos de la sociedad a la que debe servir.

Históricamente se puede observar que la importancia que se le ha dado al servidor público es en sentido de considerarlo como instrumento de control, más que de servicio.

Si bien es cierto que a otros países les ha tomado más de un siglo el poder consolidar sus servicios civiles, se debe observar el hecho de que en México tuvieron que pasar 146 años, a partir de la Constitución de 1814, para que por fin en 1960 se reconociera, constitucionalmente, la relación entre el Estado y sus trabajadores, pero esto no debe ser motivo para que pase mucho más tiempo y se puedan consolidar instituciones que reconozcan derechos de los trabajadores de confianza, debemos aprender de la historia para seguir avanzando y no repetirla.

En cuanto a lo asentado en el capítulo tercero, valdría la pena preguntarse ¿por qué otros países que se encuentran más desarrollados que el nuestro, que han llegado a ser potencias mundiales, a pesar de las guerras que han vivido, como es el caso de Francia, la dictadura de España y Chile, han dado mucha atención a sus trabajadores al servicio del Estado, a pesar de los problemas que estos le han podido ocasionar, dado los derechos que han adquirido?, contrario a lo que sucede en nuestro país, en donde, antes de otorgarles algún otro derecho, estamos pensando de que manera se les puede despedir sin que ocasionen problemas al Estado y sin otorgarles ningún pago adicional, para el caso de los trabajadores de confianza, o sea, antes de contratarlos ya se está pensando como despedirlos.

El servidor público debe estar regido por leyes, según ha quedado asentado, pero para el caso de los servidores públicos de confianza, se requiere una Ley que, retomando lo mencionado por el doctor Gabino Fraga: "Una Ley de Servicio Civil que diera la debida consideración a la situación de las dos partes que intervienen en la relación de servicio, Estado-empleo y que conciliara debidamente las exigencias de

uno y otro, podría llegar a establecer un régimen de garantías para el empleado, en términos tales, que se pusiera un freno a la arbitrariedad de los titulares del poder, pero que al mismo tiempo impidiera que el propio Estado viera amenazada su existencia por las reclamaciones de sus empleados.”¹²⁴

A los trabajadores de confianza al servicio del Estado, al no contar con una legislación que los proteja, se les niega en forma absoluta el derecho a la estabilidad laboral, limitándose el pretexto de su salida a una sola causal, como es la llamada “pérdida de la confianza”, como hecho sujeto a la apreciación subjetiva del titular del órgano estatal para que proceda inmediatamente su despido, esto en el mejor de los casos, ya que en otros casos ni siquiera se les da una explicación y sólo se les presenta al sustituto.

Todo ello pone de manifiesto lo injusto de los preceptos tales como el artículo 8° de la LFTSE, que excluye a los trabajadores de confianza y el mismo artículo 123, apartado ‘B’, fracción XIV, de la Constitución, que restringe los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

No hay duda de que es necesario que se les reconozca el derecho a la estabilidad en el empleo en cuanto sea compatible con su actividad; en este sentido se les debe integrar plenamente al Apartado ‘B’ del 123 constitucional, ya que así como el funcionario o trabajador de confianza se haya comprometido en la conservación, perfeccionamiento y refuerzo del gobierno, éste a su vez, le debe corresponder. Considerando el hecho de que cada día este tipo de trabajadores es más grande.

“Si bien es cierto que los trabajadores de confianza no se insertan en el régimen laboral que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la autoridad no puede pasar por alto el régimen de garantías individuales, que la Constitución consagra, entre las que se encuentra la garantía de audiencia, por la cual exige a la autoridad, de conformidad con lo estipulado en el artículo 14, que escuche en defensa al interesado, antes de ordenar la baja definitiva para que tenga oportunidad de aportar pruebas para hacer valer sus derechos; lo mismo podría decirse acerca de la garantía de legalidad (art. 16) que ordena a la autoridad fundar

¹²⁴ Verlo en: Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., p. 26.

*y motivar los actos y resoluciones que causen perjuicios a los trabajadores de confianza*¹²⁵

Como se menciona en el capítulo cuarto, la Corte ha optado por diferenciar a los trabajadores de confianza de los de base y no les otorga protección, lo que puede considerarse como un acto para evitar el gasto social, ya que de acuerdo a la tesis mencionada, absuelve al ejecutivo del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega despido injustificado, argumentando que éstos no están protegidos por el artículo 123 constitucional, apartado 'B'. Por otro lado otorga la protección a los trabajadores de organismos descentralizados, declarando inconstitucional el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹²⁶, en lo referente a este tipo de trabajadores, que también son considerados, de manera generalizada, como servidores públicos, pero justificando el hecho de no pertenecer al Poder Ejecutivo.

En la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que se menciona en el Capítulo Cuarto, la redacción del artículo 79, manifiesta la intención del legislativo de proteger a los trabajadores de confianza ya que refiere los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos, sujetos a la citada ley, a una instancia laboral, como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y señala que tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo. Esto a pesar de saber que la LFTSE los excluye, por lo que existen contradicciones que habrían de corregirse ya que éstas se van a hacer patentes en el momento de entrar en operación el Servicio Profesional de Carrera.

Con la evolución que día a día se da, vienen aunadas diversas complicaciones, una de ellas se gesta en el Estado, el cual requiere de personal capacitado: obreros, técnicos, profesionistas especializados en diversas áreas, que desempeñen lo mejor

¹²⁵ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., p. 710.

¹²⁶ Tesis de Jurisprudencia No. 1/1996, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Febrero de 1996, p. 52.

Tesis de Jurisprudencia No. 22/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Mayo de 1996, p. 153.

posible la actividad designada, su intervención alcanza proporciones insospechadas. "A mayor población, mayor estructura burocrática". Esto como causa lógica del incremento de servicios que debe proporcionar el Estado pero, contrario a esto, se da el de seguir recomendaciones de órganos internacionales, en cuanto a la reducción del aparato burocrático.

La regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores ha dado lugar a diversas corrientes de opinión, no hay criterios generales que se apliquen absolutamente a todos los servidores públicos, acerca de que derechos pueden otorgarse a los trabajadores, que sean compatibles con el interés del Estado.

Se puede concluir que cada día, para el trabajador de confianza, en lugar de ganar derechos adquiere más responsabilidades que no van ligadas al reconocimiento ni a la superación como miembros también de una sociedad a la que sirven, que si bien, clara y reiteradamente, se le estipula que no tiene derecho a la estabilidad en el empleo, se le deberían de proporcionar los elementos mínimos de defensa y no se le separará de su empleo sin causa alguna, sin recibir al menos una indemnización justa que le permitiera sostener a su familia mientras se instala en algún otro empleo, para que no terminara siendo una carga o problema para el Estado, ya que al no contar con los recursos para vivir se ven en la necesidad de delinquir o, en los menos de los casos, pasan a la economía informal.

Según los medios de comunicación (noticiero de TV), el 10 de octubre de 2003, a solicitud de México, la OEA declaró que deben prevalecer los mismos derechos para los trabajadores estén en el país que estén, aunque esto nosotros no lo reflejemos en nuestra propia legislación.

Cabe mencionar que en el manejo del personal, el gobierno ha adoptado la simulación de la modalidad de honorarios, esto con el fin de no pagar prestaciones de Ley, y lo menciono de esta manera debido a que en los hechos, los trabajadores por el régimen de honorarios cumplen con los horarios, obligaciones, funciones y obedecen a una estructura de manera similar a los trabajadores que cuentan con plaza presupuestal, en el caso del SAT, este tipo de trabajadores oscila entre los 4,000 y 5,000 personas.

Un asunto al que habrá de estar atentos es lo relacionado a la tendencia de privatización del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), esto como parte de las tendencias globalizadoras sobre reformas negativas que perjudican a los trabajadores pensionados, que pueden tener una justificación económica, pero no social; esto lo tomo de la información que ha permeado a la sociedad a través de los medios:

Miércoles 20 de Agosto de 2003: Temen Fracaso en reforma a ISSSTE.- se menciona que *"la SHCP presentó una iniciativa que pretende reformar el sistema de pensiones, e incorporar a los trabajadores del Estado a las AFORES, como lo hizo en el IMSS en la época Zedillista, que ha evidenciado su fracaso."* En esta misma publicación se destaca una declaración del Director General del ISSSTE, donde estima que la "reducción de personal del gobierno ha dañado las finanzas del Instituto".¹²⁷

Lunes 29 de septiembre de 2003: Abrirse a la IP y modificar el sistema de pensiones, plantea BID al ISSSTE.- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propuso a México una reforma estructural del ISSSTE que incluye rediseñar su sistema de pensiones, abrir al sector privado la prestación de servicios médicos y reorganizar la administración central del instituto.¹²⁸

Martes 30 de septiembre de 2003: Reforma al ISSSTE, idea del gobierno.- Sostiene el BID que el gobierno solicitó su colaboración. La colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la planeación de una reforma estructural del ISSSTE fue a petición expresa del gobierno mexicano y no por iniciativa o cuenta propia, aseguró David B. Atkinson, representante del organismo financiero en el país.¹²⁹

¹²⁷ Pedrero, Fernando. "Temen Fracaso en reforma a ISSSTE". Periódico "El Universal", Miércoles 20 de Agosto de 2003.

¹²⁸ Hernández, Ulises. "Abrirse a la IP y modificar el sistema de pensiones, plantea BID al ISSSTE". Periódico "El Universal", Lunes 29 de septiembre de 2003.

¹²⁹ Hernández, Ulises. "Reforma al ISSSTE, idea del gobierno". Periódico "El Universal", Martes 30 de septiembre de 2003.

Jueves 16 de octubre de 2003: Atribuyen a pensiones crisis en el ISSSTE.- Una reforma legal resolverá los problemas, indican. Benjamín González Ruaro, director general del ISSSTE, presentó durante su comparecencia ante senadores un panorama financiero crítico de la Institución causado en parte por el pago de pensiones, el aumento de pensionados y por el cambio de perfil epidemiológico que provoca enfermedades más costosas.¹³⁰

Esto debe contenerse, porque implica detener los reclamos de protección social del sindicalismo burocrático y las conquistas que se han dado a través de diversas luchas que han durado décadas de aislamiento y desinterés por la clase trabajadora que sirve al Estado en beneficio de la sociedad.

Por último, mencionó lo acontecido el pasado 20 de marzo de 2003, como un ejemplo de lo desprotegido que está el trabajador de confianza, están indefensos aún más con la actitud de la Suprema Corte que determinó que los servidores públicos de confianza no pueden solicitar reinstalación aún si son despedidos de manera injustificada. En 1996 y 1997, la Corte ya había establecido que hay límites a los derechos laborales del personal de confianza, pero esta vez se pronunció expresamente contra la posibilidad de demandar reinstalación¹³¹. Y precisamente este amparo¹³² fue promovido por un ex jefe de departamento del Servicio de Administración Tributaria (SAT), despedido en mayo de 2001, luego de casi 10 años en su puesto.

Como parte final de estas conclusiones transcribo lo señalado en los comentarios hechos al artículo 123, por José Manuel Lastra¹³³:

¹³⁰ Sin Autor, "Atribuyen a pensiones crisis en el ISSSTE". Periódico "El Universal", Jueves 16 de octubre de 2003.

¹³¹ Fuentes, Víctor. "Falla SCJN contra burócratas sin base". Periódico "Reforma", 20 de marzo de 2003.

¹³² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tipo de asunto: Amparo directo en revisión. Expediente: 01399/2002-00. Pertenece: Primera Sala. Materia: Trabajo. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Acuerdo del 30 de octubre de 2002.

¹³³ Lastra Lastra, José Manuel, Comentarios al Artículo 123 Constitucional. Verlo en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 13.

“El trabajo como derecho y deber social. Se ha dicho, y con mucha razón, que el derecho a trabajar nace del derecho a vivir.

Si bien es cierto que el hombre debe trabajar para sobrevivir, también lo es el que dicha actividad necesaria deba contribuir a la satisfacción de los requerimientos mínimos, que satisfagan con dignidad y con decoro la existencia cotidiana del trabajador y su familia.”

Esto de alguna manera pretende ubicarnos en cuanto al ámbito de importancia que tiene el trabajo y que no se debe considerar como un elemento superficial de la cotidianidad gubernamental, como un elemento de carga para el Estado, cuando se trata de los burócratas, ya que como todo ser humano tiene derecho a vivir y si aunado a esto se le da la oportunidad de servir, que mejor que lo haga en la medida de la seguridad que el Estado le puede proporcionar a él y por ende a su familia, para una mejor colaboración y participación en una sociedad cada día más demandante de servicios eficientes y eficaces.

PROPUESTAS

Una de las partes fundamentales que habrá de considerarse es el hecho de la necesidad de contar o hacer sentir al trabajador de confianza una estabilidad laboral, considerando que la estabilidad:

- No sólo ampara el interés económico individual del trabajador, sino también el de la familia.
- Garantiza el derecho al trabajo.
- Es elemento propio del contrato de trabajo, elemento derivado de la continuación de la relación de trabajo.
- Garantiza al trabajador el ejercicio de importantes derechos sociales.
- Evita el abuso del derecho en la disolución de la relación de trabajo.
- Genera el compromiso moral del trabajador con la Institución.

Propuesta 1

Considerando que la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera y todo lo normado con respecto a este tema, está dirigido al personal de confianza de la Administración Pública Federal, esto porque el personal de base ya tiene una regulación que esta plasmada tanto en el artículo 123, en su apartado 'B', y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y que éstas se definen propiamente como normas administrativas, se requiere, a efecto de contar con una norma de carácter laboral, necesariamente de una reforma constitucional al 123, que previera de manera expresa la existencia de una ley que regulara el servicio civil de carrera para el personal de confianza.

La reforma propuesta será en la misma fracción XIV del apartado 'B', donde en lugar de remitir a los trabajadores de confianza a la Ley Burocrática para saber que están excluidos, se les remitiría a una Ley de servicio civil que tomaría el carácter de laboral por el simple hecho de estar ubicada en el artículo 123 constitucional, quedando en los siguientes términos:

XIV.- Para el caso de los Trabajadores de Confianza, la ley propia del servicio civil de carrera determinará los cargos que serán considerados como tales y las personas que los desempeñen disfrutarán de los beneficios estipulados en la misma."

Lo anterior traerá consigo las modificaciones pertinentes a la actual Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, transformándola ya como una normatividad de carácter laboral, donde se definan los mismos derechos que establece la Constitución para los trabajadores de base, bajo las características propias que señala la naturaleza misma de la categoría de confianza. Y se hará lo propio con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a fin de adecuarla y de manera expresa el artículo 8°, que excluye a los trabajadores de confianza, los referirá a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Esta propuesta debe considerar además que un Servicio Civil de Carrera agrega valor porque constituye el medio para legitimar y dignificar la función pública y la presencia del servidor público. Con el servicio civil de carrera, la administración contará con personal cuyas bases de operación se sustentarán en principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades. El acceso a la función pública ya no sería a través de mecanismos de libre designación (en los que cobra peso la lealtad personal o a las camarillas, en detrimento de la profesionalización), sino a través de concursos de selección. De esta manera, toda persona que cubra los requisitos establecidos para el reclutamiento y selección, tendría las mismas oportunidades para ingresar a la función pública.

El servicio civil de carrera también agregaría valor porque regula a través de criterios objetivos y legales los procesos de ingreso, promoción, desarrollo, otorgamiento de incentivos, *estabilidad y permanencia de los servidores públicos*, con el objeto de eficientar el desempeño de sus funciones y brindar servicios de calidad.

Con base en la certeza y estabilidad del empleo, el servicio público de carrera disminuiría el patrimonialismo y la corrupción, mejorando el desempeño administrativo y, por tanto, la eficiencia y la eficacia del gobierno.

Por otra parte, contribuirá a la continuidad de los programas y políticas, mediante la ejecución de las mismas sin alterar sus objetivos iniciales; así como la conservación de la memoria institucional y administrativa. Esto evitará que la administración pública se reconstruya o reinvente cada 6 años, disminuyendo los costos de operación y aprovechando al máximo los recursos públicos, respetando y haciendo respetar los derechos de todos sus trabajadores, logrando con ello el compromiso moral con las Instituciones, inculcando el ánimo de servicio y no de revanchismo político.

Propuesta 2

Esta retomará el considerando inicial de éstas propuestas y estará dirigida a darle un enfoque más amplio a la materia laboral burocrática que esta regida por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), consiste en darle una mayor especificidad a la clasificación de los trabajadores de confianza, considerando el hecho mismo que establece la jurisprudencia, en el sentido de que el carácter de confianza no se determina por la denominación que del puesto se haga en el nombramiento respectivo, sino las funciones desarrolladas por el trabajador.¹³⁴

Adicional a lo anterior, se generará un capítulo "De los trabajadores de confianza", donde se estipularía de manera concreta las diferencias en cuanto a la aplicación de la Ley vigente y considerará las mismas instancias jurisdiccionales para dirimir controversias así como la parte procedimental que ahí se establece.

El capítulo propuesto se regirá por los principios siguientes:

- *Igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades de los funcionarios. Para ello, estos procesos se realizarán con base en concursos de oposición y la evaluación de los elementos mencionados.*

¹³⁴ Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: Novena Época. Tomo VII, Abril de 1998. Tesis: I.7º.T.J/20. Página 697. Tesis de Jurisprudencia.

- *Especialización y profesionalización en cada actividad, conforme a un catálogo de puestos específicos, en el que se determine la naturaleza, funciones, adscripción, requisitos, salario y prestaciones de cada puesto.*
- *Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad y acordes con el mercado de trabajo, que sean suficientes para asegurar la contratación y la permanencia de los mejores funcionarios.*
- *Capacitación y desarrollo integral de carácter obligatorio y permanente, a fin de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios.*
- *Integridad, responsabilidad y conducta adecuada de los funcionarios, con base en el conjunto de lineamientos de ética que emita el Ejecutivo para toda la Administración Pública Federal.*
- *Estabilidad laboral basada en el desempeño.*

Como corolario hago más las siguientes expresiones:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

Artículo 123 Constitucional.

Preguntemos si las reglamentaciones nacionales satisfacen la idea del derecho del trabajo y del de la seguridad social, esto es, si se justifican a la luz de los principios sociales, éticos y jurídicos que tienden a dar satisfacción a los ideales y aspiraciones de nuestro tiempo: asegurar a todo ser humano, cualquiera que sea la forma de su actividad, una existencia decorosa y libre, que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

*Mario de la Cueva.*¹³⁵

Tu deber es luchar por el derecho; pero el día que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la Justicia.

*Eduardo Couture*¹³⁶

¹³⁵ Ponencia presentada por Mario de la Cueva al VI Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Caracas, Venezuela, noviembre de 1977. Verlo en: Cueva, Mario De la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, ed. 15ª, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 613.

¹³⁶ Verlo en: Cueva, Mario De la. Op. Cit., p. 614.

BIBLIOGRAFÍA

a) LIBROS

Acosta Romero, Miguel

Derecho Burocrático Mexicano

Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1999

Buen Lozano, Néstor De

Derecho del Trabajo, Tomo II

Editorial Porrúa, 3ª edición. México, 1979

Buen Lozano, Néstor De

Derechos del Trabajador de Confianza

Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM

UNAM, 1ª edición, México, 2000

Burgoa O., Ignacio

Las Garantías Individuales

Editorial Porrúa, 31ª edición. México, 1999

Cantón Moller, Miguel

Derecho del Trabajo Burocrático

Editorial PAC, México, 1991

Cueva, Mario De la

El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo

Editorial Porrúa, 15ª edición, México, 1998

Ítalo Morales, Hugo y Tena Suck, Rafael

Legislación Federal del Derecho Burocrático

Editorial PAC, México, 1988

Martínez Morales, Rafael I.

Derecho Administrativo

Colección Textos Jurídicos Universitarios

Editorial Oxford University Press-Harla México, Tercera Edición, México, 1998.

Mora Rocha, J. Manuel

Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático

Editorial PAC, México, 1992

Reynoso Castillo, Carlos

Curso de Derecho Burocrático

Editorial Porrúa, primera edición, México, 1999.

Tena Ramírez, Felipe

Derecho Constitucional Mexicano

Editorial Porrúa, trigésima segunda edición, México, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo

Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas

Editorial Plaza y Valdés, 1ª edición, México, Octubre 2000.

Varios, Memorias del Foro sobre Profesionalización del Servicio Público en México

Red Mexicana de Servicio Profesional

Editorial Gárgola Ediciones, edición única, México, 2003

_____. *Derecho Procesal del Trabajo*

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Primera edición, México, septiembre de 1997

_____, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*
Instituto Nacional de Administración Pública
Edición única, México, marzo de 2001

Weber, Max

¿Qué es la Burocracia?

Editorial Ediciones Coyoacán, 1ª edición, México, 2001

b) DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

Diccionario Jurídico Mexicano

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Editorial Porrúa – UNAM, México, 1996

Enciclopedia de México.

Sabeca International Investment Corporation, México, 1996

d) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada

Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM

Editorial Porrúa - UNAM, 16ª edición, México, 2002

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página de INTERNET de la
Cámara de Diputados, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>, enero, 2003

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Agenda de la Administración
Pública Federal, Editorial ISEF, 2001, México.

Ley Federal del Trabajo, Editorial ALCO, 2000, México.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, página de INTERNET de la Cámara de Diputados, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>, enero, 2003.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Cámara de Diputados, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>, enero, 2003.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Agenda de la Administración Pública Federal, Editorial ISEF, 2001, México.

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal
Cámara de Diputados, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>, julio, 2003.

Ley del Servicio de Administración Tributaria.
Cámara de Diputados, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo>, julio, 2003.

Leyes Laborales de los Servidores Públicos, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, segunda edición, 2000, México, D.F.

Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera.
Diario Oficial de la Federación. 4 de junio de 2003.

d) JURISPRUDENCIA

Jurisconsulta 2001

Jurisprudencias y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Actualizado a mayo de 2001 (versión junio de 2001)

e) DOCUMENTAL

Los Derechos del Pueblo Mexicano – México a través de sus Constituciones
Congreso de la Unión – Cámara de Diputados – L Legislatura.
Editorial Manuel Porrúa, 2ª edición, México, 1978

Crónica Gráfica de los Impuestos en México. Siglos XVI – XX

Secretaría de Hacienda y Crédito Público - SAT

Talleres Gráficos de México, marzo de 2003.

f) HEMEROGRAFÍA

Fuentes, Víctor. "Falla SCJN contra burócratas sin base". Periódico "Reforma", 20 de marzo de 2003.

Hernández, Ulises. "Abrirse a la IP y modificar el sistema de pensiones, plantea BID al ISSSTE". Periódico "El Universal", Lunes 29 de septiembre de 2003.

----- "Reforma al ISSSTE, idea del gobierno". Periódico "El Universal", Martes 30 de septiembre de 2003.

Pedrero, Fernando. "Temen Fracaso en reforma a ISSSTE". Periódico "El Universal", Miércoles 20 de Agosto de 2003:

Sin Autor, "Atribuyen a pensiones crisis en el ISSSTE". Periódico "El Universal", Jueves 16 de octubre de 2003.