



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS DONADA POR  
D. G. B. - UNAM**

Las formas ocupacionales, aprendizaje, adiestramiento  
y capacitación de la Burocracia en México,  
para un servicio adecuado.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

**ARAGELI DEL CARMEN CELORIO IBAÑEZ**

MEXICO, D. F.

1981



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.

## INDICE

Pag.

### CAPITULO I

#### EL TRABAJADOR EN GENERAL

A) Orígenes del trabajo.....	6
B) En qué consiste el trabajo.....	8
C) Fundamentación.....	11
D) Desarrollo.....	16
E) Aspecto filosófico.....	21

### CAPITULO II

#### LAS REGLAMENTACIONES JURIDICAS PARA EL TRABAJO

A) El Sistema Liberal.....	27
B) Sus consecuencias.....	27

### CAPITULO III

#### LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

A) Características.....	42
B) Evolución histórica de su reconocimiento.....	45
C) Naturaleza jurídica de su relación.....	49
D) La función pública.....	56
E) Características.....	64
F) Evolución histórica.....	73

## C A P I T U L O IV

### EVOLUCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN MEXICO

A) Evolución de la relación jurídica.....	81
B) La reglamentación en la Constitución de 1857 a - diversas disposiciones secundarias.....	86
C) El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	92
D) Las reformas de 1960.....	94
E) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio - del Estado.....	95
F) La reforma administrativa.....	99
G) Las consecuencias.....	106
H) La situación que se ha presentado.....	116
C O N C L U S I O N E S .....	120
B I B L I O G R A F I A .....	122

"LAS FORMAS OCUPACIONALES, APRENDIZAJE, ADIESTRAMIENTO Y CAPACITACION DE LA BUROCRACIA EN MEXICO, PARA UN SERVICIO ADECUADO".

I.- EL TRABAJADOR EN GENERAL.

- A) Orígenes del trabajo.
- B) En qué consiste el trabajo.
- C) Fundamentación.
- D) Desarrollo.
- E) Aspecto filosófico.

II.- LAS REGLAMENTACIONES JURIDICAS PARA EL TRABAJO.

- A) El Sistema Liberal.
- B) Sus consecuencias.

III.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- A) Características.
- B) Evolución histórica de su reconocimiento.
- C) Naturaleza jurídica de su relación.
- D) La función pública.
- E) Características.
- F) Evolución histórica.

IV.- EVOLUCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN MEXICO.

- A) Evolución de la relación jurídica.
- B) La reglamentación en la Constitución de 1857 a diversas - disposiciones secundarias.
- C) El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- D) Las reformas de 1960.
- E) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- F) La reforma administrativa.
- G) Las consecuencias.
- H) La situación que se ha presentado.

## CAPITULO I

### EL TRABAJADOR EN GENERAL

- A) Orígenes del trabajo.
- B) En qué consiste el trabajo.
- C) Fundamentación.
- D) Desarrollo.
- E) Aspecto filosófico.

#### A) Orígenes del trabajo.

En el siglo pasado, nació una legislación protectora del obrero industrial, del hombre que trabajaba en la fábrica, al lado de las máquinas; en efecto, fueron las duras condiciones que impuso la industria al hombre, lo que originó la protesta de los obreros industriales y que se iniciara, lo que Ihering denominó "la lucha por el derecho del trabajo".(1)

El presente siglo extendió los beneficios de la legislación a otros grupos de trabajadores, pues no era únicamente el obrero de la industria el que sufría injusticia en sus relaciones con el empresario y en todo caso, merecían protección todos los hombres.

Posteriormente nació el derecho del trabajo, como resultado de la división honda que en el siglo pasado produjo entre los hombres el régimen individualista y liberal; pero esto no significa que no haya existido en otras épocas un derecho del trabajo, pues indudablemente que a partir del instante en que apareció la esclavitud y se inició el trabajo libre, principiaron los hombres a prestar sus servicios mediante un contrato que regularía el derecho y que como antecedentes de nuestra legislación, señalan algunas instituciones del derecho romano y, sobre todo, el régimen corporativo de la Edad Media.

(1) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo I. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. 1959. Pág. 4.

El derecho medieval es creación del artesanado, ciese que en aquella época histórica y atendiendo el estado de las fuerzas económicas, detentaba los elementos de la producción, deduciéndose que el derecho del trabajo no es un derecho de la clase desposeída, sino de los poseedores. En esta misma época, apareció la economía familiar, caracterizándola en que la producción y el consumo se realizaran en una sola unidad sociológica, sin que se alcance en forma íntegra, porque la familia carecía de materia prima para elaborar productos, por lo que nació entonces el pequeño comercio, que generalmente era practicado por personas de otra región.

La formación de las ciudades aceleró la modificación del régimen, pues la vida en común de muchas unidades consumidoras impuso la división del trabajo y la formación de distintos oficios; la ciudad procuró bastarse a sí misma, originándose el régimen corporativo, sistema consistente en que los hombres de una misma profesión, oficio o especialidad se unieron para defender sus intereses comunes formándose en gremios, corporaciones o gildas. Bücher lo denominó "sistema de clientela". (2)

En dicho sistema, la producción estaba limitada para conocidos y la elaboración de los productos se hacía a medida que se presentaban los pedidos.

(2) Opus Cit. Pág. 10.

La circunstancia de que se prestaran servicios para personas desconocidas y lo reducido del mercado explican el celo y orgullo puestos por las corporaciones en la calidad de sus productos, cada uno de los cuales llevaba el sello de su autor, a diferencia del producto de la fábrica que era absolutamente impersonal; tampoco pudo extenderse entre el artefacto medieval la idea de lucro que caracteriza a la economía capitalista y, por el contrario, predominó el ideal de la ganancia lícita.

B) En qué consiste el trabajo.

En la propia Edad Media, se puede definir al derecho del trabajo como las reglas acerca de la organización y funcionamiento de las corporaciones, que en esa época pretendían, única y exclusivamente, proteger en forma personal a los trabajadores.

En efecto, las corporaciones aparecen después del período de invasiones; en el siglo X se encuentran en pleno funcionamiento y llegaron a su apogeo hasta los siglos XV y XVI, en donde empiezan a declinar por causa de las nuevas relaciones económicas y, por último, el proceso histórico les puso fin, al romper los moldes que estorbaban el desarrollo del capital, de la manufactura y de la industria.

La corporación fue una unión de pequeños propieta--

rios, cuya finalidad era defender el mercado contra los extranjeros, impedir el trabajo a quienes no formaran parte de ella y evitar la libre concurrencia entre los maestros y su reglamentación se hacía por medio del consejo de los mismos; redactaban sus estatutos; fijaban los precios; vigilaban la compra de materiales, controlaban la producción.

En los gremios, una persona no podía pertenecer a dos o más, ni desempeñar trabajos que correspondieran a oficio distinto, ni tener más de un taller, ni ofrecerse a continuar el trabajo que otro hubiere comenzado. Se restringía la entrada al gremio, ocasionando que los oficios se hicieran hereditarios; se exigía un largo aprendizaje y práctica en calidad de compañero y se sometía a los aspirantes a un severo examen.

Con el tiempo se fue haciendo más penosa la situación de los compañeros y aprendices, pues nunca pudieron utilizar una vía jurídica para hacer valer sus derechos, pues los tribunales se integraban con maestros y el título de maestro fue patrimonio de la ancianidad. En ese entonces, fue que nació la lucha de clases y a partir del siglo XIII, los compañeros formaron asociaciones especiales.

El aumento de las relaciones en cada estado y de los estados entre sí, el comercio reciente, el desarrollo del capital, etc., produjeron un cambio en la estructura económica y pusieron de manifiesto la contradicción con el otorga-

miento corporativo. La manufactura fue el primer camino para el régimen, al intensificar la producción y derramar las mercancías en el exterior. La economía de la ciudad y el sistema de clientela cedieron su lugar a la economía nacional y al sistema capitalista. Inglaterra fue el primer país que destruyó la corporación, mediante un acto del Parlamento en 1545, prohibiendo a las gildas poseer bienes y confiriendo sus propiedades en beneficio de la Corona.

En los siglos XVII y XVIII se acentuó la descomposición del régimen, pues los hombres compenetrados en el ideal liberal, no podían tolerar el monopolio del trabajo; la burguesía necesitaba manos libres para triunfar en su lucha con la nobleza; el derecho natural proclamó el derecho absoluto a todos los trabajos y contraria al principio de libertad toda organización que impidiera o estorbara el libre ejercicio de aquél derecho.

En 1776 se promulgó el famoso Edicto de Turgot, mientras tanto se preparaba la Revolución Francesa; se suprimieron las corporaciones, las que gracias a la presión ejercida por los maestros, quedaron restauradas, aunque con ciertas limitaciones.

La revolución de 1789, las finiquitó, declarándolas ineficaces, como monopolio del trabajo y que se consignó en el decreto 2-17 de marzo de 1791, cuyo artículo 7o., decía:

"A partir del 10. de abril, todo hombre es libre para dedicarse al trabajo, profesión, arte u oficio que estime conveniente, pero - estará obligado a proveerse de un permiso, a pagar los impuestos de acuerdo con las tarifas siguientes y a conformarse a los reglamentos de policía que existan o se expidan - en el futuro". (3)

#### C) FUNDAMENTACION.

Primitivamente, se ofreció una diferencia entre el derecho público y el privado; uno aplicable a una persona soberana, el Estado; y el otro a los individuos, a los hombres; dos sujetos de derecho naturalmente diferentes, uno omnipotente, los otros no teniendo otra capacidad de acción que aquella que el Estado buenamente quería dejarles. Entre estas personas no podría producirse un mismo derecho; forzosamente, como consecuencia de su distinta posición jurídica, surgía al lado del derecho público, derecho del soberano en sus relaciones con todas las personas de derecho público y con las de derecho privado, que Castorena denomina "derecho para desiguales". (4)

(3) Opus Cit. Pág. 12.

(4) Castorena, J. de Jesús. Manual del Derecho Obrero. 1932.- Pág. 11.

El propio J. de Jesús Castorena, nos habla de dos - derechos diferentes, nacidos de concepciones diferentes y que obran diferentemente; proponían disposiciones de espíritu y - métodos diversos según se tratara de estudiar uno u otro de - esos derechos.

El derecho público se explicaba por la conjugación\_ en las relaciones privadas de los hombres de un factor, de un elemento que invariablemente es dable encontrar en el dere- - cho, pero que bajo ciertas circunstancias o condiciones, hace acto de presencia en aquellos y motiva un cambio en la posi- - ción de los derechos, facultades y obligaciones de los parti- - culares; ese elemento es la comunidad.

Por su parte, el derecho público constituye las re- - laciones que se desarrollaban entre los hombres dominados por el dato voluntad; todo lo que nos imponemos lo que damos, re- - conoce nada más nuestro deseo, nuestro querer; pero en la re- - lación de A y de B, y en las de todos los hombres o las de la mayoría, surgen al lado de los intereses particulares de los\_ hombres de la sociedad, de la colectividad; aquellas manifes- - taciones libres de voluntad van careciendo cada día de efica- - cia; basta por fin que se cree la regla que las reduzca a - - ciertos límites en beneficio de lo más para que se considere\_ que ha nacido el derecho público; todo deber que nos impone- - mos, por nosotros mismos es derecho privado; es público el de

recho si el deber proviene no de nuestro ánimo, sino de una -  
regla impuesta por el Estado. (En el sentido amplio, no ofi--  
cial, del Estado). (5)

En esas condiciones, se puede perfectamente decir -  
que el derecho obrero es una rama del derecho público, puesto  
que su aplicación está categóricamente mandada por el Estado\_  
(disposición que se estableció en los artículos 123 fracción\_  
XXVII de la Constitución promulgada en 1917 y 15 y 22 de la -  
Ley Federal del Trabajo de 27 de agosto de 1931), siempre y -  
que las condiciones que se estipulasen voluntariamente sean -  
inferiores a las especificadas por la citada Ley.

Seguramente, fue la presencia de los intereses co--  
lectivos, violentados por la fijación de las condiciones de r  
trabajo libres por las partes, la que operó la transformación  
de aquello que era derecho privado, en derecho público, fenó-  
meno que ya se anuncia tratándose del inquilinato.

El punto central de la reglamentación obrera, es el  
asalariado, puesto que precisamente en su favor se ve interve  
nir a la comunidad para conservarse a sí misma, ya que el asa  
lariado es y ha sido la clase social más numerosa desde hace\_  
varias épocas, incluyendo en la actualidad.

Ahora bien, el asalariado mantiene o puede mantener  
relaciones con toda clase de personas dentro de la sociedad,--

(5) Opus Cit. Pág. 12.

sin que se pase desapercibido el hecho de que la regla no comprende todos los aspectos y orientaciones posibles de dichas relaciones, porque las relaciones que rige el derecho obrero son precisamente aquellas del asalariado que se relacionan -- con su condición de tal, lo mismo las que se establecen con el patrón, con ellos entre sí, que con el Estado con los particulares terceros.

Si en efecto, la condición del asalariado es la que sirve de base para determinar las relaciones sociales que norma el derecho obrero, luego entonces, será el contrato de trabajo el capítulo fundamental de la materia, toda vez que es el contrato de trabajo el que da lugar al asalariado.

El artículo 123 antes invocado, hace una enumeración de aquellas personas a quienes declara aplicable el derecho obrero, enumeración que completa con el enunciado general de que las bases por él establecidas rigen todo contrato de trabajo.

La mencionada Ley Federal del Trabajo, siguiendo esta orientación, define al trabajador y al patrón en función a la noción contrato de trabajo.

Lo que realmente es interesante, es conocer las personas a quienes se aplica la legislación obrera, independientemente del concepto contrato de trabajo.

Dentro del proceso industrial-industria agrícola, -

extractiva, manufacturera o de transformación, de transportes y comercial- se da el hecho universal: prestación de servicios de una persona a otra a cambio de una remuneración, al que de manera general no se discute, es aplicable el estatuto legal en materia de trabajo; hecho que también se produce en aquella relación de Estado y servidores, empleados y funcionarios.

Cuando se trate de este último caso, o bien, de algunos otros relacionados con la actividad de los hombres aplicada a la materia, se plantea el problema de determinar si son sujetos de derecho obrero y si le es aplicable en consecuencia el estatuto de trabajo. En fin, podemos concretar que las categorías formadas por los capataces, los contratistas a destajo, los empleados administrativos y los obreros de cooperativas, no ofrecen problema alguno, ya que se les considera sujetos de derecho obrero a todos ellos, no obstante las oposiciones de los Sindicatos unas veces y otras de las cooperativas; en igual forma, se encuentran, aunque en sentido contrario, el caso de los arrendatarios agrícolas y el de los aparceros, quedando pendiente de resolver, el problema de los pequeños comerciantes, individuos sin capacidad económica, que hacen de la compra de artículos baratos y de su reventa, su ocupación habitual; que compra y vende y como consecuencia de las dos operaciones, lucra; los trabajadores intelectuales,

entre los cuales se encuentran el que posee una profesión liberal y el que no la posee. Por lo que hace a los primeros - se encuentra el trabajo de los abogados, médicos, farmacéuticos y en general el trabajo de las profesiones altas "deben - regirse por otra ley que tienda a proteger esas clases reglamentando dichas profesiones con el objeto de favorecer los derechos de una y otra clase"; sin embargo, por lo que se refiere a los segundos no se encuentra dato alguno en los debates del Constituyente. (6)

No conforme con la exclusión que se hacía de los -- servidores del Estado, se pretendió estudiar y analizar que - no había razón para hacer a unos una posición jurídica distinta de la establecida para otros, porque los servidores del Estado debían asimilarse en todo a los trabajadores en particular, sin tomar en cuenta las actividades de ellos al servir a la comunidad, ni al menoscabo que en un momento dado pudieren padecer; es por ello, que desde entonces, se intentaba dar -- una reglamentación única para los servidores públicos.

#### D) DESARROLLO.

Abolidas las corporaciones, en Francia se propuso - por la Ley Chapelier, cuya consecuencia trajo que se dejara - al trabajador, totalmente aislado, frente a su patrono, con -

(6) Opus Cit. Pág. 16.

lo que apareció la idea de igualdad, principio que venía acompañado del derecho natural, cuya idea se fijó en que "todos los hombres son iguales", o bien, "la ley civil es igual para todos", por lo que no pudo existir legislación profesional ni de clase, luego entonces, las relaciones de trabajo se regían por la ley civil. (7)

Posteriormente encontramos el Código de Napoleón, - en donde aparece el contrato denominado "arrendamiento de obra y de industria", que principalmente sostenía que patrono y trabajador o bien, arrendador y arrendatario de obra, eran supuestos en un plano de igualdad, en donde la relación de trabajo debía descansar en el libre acuerdo de voluntades, en virtud de la cual el segundo se obligaba a prestar un servicio al primero en forma personal, mediante una retribución.

Los planteamientos del contrato de trabajo se resolvieron en beneficio del patrono, pero más tarde, cuando la ley civil empezaba a ser desigual, apareció el principio "el que afirma está obligado a probar y, en consecuencia, toca al actor probar su acción y al demandado sus excepciones" y con él, se permitió pagar a los patronos las cantidades que realmente querían. No existía un horario fijo; sin embargo, se estableció que el trabajador no podía obligarse sino por cierto tiempo o para la ejecución de una obra determinada, destruy

(7) De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. 1959. Pág. 16.

yéndose la forma de contratación, por la que el trabajador se obligaba a prestar sus servicios durante toda su vida; situación que en el propio Código Napoleónico dispone: "Sería verdaderamente extraño que un doméstico, un obrero o un artesano, pudieran obligar sus servicios, sus obras o su industria por toda su vida, pues la condición del hombre libre rechaza toda especie de esclavitud". (8)

Cabe pertinente hacer notar, que el referido Código Napoleónico contiene una serie de principios que por ser tan extensos es imposible narrarlos en esta exposición.

Aparentemente se anunciaba una nueva era en la humanidad, pero pronto llegó el desengaño, al encontrarse el trabajador sin protección alguna frente al empresario.

La burguesía triunfó en la lucha con el artesanado. La producción del artesanado se restringía a la ciudad y la de la burguesía se extendía por todo el Estado. La técnica estaba al servicio de la industria. El mercado local se fue entregando paulatinamente a la burguesía, quien proporcionaba al cliente un producto más barato, listo para satisfacer las necesidades, sugestivamente presentado al consumidor en grandes almacenes y aparadores brillantes y dado a conocer con -- ayuda de esa poderosa arma que se denomina ANUNCIO. A medida que prosperaba la industria se cerraban los pequeños talleres;

(8) Opus Cit. Pág. 17.

el artesano fue a buscar ocupación, como uno más, en las fábricas de la burguesía; así fue que se dividieron los hombres de la ciudad en poseedores y desposeídos, en capitalistas y proletarios.

Con la aparición del proletariado dio principio una nueva etapa en la lucha social, cuyo objetivo perseguía la apropiación que cada una de las clases intentaba de los elementos de la producción; en lo sucesivo se iba a procurar la terminación de la lucha y de esta oposición entre proletariado y burguesía, favorecida por el laissez-faire, laissez-passer del liberalismo, nació el derecho del trabajo, como una concesión de la burguesía para calmar la inquietud de las clases laboriosas, como una conquista violenta del proletariado, lograda por la fuerza que proporciona la unión, y como un esfuerzo final de la burguesía para obtener la paz social. Alemania, que es de los pueblos donde con mayor fruto puede seguirse la evolución del derecho del trabajo, presenta claramente marcados estos tres aspectos: En la Obra de Bismarck, en la Constitución de Weimar y en el derecho nacionalsocialista.

Principió el ciclo del socialismo utópico, cuyos principales representantes formularon bellas utopías, en el fondo de las cuales late como principio común el convencimiento de que el liberalismo conduce a la lucha universal y a la

injusticia, pues si el trabajo humano es la fuente de toda riqueza, resulta evidente que es aquél y no ésta quien merece la protección de las leyes. La igualdad es esencial como condición previa para la existencia de la libertad.

El contrato de trabajo debía resultar del libre acuerdo de voluntades, pero en la realidad era el patrono quien fijaba las condiciones de trabajo. A medida que pasaba el tiempo, se hizo más palpable el divorcio entre la teoría y la realidad, pues nunca existió un contrato escrito, situación que permitió a los patronos darlo por terminado a su voluntad o modificar a su arbitrio las condiciones de trabajo; el salario disminuyó al aumentar el número de proletarios. No conformes con esto, los directores industriales, para aumentar su utilidad, adoptaron la práctica de substituir a los hombres por niños y mujeres en todos los casos en que la naturaleza del trabajo lo permitía.

El derecho del trabajo surgió en Europa, en el siglo XIX; su nacimiento y evolución estuvieron necesariamente determinados por el pensamiento social, político, económico y jurídico y por las condiciones reales en que se desarrolló la vida de los hombres.

Los movimientos revolucionarios de Europa, produjeron las primeras reformas a la legislación civil y penal, particularmente en Inglaterra, e iniciaron la formación del au--

téntico derecho del trabajo.

El derecho del trabajo evolucionó en función de - - ideas y hechos variables en el transcurso de los años. Esta\_ época se puede dividir en tres capítulos: a) Las revoluciones europeas; b) La época de Bismarck; c) De Bismarck a la prime- ra guerra mundial.

La última etapa histórica comprende los años de la\_ segunda postguerra mundial, que la caracterizó por la convic- ción de que el derecho del trabajo debe respetar y no puede - estar en contradicción con los principios de la democracia y\_ por el crecimiento de la idea de la seguridad social que es, \_ en términos generales, la universalización de la idea central del derecho del trabajo, aseguramiento de una existencia, pre- sente y futura, que sea digna de la persona humana; surgiendo el propósito, realizado en los Estados Latinoamericanos, de - una declaración internacional de los derechos del trabajo, -- pensando en lograr la igualdad humana.

#### E) ASPECTO FILOSOFICO.

Para estar en posibilidad de encuadrar el aspecto - filosófico del derecho del trabajo, será necesario hacer refe- rencia a las doctrinas sociales que sirvieron de base para su evolución.

Primeramente, mencionaremos el socialismo utópico, \_

cuyos principales exponentes lo fueron Marx y Engels, quienes recogieron las ideas de los escritores que se dieron cuenta - de los defectos del régimen capitalista, de la injusticia de la propiedad privada y de la necesidad de una reforma social - y que despertó la conciencia de la burguesía y la indujo a un trato más humano hacia a los obreros.

En segundo término, encontramos el Materialismo Histórico que, indiscutiblemente, fue obra de Marx. La diferencia entre éste y el materialismo francés estriba en que el segundo es una filosofía del entendimiento y el de Marx, de la acción; el hombre no es un espectador en la vida, sino un actor, y por eso dice Marx: "que la filosofía se había asignado como tarea explicar el mundo, siendo así que lo interesante es transformarlo" (9). La consecuencia de esta teoría, se -- destaca en la frase final del Manifiesto Comunista, "Proletarios de todos los países del mundo, uníos en la lucha por la destrucción del capitalismo", principio que sirvió de base para la organización y lucha del proletariado.

El aspecto del marxismo que se analiza es, probablemente, el que mayor influencia ha tenido en la evolución del derecho del trabajo, al demostrar, por una parte, la necesidad de la unión y organización del proletariado y al señalar, por otra, un rumbo fijo al movimiento obrero, la teoría de la

(9) Opus Cit. Pág. 75.

plusvalía.

La teoría de la plusvalía establece, que en todo régimen de propiedad privada, el trabajador que presta sus servicios mediante un salario es explotado por el patrono, pues consistiendo el valor de cambio de las mercancías en la cantidad de trabajo social incorporado en ellas, el obrero proporciona al empresario una cantidad de trabajo que es siempre mayor de la incorporada en las mercancías que con el salario -- que percibe puede adquirir, lo que se explica porque el trabajo no es sino una mercancía, cuyo valor se encuentra determinado, a su vez, no por su rendimiento, sino por la suma de -- mercancías, horas de trabajo social, necesaria para que el -- obrero pueda subsistir y reproducirse; la diferencia entre estas dos cantidades constituye la plusvalía, que, según lo dicho, es un cierto número de horas de trabajo que el empresario conserva, despojando al operario. Esta teoría trae como consecuencia que el proletariado, en el régimen capitalista, sea fatalmente explotado; luego entonces, el empresario tiende a aumentar su plusvalía y, por motivos evidentes, debe esforzarse la clase trabajadora por restringirla, fijando un mínimo de condiciones para la prestación del servicio.

El marxismo es una explicación del derecho del trabajo desde el punto de vista del proletariado y desempeña en la actualidad un papel fundamental en los movimientos sociales.

El Intervencionismo de Estado consiste en aquellas doctrinas que rechazan los principios de Individualismo y Liberalismo y afirman que toca al Estado intervenir en diversas formas en el fenómeno económico.

La primera forma que se encontró de esta Teoría, -- fue una reacción contra la política librecambista de Inglaterra, practicándose más tarde, la intervención del Estado en beneficio del proletariado. El Intervencionismo de Estado se perfiló como una defensa de las clases sociales; se ejerció -- tomando en cuenta que la grandeza de un país, exigía la prosperidad de la clase patronal y fue por ello que se negó la -- existencia del proletariado como clase.

El Socialismo de Estado es una mezcla de varias -- ideas e intentó ser un correctivo a las tendencias radicales.

Entre los hombres de una nación existe, por sobre -- la solidaridad económica, una solidaridad moral, producto del lenguaje común, de las costumbres, de la acción de las instituciones políticas y de la cultura; esta solidaridad moral está personificada en el Estado. Si el Estado es la personificación de la solidaridad moral, debe ejecutar todos aquellos -- actos que tiendan a robustecerlas y evitar los que sean capaces de destruirla; no puede permanecer en actitud expectante -- frente al fenómeno económico, cuya forma actual de ordenación ha producido la lucha por la apropiación de la riqueza, lucha que amenaza destruir la solidaridad moral.

El Socialismo de Estado difiere del Intervencionismo, en cuanto no asigna al Estado un simple papel regulador o protector de los intereses de los particulares o de las clases, sino que quiere una economía dirigida de manera integral por el Estado.

La Doctrina Social de la Iglesia Católica.- Su fundamento se encuentra en la Encíclica del Papa León XIII, denominada Rerum Novarum; la Iglesia quiere una ciencia económica y una economía fundadas en la moral, tesis que justificó la intervención de la iglesia en el problema. Los publicistas criticaron su intervención, afirmando, que la Iglesia debía intervenir sólo en las cosas del espíritu y no en las temporales. Fue muy criticada su participación en la situación presentada y por ello, Pío XI respondió desechando la teoría de la autonomía y fatalidad de las leyes económicas; es cierto que existen en la naturaleza, pero siempre es posible dirigir las, pues no tienen el carácter de fatalidad de las leyes físicas; la economía y la moral no son órdenes distintos, y por el contrario, gobierna la moral a las leyes económicas.

Santo Tomás rechaza la idea de la propiedad como un derecho absoluto, pues éste corresponde únicamente a Dios; el derecho al uso es la facultad de servirse de las cosas, pero no tiene otro alcance, pues las cosas no quedan, en cuanto a su naturaleza, bajo el dominio del hombre.

## CAPITULO II

### LAS REGLAMENTACIONES JURIDICAS PARA EL TRABAJO

- A) El Sistema Liberal.
- B) Sus consecuencias.

El Estado, heredero de la soberbia de los reyes y del absolutismo monárquico, supra-estructura de la burguesía y del capital, no quería comprender que una clase social se organizara y entrara en lucha con él para arrebatarle el monopolio de la legislación y de la jurisdicción.

Los intelectuales, lo defendieron con sus malabarismos mejores; la concepción individualista había demostrado no sólo la inconveniencia, sino también que la sindicación era un principio de disolución de la vida social; y por otra parte, la teoría de la lucha de clases era, además de falsa, destructora de la unidad nacional.

En el siglo XVI, Bodino escribió: "La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la República"(1); posee dos dimensiones, una externa, no reconocimiento de ningún poder superior, ni real, ni imperial, ni internacional, y una interna, no reconocimiento de poder alguno, tal es el caso del sindicalismo, que pretendiera oponerse al del soberano, principio del que se dedujo que correspondía exclusivamente al Estado, sin ninguna limitación, dictar el derecho. Los constitucionalistas del siglo reforzaron el argumento, diciendo que ninguna clase social podía arrogarse la facultad de expedir normas jurídicas para toda o una parte de la población, pues era una potestad que el pueblo había reservado al Estado en su constitución.

Cabe hacer notar, aun cuando se buscaba la libertad y dignificación del trabajo, que a fines del siglo pasado y a - -

(1) De la Cueva, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo II.- Pág. 284.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1979.

principios de éste, se construyó la tumba del individualismo y su substitución por dos principios básicos: la solidaridad humana y el reconocimiento de que el hombre, ser social por naturaleza, crea numerosos grupos o asociaciones, que van, - desde una mutualidad o un centro deportivo, hasta la nación, cada uno de los cuales cobra una realidad social, que es el actuar conjunto de los hombres, y en manera alguna organismos con vida y finalidades trascendentes. Entre estos agrupamientos están los sindicatos, que no son sino organizaciones parciales de una clase social y de las que debe decirse que poseen la misma realidad de la clase trabajadora.

En la confrontación de los sindicatos con el Estado, encontramos tres momentos que necesariamente deben realizarse para lograr la libertad individual de sindicación, - - pues si fallase alguno, desaparecería la fuerza que pretenden tener:

a) La libre formación o creación de los sindicatos.

La intervención del Estado para impedir que los trabajadores se muevan y coaliguen a efecto de constituir la asociación, sería una violación al derecho personal de cada trabajador, pero si se reúnen aparece el derecho colectivo de la reunión y de la coalición.

b) La vida interna de los sindicatos.

Sin la libre formación de los sindicatos, su vida -

interna libre sería imposible; y por otra parte, si la vida interna no fuese una preparación libre para la acción externa, los sindicatos perderían su misión histórica y morirían de inanición.

c) La acción externa de los sindicatos.

Esta etapa, vista desde el punto de vista de los trabajadores, es muy interesante, ya que los sindicatos no nacen para un simple vivir y, dada la naturaleza dinámica del derecho del trabajador, tienen una misión que cumplir, por lo tanto, pertenecen a su esencia ser entes activos, organizaciones de lucha por la justicia para el trabajo; de ahí que su vivir auténtico esté en la acción; derivándose de todo ello la explicación que en la Ley respectiva, se estipula: "El registro de un sindicato podrá negarse si no se propone el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses del trabajo". En este aspecto de su vida, los sindicatos entran en conflicto con el Estado, pues pretenden que el poder público no se interponga en su camino, esto es, pretenden resolver la contienda trabajo-capital, sin intervención de los órganos estatales, a los que corresponde constitucionalmente expedir, el dar y resolver los conflictos sociales. Así es que en estas condiciones, la huelga se presenta como la acción externa suprema, la batalla contra el capital, en la que el Estado debe ser simple expectador, o bien, un conciliador o amigable

componedor.

Por otra parte, el principio de la libertad de no asociarse, reconoce determinadas restricciones, y para ello conviene distinguir entre los sindicatos de obreros y patronos y aquellas asociaciones integradas por quienes, siendo también trabajadores, ejercen su profesión con independencia. Tal es el caso de las llamadas profesiones liberales. En la primer hipótesis, el interés de patronos y trabajadores se opone; en la segunda, la situación se presenta como la de una organización tendiente a lograr una mejora, pero sin que ella signifique, en modo alguno, un choque directo de intereses. En las organizaciones comprensivas de las profesiones liberales no hay propiamente un interés de orden económico, puesto que sus integrantes no se encuentran en relación de dependencia por los contratos que suscriben para la prestación de sus servicios. Varía la situación cuando los profesionales contratan sus servicios, como tales trabajadores, con un patrono; en este caso su contrato es el de trabajo, y gozan entonces de idénticos derechos que los demás obreros para sindicarse en defensa de sus intereses. Así, las organizaciones gremiales constituyen, precisamente, entidades sindicales; porque por sus fines no consideran el problema de aquellas relaciones contractuales dentro de las cuales se desarrollan inte

reses adversos. Por ello, los colegios, considerados normalmente como entidades de Derecho Público, tienen el mismo carácter que las antiguas corporaciones de oficios, del que carecen los sindicatos constituidos por trabajadores que se encuentran obligados a coligarse para obtener mejores condiciones de trabajo conviene, entonces, reservar el nombre de sindicato para designar aquéllas uniones de trabajadores o de patronos creadas para la defensa de sus propios intereses de clase y económicos. Debe tenerse en cuenta para ello que el mismo carácter que reviste quien ejerce una profesión lo imprime a las organizaciones de las cuales forma parte.

Es cierto que el derecho libre de asociación profesional lo tienen también aquéllos que ejercen una profesión calificada como "liberal", planteándose como primera cuestión, la de determinar si las asociaciones formadas por esas personas son o no sindicatos. No hay contradicción entre afirmar el derecho de constituir sindicatos profesionales para quienes ejercen una profesión liberal y la calificación que las asociaciones compuestas por esta clase de profesionales tienen. Cuando quien tiene una profesión liberal se desempeña en virtud de un contrato de trabajo puede formar y pertenecer a un sindicato de trabajadores; no revisten tal carácter, las asociaciones que compuestas por quienes ejercen profesiones liberales, las que tienen por finalidad la defensa

de los principios éticos y profesionales, sin relación a un vínculo laboral determinado.

En algunos países, en que la libertad de asociación se concibe como una libertad "política", el derecho de asociación no garantiza mas que los ciudadanos, en tanto que en aquéllos otros en que la libertad sindical es objeto de un reconocimiento especial no se hace distinción alguna, en principio, entre nacionales y extranjeros; siendo también varios los países en los que a los extranjeros se les imponen considerables restricciones, con lo cual se limita en tal forma, indirectamente, la libertad sindical individual.

Como tendencia predominante, la legislación latinoamericana autoriza a los trabajadores extranjeros a formar parte de un sindicato profesional, como consecuencia natural del derecho de ejercer una profesión y oficio. Las limitaciones suelen proceder de la necesidad de que los sindicatos profesionales no se constituyen en mayoría de extranjeros, pero no como traba en sí del derecho de asociarse. Así, para la formación de un sindicato se establece, como norma, que por lo menos dos terceras partes de los asociados deben ser nacionales.

No pueden formar parte de un sindicato las personas a quienes la Ley prohíba asociarse y, en general, aquéllos que no reúnan las condiciones establecidas para integrar una

asociación profesional. De esa manera, a toda empresa o individuo que ejerza, respectivamente, una actividad o profesión, siempre que satisfaga las exigencias legales, le asiste el derecho de ser admitido en un sindicato.

Como un caso especial, tenemos al condenado a pena de prisión, el cual no puede pertenecer a un sindicato, no sólo por no estar en el ejercicio de su profesión, puesto que ha dejado de ser trabajador o patrono, sino por la incapacidad de hecho que pesa sobre él. Asimismo, dicha situación es similar con aquél individuo que deja de pertenecer a la profesión u oficio a la cual el sindicato se refiera. Generalmente, toda persona que deje de trabajar durante cierto tiempo, de seis meses a un año, en la industria u oficio cuya defensa y mejoramiento persigue la asociación, deberá ser dado de baja de la misma.

En conclusión, son sujetos de derecho de asociación profesional, aquéllas que revistan la calidad de trabajadores o de patronos, es decir, quienes puedan ejercitar el beneficio de unirse para la defensa de los intereses profesionales, en tanto que tienen capacidad para formar parte de los sindicatos, aquéllos a los que la Ley no lo prohíba expresamente, ya que la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción.

La distinción entre capacidad para ejercer un dere-

cho y sujeto del ejercicio de ese derecho es necesaria para -  
determinar dos situaciones distintas:

a) Sólo son sujetos del derecho de asociación profesional quienes revistan la calidad de trabajadores o de patronos.

b) Para el ejercicio de dicho derecho, no basta ser patrono o trabajador, sino que es, además, necesario tener la capacidad que la Ley exige.

Podemos aclarar que puede ser una persona trabajador y sin embargo no tener capacidad para el ejercicio de derecho de asociación profesional, ya que la Ley lo limita, en ocasiones por razón de edad, por tiempo al que se pertenece a la profesión, por causa de la nacionalidad o del sexo, etc.

#### LIBERTAD DE ASOCIACION EN EL SIGLO XIX.

Durante todo el curso del siglo pasado, los gobiernos de los diversos estados trataron de ignorar la existencia del problema que podría surgir de la coalición de los distintos elementos integrantes de la producción. Cuando ese conflicto se manifestó en su mayor virulencia, se desarrolló una política de vigilancia y de sanción que, si bien en apariencia significaba el reconocimiento de los nuevos hechos, en la realidad se representó la oposición del individualismo a estas organizaciones que planteaban en su máxima exaltación el

problema social. Precisamente esa pretensión absurda de ignorar la formación de los sindicatos provocó el agravamiento de tal cuestión, y se convirtió en conflicto para el orden público lo que en sí no pasaba de leve agitación; y se estimaron - cual reacciones violentas aquéllas manifestaciones que, conducidas con lealtad y en un plano de colaboración, hubieran sido fácilmente encauzadas.

Debido a que el régimen de trabajo obedecía a la -- Ley impuesta unilateralmente por los sectores de la indus- -- tria, se trató de orillar el problema creado con la aparición de los primeros sindicatos ignorando su existencia, cuando ya no era posible mantenerlos en órbita del derecho represivo. - Más adelante se reconoció su personalidad; pero no se les concedió el papel preponderante que habrían de tener en la nueva organización del trabajo. Tardíamente se vio que, por necesidad, las masas tienden a unirse y no a disgregarse; pero eso\_ requirió que la situación producida por la solidaridad en el\_ trabajo crease un elemento colectivo de acción: la huelga. -- Tal medio de lucha se hermanó con ese otro, iniciaron su desarrollo, de manera tal que la organización sindical nacía envuelta en un sistema de lucha, como reacción natural frente - al abandono en que se encontraban los problemas de interés para las masas obreras. Y como consecuencia de estas primeras\_ organizaciones de solidaridad y lucha, se adoptaron medios --

similares por parte de los patronos, encuadrados también en - sindicatos.

Todo ello era la resultante obligada de la rotura - de los antiguos cuadros corporativos y del espíritu triunfante de la Revolución, la cual, "había de mirar necesariamente con recelo toda unión de índole profesional, temor de que, a través de las requicias, pudiera colarse alguna tentativa de reconstrucción de los organismos corporativos. Además, entregada la economía al principio de la libertad, asentada sobre el factor personal y el espíritu de libre iniciativa, sometidas la producción y el comercio a la Ley de la oferta y de la demanda, había de conceptuarse atentatorio contra este régimen, todo aquél que pudiese frustrar el juego de la libertad industrial. La asociación -coalición en el fondo-, era uno de los más graves peligros que salía al paso de este régimen. Se comprende que los legisladores de la época considerasen la coalición como un delito contra la libertad industrial, contra las leyes naturales que presiden la economía y que la castigasen"(2).

Ese respeto a la libertad, tan mal comprendida, era llevado a su exageración hasta el punto de prohibirse, como atentatorios contra los derechos del hombre, todo acuerdo tendiente a crear normas comunes con el objeto de, a través de -

(2) Cabanellas, Guillermo.- Derecho Sindical y Corporativo.-- Editorial Bibliográfica Argentina.- Buenos Aires.-1959.-- Pag. 125.

la unidad de clase, conseguir un mejoramiento de las condiciones de trabajo. Fácil era que ese régimen de libertad condujera a un desenfreno en la explotación del hombre por el hombre y diera origen a los lamentables espectáculos producidos conjuntamente con el nacimiento de la gran industria; pues la expansión económica exigía cada vez mayores tributos, sacrificios humanos, precio con el que se pagaba aquella libertad. - Esa situación hizo que un número cada vez mayor de brazos acudiera en demanda de trabajo, debido al aumento de población y a la disminución progresiva de los trabajos necesarios, substituidos por las máquinas.

La aparición de esta nueva entidad económica -la fábrica- y el consecuente desarrollo económico, originaron que los individuos se sintieran aislados. Mientras la nueva organización técnica y económica tendía a reunirlos en estrechos lugares de trabajo, el régimen jurídico imponía a disgregación. No podía haber intereses comunes ni solidaridad de clases, ni de profesión, ni de vida en común. Los hombres, que habían vivido desde siglos en régimen de asociación, se encontraron con un desconocedor de toda libertad, salvo la de un conjunto de derechos simbólicos, sin fuerza ni vigor. La reacción contra las asociaciones profesionales era excesiva e impracticable; y significaba, el aislamiento obligatorio y, en consecuencia, el abandono del débil, a merced del fuerte.

Tal situación había de provocar necesariamente abusos; como secuela de estos fenómenos, se produjo la reacción de los trabajadores, orientada por un espíritu de solidaridad, de unidad de clase. Se reflejó en las condiciones.

Posteriormente, pasamos así de una etapa en la que los gremios constituían un privilegio de clase -los maestros- a otra donde el capital creador y organizador no muere por efecto de una disposición legal que los suprimía, sino por el convencimiento de resultar innecesarias y perjudiciales. Las asociaciones profesionales nacen, se consolidan y crecen por una necesidad hondamente sentida, y los obreros cierran sus filas para defender sus intereses frente a otra agrupación de hechos: la del capital.

El culto exagerado de la libertad, un Estado que desarrollaba funciones de beneficencia sin prevenir los males, patronos que imponían unilateralmente la ley del trabajo, la masa obrera dividida, todo en suma, contribuía a que la libertad se confundiera con el aislamiento; procedimiento que resulta ser el más seguro para caer en la servidumbre; así, la libertad se transformó en negación de la autonomía.

Para lograr una fuerza absoluta, es necesario un factor psicológico en la vida pública, que es el espíritu y conciencia de clase.

Otra: concentración: base de la sociedad actual - -

# TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

39.

(concentración de capitales) de mercados, de poblaciones, de trabajo, a conciencia de los individuos en sindicatos, y de éstos en federaciones.

Todos estos elementos, condiciones y factores han facultado el desarrollo de un derecho de sindicación, de accidentado desenvolvimiento. Las medidas de represión subsisten en algunos países, quizás debido a los problemas que en su evolución efectiva plantean los sindicatos profesionales y por ser, además, premisa obligada del derecho la realidad social en la armonía de una colaboración dentro del Estado y al servicio de éste. Desconociendo que a ese derecho de sindicación le sirve de base una pugna real materializada en la necesidad de suprimir, por la acción colectiva de los grupos, la ley de la oferta y de la demanda en el trabajo o, por lo menos, disminuir los efectos de esa realidad social, que resulta imposible ignorar. El problema ha sido estructurado en los siguientes términos:

Las dos clases poseedoras se agrupan instintivamente, porque siempre es más cómodo para los fuertes unirse en bloque para aplastar a los débiles.

El que está reducido a sus propias fuerzas, y además está condenado a perecer de hambre sino encuentra ocupación, tiene que someterse, naturalmente, bajo el peso de la competencia, a las condiciones más duras de trabajo y de sala

rio, y es siempre para el patrono (capitalista o terrateniente) un admirable objeto de explotación. Para mejorar esta situación, los trabajadores, como clase, tienen que vencer esas dos causas fundamentales de impotencia.

La realidad sindical tiene efectividad desde el momento en que la industria se desenvuelve y concentra, cuando la población obrera aumenta y se aglomera en las fábricas, a partir del día en que la ascensión al patronato se torna imposible para los trabajadores; y esta realidad muestra distinta visión según que los sindicatos sean patronales u obreros.

Estos últimos que tienen una finalidad defensiva de intereses profesionales, son los primeros que surgen. Los patronos, que unilateralmente fijaban las condiciones de trabajo, se encontraron de frente a una fuerza insospechada: la -- que la organización de los trabajadores daba a sus subordinados. Los ucases dictados por los dueños de fábricas comen- - zaron a ser discutidos, y la solidaridad obrera pudo más que\_ las individualidades que usufructuaban la dirección de la in- dustria y del comercio. Los empresarios formaron entonces -- efectivas coaliciones, y surgieron los primeros sindicatos de patronos que, en esa forma, y en un plan de aparente igual- - dad, enfrentaban sus intereses con los de los trabajadores. - Así, el sindicalismo patronal se produce como un movimiento - de defensa contra el sindicalismo obrero.

### CAPITULO III

#### LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

- A) Características.
- B) Evolución histórica de su reconocimiento.
- C) Naturaleza jurídica de su relación.
- D) La función pública.
- E) Características.
- F) Evolución histórica.

#### A.- CARACTERISTICAS.

La Administración Pública considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste.

Conviene precisar el carácter que tienen los Titulares de los Organos de la Administración pues la terminología legal usa de las expresiones de altos funcionarios, funcionarios y empleados.

La Constitución Federal, en el Capítulo denominado "De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos", en el artículo 108 se refiere a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República, a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República y a los Gobernadores y Diputados de los Estados; en el artículo 110 se refiere a los otros Funcionarios de la Federación, y en el 111 se previene que el Congreso de la Unión expida a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación.

Respecto de los altos funcionarios parece no existir una dificultad real para señalar quienes son, pues el artículo 108 citado en relación con el 109, 110 y 111 enumera los que tienen ese carácter. En la misma forma se les clasifica en el artículo 2º de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, expedida el 30 de di-

ciembre de 1939.

Respecto de los funcionarios y empleados, es una --  
cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuáles son los -  
caracteres que los separan.

Entre las opiniones que se han expresado para hacer  
la distinción, podemos señalar las siguientes:

1o. La relativa al empleo, porque mientras que los\_  
funcionarios son designados por un tiempo determinado, los em  
pleados tienen un carácter permanente.

2o. La relativa a la retribución, que considera que  
los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los em  
pleados son siempre remunerados.

3o. En cuanto a la naturaleza de la relación jurídi  
ca que los vincula con el Estado. Si la relación es de dere  
cho público entonces se tiene al funcionario; si es de dere--  
cho privado, al empleado.

4o. Se ha dicho que los funcionarios públicos son -  
los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los -  
empleados son meros ejecutores.

5o. La que considera funcionario a aquél que tiene\_  
señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y em  
pleado al que las tiene en los reglamentos.

6o. Por último, se ha señalado como una distinción\_  
entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que -

el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

De los criterios anteriormente señalados, se considera que el último es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba citados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimamos que de hecho sí pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, alude a funcionarios y empleados, y hace una enumeración de los altos funcionarios, siguiendo los lineamientos de los preceptos constitucionales en que se apoya. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, divide a éstos en trabajadores de base y de confianza, haciendo una enumeración de los primeros e incluyendo en la enumeración a algunos de las Instituciones descentralizadas y desconcentradas. La Ley del I.S.S.S.T.E., mantiene el concepto de trabajador del Estado y considera como personas que sir

ven a la propia administración, sin darles la característica de trabajadores al servicio del Estado a los que perciben emolumentos mediante honorario y a los servicios eventuales (artículo 2º). La jurisprudencia mexicana ha agregado a los términos anteriores el de Servidores de la Nación.

#### B.- EVOLUCION HISTORICA DE SU RECONOCIMIENTO.

Hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos, el 5 de diciembre de 1938, el régimen de la función pública, o sea el régimen de la relación entre el Estado y sus servidores, no llegó a definirse legalmente salvo algunos casos especialmente reglamentados.

Ciertamente que el artículo 5º Constitucional indicó la necesidad del concurso de voluntades para crear la relación del servicio ya que estableció que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos... sin su pleno consentimiento" (1), pero sólo unos pocos preceptos de la propia Constitución hacían referencia a la relación de que se trata.

Así, las fracciones II, III y IV del artículo 89 facultaron al Presidente de la República para nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procura-

(1) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Pág. 134.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1980.

dor General de Justicia del Distrito Federal y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la propia Constitución o en las leyes; para nombrar con aprobación del Senado los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles, oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Otras disposiciones previenen que los mexicanos deben ser preferidos, en igualdad de condiciones, a los extranjeros, cuando no sea indispensable la calidad de ciudadanos; que los Secretarios de Despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento; estar en el ejercicio de su derecho y tener más de treinta años cumplidos y que el Procurador General de la República debe tener las mismas cualidades requeridas por la ley para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo del año de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

Finalmente la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta "tendió a bug

car el equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".

Sintiéndose la necesidad de limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados y ante la falta de datos experimentales que permitieran dar cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil, se expidió el 9 de abril de 1934 un acuerdo presidencial estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado.

En dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatufa como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y estableciendo la garantía durante la vigencia del acuerdo de que ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el propio acuerdo estableció.

Sin discutir las bases del acuerdo a que se acaba de hacer referencia, por ser innecesario dada su efímera vigencia, sí se acentuó la tendencia que venía formándose de --

tiempo atrás que reclamaba la expedición de medidas más eficaces que garantizaran la estabilidad de la situación del servidor público y que impidieran que esa situación estuviera sujeta al capricho y arbitrariedad de las autoridades superiores.

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

La objeción así presentada carecía de toda fuerza, pues el mismo precepto que autoriza al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a sus empleados sólo concede facultad discrecional absoluta para ese nombramiento y para esa remoción respecto de los altos funcionarios públicos, pero respecto a los demás empleados la facultad de nombrar y remover libremente se otorga siempre que el nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Dado que la Constitución cuando habla de la ley -- siempre se refiere a la que lo es formalmente, la restricción a la facultad de nombrar y remover libremente, no puede conse

guirse por medio de un reglamento, pues esa restricción forma parte de lo que en otro lugar se ha llamado la "reserva de ley"(2).

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

De tal manera que se llegó a la conclusión de que una ley del servicio civil que viniera a restringir la libertad de acción del Ejecutivo sería perfectamente admisible por haber sido prevista en el mismo texto constitucional.

Toda esta etapa de imprecisión concluyó al ser expedido el 5 de noviembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, en el cual se define en forma detallada el régimen al que se sujetan los empleados públicos.

#### C.- NATURALEZA JURIDICA DE SU RELACION.

Mucho se ha discutido en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados por una parte y el Estado por la - -

(2) Opus Cit.- Pag. 136.

otra, es decir, acerca de la naturaleza jurídica de la función pública.

Las teorías que sobre el particular se han construido, pueden reducirse, fundamentalmente a dos: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público.

Las primeras, encontrando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar al empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que o se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar en nombre y representación del Estado actos jurídicos.

Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben destacarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha fun-

ción debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado -- llegue a adquirir importancia jurídica sin obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.

Quedando así definida la rama del derecho a la que corresponden las relaciones entre el Estado y sus empleados, es necesario determinar, ya dentro del derecho público, cuál es la naturaleza jurídica del acto creador de dichas relaciones.

Las tesis que a este respecto se han sostenido son:

a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado, porque señala que la relación del servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que constituye una obligación que imperativamente se impone por el Poder Público.

Esta tesis, nuestra Constitución la considera como contraria a la libertad del hombre y por eso sólo la admite excepcionalmente en los casos enumerativamente señalados en el artículo 5º así concebido: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que es-

tablezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elecciones popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

b) La que afirma que es un acto contractual, al considerar que la función pública nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y remuneración que sí lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, pues en primer lugar, dentro del derecho civil se reconoce la existencia de los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra parte simplemente se adhiere, y, en segundo lugar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el empleado, con conocimiento de cau

sa, consiente desde el principio que el Estado puede variar - las condiciones originales del acto.

Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ella se inflingen - serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede\_ sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay - texto legal expreso que determine qué clase de situaciones ju - rídicas debe producir el contrato, si hay los que dan carác- - ter y denominación diversa del contrato a otros actos forma- - dos por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un tribunal colegiado. Además, - la necesidad de que se genere una situación jurídica indivi- - dual deriva de la función y carácter del contrato. En efec- - to, éste constituye una institución encaminada a satisfacer - necesidades privadas de los hombres, y como esas necesidades\_ y los medios de que los particulares disponen para darles sa- tisfacción varía de caso a caso, es natural que las consecuen- cias del contrato dehan adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos jurídicos que - produce.

Por otra parte, también es cierto que los contratan- tes benefician de todos los derechos ligados por la ley a la\_ condición que cada parte asume en el contrato; pero la verdad es que estos derechos se establecen en preceptos legales con\_

el carácter de supletorios para cuando los contratantes no -- han regulado expresamente su situación. De modo que la aplicación de su contenido obedece a que se les considera como la voluntad presunta de los intervinientes.

Además, al contrato se le reputa como una fuente de derecho privado, sin que importe que tal carácter derive del mandato de la Ley y que ésta sea la que de fuerza al acto, -- pues ello, cuando más, quiere decir que el contrato produce efectos jurídicos porque se han llenado las condiciones para su existencia, pero sin que se pueda afirmar que la extensión y modalidades de las obligaciones contractuales sean fijadas por dicha ley y no por el contrato.

Si, pues, el contrato es fuente de obligaciones, esto significa que en él se especifican estas obligaciones y se les fija su contenido y alcance concretos de acuerdo con la situación y la voluntad de los contratantes.

El examen precedente demuestra que el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídi

co que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-uni6n.(3)

El nombramiento puede ser el acto de una voluntad o el de varias. En este 6ltimo caso, recibe el nombre de elecci6n; pero su naturaleza jur6dica no es, por eso, distinta de la del nombramiento.

En efecto, puede la ley requerir que en vez de que la designaci6n corresponda a una sola persona, sea el resultado de varias. Entonces, el concurso de todas ellas viene a ser, como una unidad, la que determine el mismo efecto jur6dico que el producido por una sola voluntad.

(3) Opus Cit.- P6g. 134.

#### D.- LA FUNCION PUBLICA.

Como punto de partida, podemos tomar de Cobo la - - idea de que se viene aceptando por función pública la diversa forma de manifestación de la actividad del Estado, o por me-- jor decir, la manifestación del poder público desde un punto\_ de vista teológico, finalista. Es decir: la función pública\_ se caracteriza, en cualquiera de sus manifestaciones, por su contenido final, al modo que expusiera Zanobini, de que "el - Estado procede a la consecución de sus fines por medio de una serie de actividades que constituyen sus funciones", que se - proyecta en la triple dimensión legislativa, judicial y admi- nistrativa. (4)

Por el principio de división del trabajo la adminis- tración pública se descompone en una serie de unidades denomi- nadas órganos administrativos.

Para la determinación conceptual del órgano adminis- trativo se presentan las siguientes tesis: La que considera - que existe identidad entre el órgano y la persona física, o - sea que el órgano es la propia persona física encargada de la formación, creación y ejecución de la actividad administrai- va, y otra que estima al órgano como un centro de competen- - cias, esfera de atribuciones, entidad abstracta, independien- te del titular o persona física que lo representa.

(4) Toledo, E. Octavio de.- La Prevaricación del Funcionario\_ Público.- Pág. 150.- Editorial Cívitas, S.A.- Madrid.- -- 1980.

A lo anterior cabe agregar la connotación de órgano como institución; es decir, como complejo de elementos personales y materiales, concretos y abstractos, debidamente ordenados entre sí, con orientación a una finalidad, o sea la actividad que debe ejercer. Por eso se dice que constituye una unidad jurídica, una institución.(5)

Dentro de la tesis de identidad del órgano con la persona física, se encuentra fundamentalmente la corriente italiana.

Se considera que las personas jurídicas de Derecho Público realizan dos funciones: las puramente materiales y las jurídicas. Estas últimas requieren una valoración interna y no una mera ejecución, suponen actividad ideológica y volitiva al conferirse dichas actividades a personas físicas; constituyen los oficios o grupo de atribuciones que, cuando tienen relevancia frente a los administrados, forman un círculo de atribuciones que forzosamente están incardinados en una persona física de la cual no pueden prescindir y, así: "la necesidad de añadir este elemento subjetivo del órgano, es porque el oficio en sustancia no es sino una mera abstracción, de donde resulta que el órgano no puede actuar sino a través de las personas físicas que están impersonadas en los oficios, cuya actividad viene imputada jurídicamente al órga-

(5) Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo.-- Pág. 329.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1976.

no (en lo interno) y al Estado (en lo externo).

Siguiendo la misma corriente doctrinaria, otros estiman que el oficio, en su elemento subjetivo, es la obligación de una persona física de cumplir determinada función del Estado y en su elemento objetivo se compone del conjunto -- ideal de atribuciones y de poderes, un círculo determinado de competencias del Estado, delimitados por el Derecho Público. A través del oficio el Estado se manifiesta en forma parcial, ante la imposibilidad material de presentarse todo en su actuación. El órgano constituye el rector del oficio y es la persona física ligada al ente por estrecho vínculo, su actuación es siempre imputada a esa persona física.

Es de observarse con mayor claridad esta posición doctrinaria cuando se dice que el órgano está compuesto de -- dos elementos: titular e institución. El primero es la persona física, con capacidad psíquica. La segunda constituye el elemento abstracto y objetivo, integrado por el conjunto de competencias; sin embargo, esta doctrina señala que no es posible separar el concepto subjetivo (titular) del objetivo -- (institución), siendo preciso unificarlos en completa identidad y decir que el órgano es una institución que actúa a través de su titular; cuando éste actúa, desaparece su individualidad y se confunde con el ente mismo y a su vez, no se puede hablar de órgano como abstracta esfera de atribuciones, por--

que representa algo vivo, que no puede comprenderse sin su titular, que es el vínculo de unión con el ente.

En la doctrina francesa y belga se hace referencia a la palabra órgano dentro de la teoría general de los funcionarios y en definitiva, órgano es para ellos la persona física, distinguiendo dos categorías que son: órganos y empleados. Los primeros como gobernantes y los segundos con funciones secundarias puramente materiales.

Dentro del segundo grupo doctrinario que explica al órgano administrativo, lo concibe como conjunto de competencias o atribuciones, entidad abstracta, independiente del titular, imputándose su actividad a la organización administrativa en general. El titular sólo es una persona física, que en el desempeño de sus funciones representa al órgano como entidad abstracta.

El órgano es un concepto jurídico que no tiene una existencia visible. Su realidad es puramente jurídica. Las atribuciones y potestades asignadas a cada órgano constituyen su competencia, la que no puede ser alterada por quienes la ejercen, ya que su cumplimiento constituye una obligación, no una facultad. Las misiones de los titulares que representan al órgano y actúan por él son: a) Concurrir con su voluntad a formar la del ente público, y b) Ejecutar la voluntad del ente público.

Una de las cualidades que más caracterizan en nuestro tiempo a los titulares de los órganos administrativos es su preparación técnica, que viene impuesta por la necesidad de que sean atendidas las exigencias de la administración pública moderna. Se tiende en nuestros días y así lo van admitiendo los países de régimen administrativo más avanzado, a que los funcionarios que han de ocupar los puestos destacados del mando posean una completa preparación.

Sólo concibiendo al órgano administrativo como conjunto de competencias se puede explicar el alcance de la imputación, técnicamente jurídica, que de la actuación concreta de un órgano se hace totalmente a la Administración Pública de la que forma parte, ya que en teoría la existencia de los órganos sólo es imaginable mediante la fragmentación de la unitaria organización administrativa, para que a través de sus partes pueda manifestarse la Administración en su totalidad. Así, aún existiendo heterogeneidad por la diversidad de órganos, hay unidad porque la actuación de uno de ellos es la actuación de la Administración Pública en general. Por otra parte, también es dable decir que cualquier cambio de titular no afecta a la determinación o decisión que hubiere tomado el órgano administrativo con anterioridad, que no puede revocar sus determinaciones por sí mismo por cambio de titular.

Por lo que respecta al titular, su voluntad se en-

cuenta subsumida en la competencia administrativa, cuando actúa en ejercicio de sus atribuciones. Su voluntad psicológica en esa actuación no debe, so pena de atribuirse una responsabilidad personal, desbordar la voluntad orgánica. De esa manera ante tal fenómeno de subsunción de voluntades, la imputación de la actuación del titular le es atribuida a la administración y no a la persona física. De ello desprendemos -- que el titular tiene dos voluntades: la psicológica en cuanto a persona física, y la técnicamente orgánica del Estado.

El titular está provisto de la voluntad activa del órgano. Los actos de voluntad individual, dice Recaredo Fernández de Velasco, realizados como titulares de los órganos del Estado, son actos del Estado. Para explicar este fenómeno existen las siguientes teorías:

a) Representación. Se considera que a la Nación le corresponde el goce de la soberanía. Su ejercicio se atribuye con carácter de mandato a uno o varios individuos que actúan en representación de los órganos del Estado y que, sin tener derechos propios, actúan por delegación de la sociedad políticamente organizada. La falsedad de esta doctrina radica en que los gobernantes, representantes del Estado, no están sujetos a las obligaciones contractuales de la institución que el Derecho Civil establece como mandato. Por otra parte, esta teoría confunde al órgano con el titular.

b) Actuación Estatal por sus órganos. El Estado -- aparece cuando se constituye por medio de sus órganos y la actuación de ellos es la del Estado mismo, sometido a las normas de la competencia, sin suprimirse por el cambio o acefalía de los titulares, los que obran conforme a las reglas de la legalidad y de la jerarquía. Así órgano y titular no pueden, confundirse ni indentificarse. Los que actúan son los órganos y si desaparecen, desaparece la persona como entidad de Derecho. De esa suerte el Estado es el "órgano total jurídico" que diría Adolfo Merkle. Esta tesis se adecúa a nuestra concepción de órgano, diferente del titular.

c) Propiedad del Estado sobre sus órganos. Los actos de los órganos son actos del Estado, por la propiedad de éste sobre aquéllos. Hay un estatuto de propiedad que el Estado tiene sobre sus órganos. Esta idea carece de explicación real, por no existir esa apropiación del órgano.

Se considera al respecto, que si los órganos son entidades abstractas, esferas de competencia, los titulares que son personas físicas no hacen más que manifestar la voluntad del Estado, dentro de sus atribuciones, sin que pueda alterar las facultades conferidas legalmente al órgano. El cumplimiento de ellas es su obligación, principio que es básico dentro del Derecho Público; por eso es improcedente cualquier delegación de facultades que los titulares pretendieran hacer,

salvo que medie autorización legal expresa. La competencia administrativa no es propiedad de los titulares de los órganos, son las atribuciones del Estado.

Además, la esfera de competencia que delimita al órgano, no crea una personalidad jurídica. Entre el Estado y sus órganos no hay ninguna relación, porque en cada caso de actuación de un órgano es el propio Estado el que actúa. Es necesario precisar que pueden constituirse personas morales de Derecho público con su propia competencia. Entre estas personas y el Estado se establecen relaciones jurídicas de muy diversa naturaleza. Entre los órganos también pueden crearse relaciones jurídicas de variados alcances. Toda la organización administrativa se funda en las relaciones de los múltiples órganos de la administración pública.

El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de 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 le corresponden.

Se puede afirmar que desde las épocas más remotas el Estado ha necesitado en todos los niveles, de personas que le presten servicios.

La regulación de esas relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, ha dado lugar a diversas corrientes

tes de opinión, acerca de qué derechos pueden otorgarse a los trabajadores, que sean compatibles con el interés del Estado.

La regulación sistemática de las relaciones entre el Estado y sus servidores, es relativamente reciente, y se ha discutido mucho si los trabajadores del Estado tienen la misma problemática que los trabajadores comunes y corrientes, al servicio de patronos particulares.

Aquí, la doctrina se escinde y un sector considera que los derechos de los trabajadores del Estado son iguales de los de cualquier otro trabajador y otro sector, estima que el Estado no es un patrón común y corriente, ni una empresa mercantil, en principio, el Estado no explota a sus trabajadores, ni obtiene lucro, ni utilidades y que tampoco hay una lucha de clases sociales entre el Estado, llamado por algunos patrón, y sus servidores.

En consecuencia, el Estado no es un patrón que obtenga lucro y utilidades y es muy dudoso que obtenga la plusvalía del trabajo de sus servidores y, sin negar que el Estado debe otorgar a sus trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad.

#### E.- CARACTERISTICAS.

Habiendo visto que la función pública es considerada como el régimen de la relación entre el Estado y sus servi

dores, conviene enumerar las diversas prerrogativas que pueden otorgarse al empleado y examinando al propio tiempo sus características y su alcance.

En primer término hay que examinar si el funcionario y el empleado tienen derecho al cargo o empleo para el que son designados.

Desde luego, debe afirmarse que el problema no puede entenderse en el sentido de pretender que el empleado o funcionario haya de tener derecho a que el empleo o cargo se considere como un bien que le corresponde.

Fuera de que el cargo o empleo no puede ser considerado como un bien, pues no es sino una esfera de competencia que no está en el comercio, nadie discute que el Estado tiene la facultad inalienable de arreglar su organización en la forma que mejor se adapte a la realización de sus atribuciones.

Entre las facultades del Poder Legislativo se consigna expresamente la de "...crear y suprimir empleos públicos de la Federación", y siendo tal facultad del dominio de la soberanía, ningún acto puede coartarla para lo sucesivo.

Pero sí puede discutirse si mientras rija la ley que establece el empleo su titular tiene garantías en contra del poder público que pretendiera dar fin a la relación del servicio removiendo discrecionalmente al empleado. Es decir, el problema puede consistir en si el funcionario o empleado -

tiene derecho a la inamovilidad o sea al respeto de su calidad, mientras no ocurra una circunstancia especial prevista en la ley.

Gran diversidad de opiniones existe en la doctrina para resolver el problema, y así tanto los que sostienen la teoría del origen contractual como los que le asignan un origen unilateral, afirman que el empleado no tiene derecho a la inamovilidad, afirmando los primeros que como en el empleo -- hay un contrato por tiempo indefinido, el Estado puede ponerle fin en cualquier momento, y los segundos, que siendo unilateral el origen de la relación, unilateralmente puede el poder público darla por concluida.

En cambio, dentro de las mismas dos teorías se sostiene también la tesis contraria, pues si se admite hay contrato, este no puede dejarse, en cuanto a su cumplimiento, al arbitrio de una de las partes, y si se reconoce que hay relación unilateral, como a pesar de ello, la ley impone obligaciones al Estado, éste no puede proceder en contra de ellas.

Dentro de la tesis que consiste en considerar que la designación condiciona la aplicación de una situación jurídica general al individuo designado, es lógico que se piense que el problema no puede tener una solución teórica general, sino que ésta tendrá que sujetarse a las disposiciones que encierra la ley que engendra aquella situación jurídica.

En el sistema legal mexicano pueden distinguirse al respecto tres categorías de disposiciones: a) unas, conforme a las cuales el poder público puede hacer libremente remociones; b) otras, en las que se fija un término a la duración -- del cargo, y c) las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento especial.

a) Dentro de la primera categoría cabe consignar la facultad del Presidente de la República, de remover libremente a los Secretarios del Despacho, a los Procuradores de Justicia, al Gobernador del Distrito Federal y en general a todos los demás empleados de la Federación, cuya remoción no está determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes (Constitución Federal, Artículo 89, fracción II). En el mismo caso se encuentran los empleados de confianza.

b) Como casos excepcionales fija la Constitución -- aquellos en que ella misma o las leyes determinan otra forma de remoción.

Entre esos casos deben considerarse los de empleos o cargos que tienen un término señalado para que sean ocupados por su titular.

Tratándose de dichos funcionarios, o lo mismo que de los demás que estén en la misma situación aunque sea por virtud de leyes ordinarias, es indudable que como el tiempo -

que se les señala se ha fijado fundamentalmente en vista del interés público y no en el particular del funcionario o empleado, la ley puede modificar el término, a pesar de que haya empezado a correr, sin que aquellos puedan considerarse -- afectados; pero mientras la ley está en vigor, una remoción -- de que fueran víctimas significaría una infracción de aquella y es indudable que el funcionario o empleado afectado podría hacer valer dicha violación para que se reparara, lo cual vendría a traducirse en el respeto de la situación que disfrutaba antes de tal violación, es decir, vendría a constituir una garantía para su estabilidad.

c) Por último, tratándose de los casos en que sólo se permite la remoción por causas especiales y siguiendo un procedimiento también especial, circunstancias que bastan para configurar la inamovilidad, cabe repetir lo que indicamos para la categoría anterior y, por consecuencia, considerar -- que, aunque la ley pueda ser variada, mientras no se consume tal variación el funcionario y empleado tiene derecho a ser respetado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha consagrado firmemente la inamovilidad de los trabajadores de base, al establecer que éstos no pueden ser cesados ni despedidos sin justa causa; al enumerar cuáles son justas causas para la remoción; al establecer que el Tribunal de Arbitraje es competente para conocer los conflictos que sur--

jan con motivo de la separación y al declarar que la separación injustificada obliga al Estado a indemnizar (Artículos 6º, 24 y 46).

Por su parte, la reforma constitucional ha establecido que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán 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 (Art. 123 Const.-B-IX).

Otro de los derechos que integran la situación del empleado público es el derecho al ascenso.

El concepto jurídico del ascenso comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo.

Los cargos públicos tienen situaciones diferentes, bien por estar escalonados en diversos grados, bien por estar diversamente remunerados o, en fin, por guardar unos con relación a otros una situación de superioridad.

El derecho administrativo moderno tiende a reconocer que el nombramiento para un empleado no es, frente al individuo, el final de una situación personal, sino el punto --

inicial de una gradual ascensión hacia una mayor posición (6)

En otros términos, el derecho moderno tiende a desarrollar como base del servicio civil, la carrera del empleado, creando a favor de éste la posibilidad de ir mejorando mediante el ascenso.

La finalidad de éste es obtener el personal más - - idóneo en los cargos públicos. Atiende, pues, al interés del servicio; "mas al lado de éste es preciso tener en cuenta el interés del funcionario o empleado, pues de otro modo no puede conseguirse la idoneidad buscada. Debe, pues, compaginarse el interés del funcionario con el interés del servicio para obtener servidores capaces y dignos, regulando al ascenso como un derecho del funcionario y dando a los cargos respectivos la remuneración, consideración y dignidad debidas".(7)

Varios son los sistemas adoptados por el ascenso de los empleados públicos. Entre ellos pueden citarse el de - - elección libre, el que toma como base la antigüedad en el servicio, el que se funda en los méritos adquiridos por el empleado y el que se apoya en las aptitudes del aspirante.

La reforma constitucional ordena que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

(6) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Pág. 145.- Editorial Porrúa, S.A.-México.- 1980.

(7) Opus Cit.- Pág. 146.

Por su parte la Ley reglamentaria determina que para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores - se formará en cada dependencia un escalafón, para cuyo manejo habrá en cada dependencia una Comisión Mixta formada por -- igual número de representantes del titular y del sindicato y de un árbitro que decida en los casos de empate.

El funcionario y el empleado gozan, además, de ciertas ventajas materiales que el Estado les otorga.

Entre estas ventajas se encuentra, en primer término, la remuneración, que en la mayoría de los casos recibe el nombre de sueldo y que se fija unilateralmente por el Estado, sin que pueda ser motivo de alteraciones por la vía contractual.

Se discute en doctrina la verdadera naturaleza jurídica de la percepción del sueldo por el empleado, porque niega que el empleado tenga un derecho al sueldo, lo que es inexacto de acuerdo con los artículos 5o. y 13 Constitucionales, ya que el sueldo del funcionario público es una compensación de los servicios que presta y, 32 de la Ley reglamentaria, determina que el salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

De lo que se desprende que el sueldo tiene el carácter de "justa retribución", de una "compensación", es decir, de una verdadera contraprestación.(8)

Existen al lado del sueldo otras ventajas económicas, que el empleado puede retirar eventualmente del cargo -- que desempeña.

Así, la que corresponde al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en el lugar donde presta sus servicios, se denomina sobresueldo.

La que se otorga para compensar gastos de viaje, -- alojamiento, etc., que el empleado tiene que cubrir por su movilización y permanencia fuera de su residencia oficial, es -- la que se conoce con el nombre de viáticos.

Las compensaciones que se dan al funcionario o empleado por los gastos de atenciones sociales que impone el -- rango, constituyen los gastos de representación.

Las que se conceden por servicios especiales o extraordinarios exigidos por el desempeño adecuado de la función, pero que no entran en la normalidad de ésta, son las -- gratificaciones.

Finalmente, las que se conceden por trabajos en horas fuera de la jornada legal y que deben ser por el ciento -- por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, autoriza el pago a los familiares del funcionario o empleado que fallezca y tuviere una antigüedad en el servicio

de seis meses por lo menos, de hasta el importe de cuatro meses de los sueldos, salarios, haberes, gastos de representación y demás asignaciones que hubiere percibido en la fecha del deceso.

La Ley del I.S.S.S.T.E. ha establecido con carácter de obligatorias diversas prestaciones que corresponden al régimen de seguridad social que ha ordenado el inciso XI del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

#### F.- EVOLUCION HISTORICA.

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores no ha sido siempre la misma, sino que ha estado sujeta a variaciones de tiempo, de lugar y de ideologías políticas y jurídicas predominantes.

En Atenas y Esparta, la calidad de ciudadano "hombre nacido en la ciudad, era indispensable tener acceso a las funciones públicas, que eran consideradas altamente honoríficas". El "salario" de los empleados públicos fue el llamado "óbolo".(9)

El funcionario romano presenta ya muchas de las características que hoy tienen los servidores públicos. Los recaudadores de impuestos trabajan como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudado. En este ejemplo se ve con claridad que originariamente los procedimientos civiles y mercan-

(9) Acosta Romero, Migue.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Pág. 547.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- - - 1979.

tiles configuraron la calidad de algunos servidores públicos.

En la Edad Media las leyes fundamentales no vienen a ser sino una repetición de Corpus Iuris romano adaptada a las palpitaciones políticas del momento y sujeta al interés individualista de quienes detentan los poderes que, en rigor, no pueden llamarse propiamente estatales, tanto por su origen humano en la fuerza y el privilegio, cuanto por lo disperso de su ejercicio. Los caracteres del servidor del rey, del príncipe y del diex se confunden con los de los servidores de todo señor feudal. En el medievo la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otros a prestarla.

Empieza a nacer en el siglo XVIII el concepto de funcionario desligado de la casta. La función pública deja de ser un privilegio y sus resabios oligárquicos y aristócratas quedan eliminados radicalmente con la Revolución Francesa.

Las doctrinas liberales o individualistas, y, en especial, el mercantilismo, al robustecerse la posesión financiera del Estado, permiten y exigen al mismo tiempo la multiplicación de sus servidores. Sólo que ante los trabajadores particulares que empiezan a agremiarse para la defensa de sus derechos, los servidores públicos siguen obligados a permanecer dentro de la vieja concepción del honor de represen-

tar al Estado y se encuentran generalmente en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las primeras industrias.

Con el nacimiento del socialismo, se vienen a reconocer independencias y derechos frente al Poder Público, a los servidores públicos.

La función pública, hoy en día presupone la existencia de atributos técnicos o profesionales y no descuida el reconocimiento de derechos inalienables en los burócratas como parte, al fin, de la clase trabajadora.

En Estados Unidos de América, la Ley de los Cuatro Años de 1820, establecía que la mayoría de los funcionarios debían ser confirmados cada cuatro años, una vez que rindieran cuenta de su gestión en el cargo. Dicha ley fue seguida de numerosas protestas por parte de los servidores públicos.

Los candidatos a empleados de la Administración Pública deben ser informados con claridad de los requisitos necesarios para la admisión y examen, tales como educación, experiencia, edad, y requisitos físicos, si los hay para policías, bomberos, guardias de prisión, por ejemplo.

Para los ascensos, generalmente no existen normas específicas, en los estatutos, sino que se dejan los detalles a las agencias de personal, que son organismos que funcionan con fondos proporcionados por las autoridades fiscales, y su

finalidad es regular y controlar el estado de los empleados - en el servicio civil, determinar sus posiciones y salarios.

Existe un período de prueba, usualmente de un mínimo de tres meses a un máximo de tres años, según la naturaleza y responsabilidad del encargo.

Una vez confirmado el cargo, se procede a darle al empleado la certificación de la autoridad fiscal aprobando el pago de su salario.

Mediante leyes se han ido incorporando poco a poco a los diferentes sectores de la Administración Pública a los beneficios de la pensión.

En Inglaterra, los funcionarios públicos reciben el nombre de Servidores de la Corona.

En el siglo XIX se creó una burocracia excesiva en relación a las necesidades de los servicios.

La clase de mayor jerarquía es la clase administrativa. Se integra con funcionarios capaces de elaborar la política administrativa. La segunda clase es la ejecutiva. En general están encargados de actividades técnicas, fundamentalmente la contabilidad. La tercera clase está constituida por funcionarios que realizan tareas materiales, a los cuales se les exige la enseñanza secundaria. La cuarta clase está formada por estenógrafos, dactilógrafos y empleados de escritorio. En último término están los obreros y los empleados que

no integran las clases interiores, cuya relación jurídica se regula por las normas de derecho común.

Entre los derechos que les asisten, está cobrar retribución por sus servicios, derecho a licencias anuales; cobrar pensión de retiro después de cuarenta años consecutivos de actividad.

En los siglos XVI y XVII, en Francia se accedía a los cargos por herencia o compra directa de ellos. La Revolución de 1789 no se ocupó específicamente de la función pública. Fue Napoleón que creó una clase burocrática, rodeándola de prestigio y confiriéndole serias garantías.

Para los autores franceses, funcionario es toda persona que ocupe un cargo permanente en los cuadros administrativos.

Existe para los funcionarios obligación de guardar en el desempeño de sus tareas una actitud de absoluta neutralidad política y religiosa, así como el secreto profesional.

Existen varias clases de pensiones: por ancianidad, las pensiones proporcionales a los años prestados de servicio, y las pensiones por invalidez.

La Constitución Alemana, estableció el principio de la separación de los funcionarios federales y estatales.

En la República Federal Alemana existen cuatro clases de funcionarios: los de los cargos superiores, los inter-

medios, los ordinarios y los subalternos.

El derecho al sueldo está compuesto por tres elementos: el salario de base, el beneficio por residencia y las asignaciones familiares.

Otro derecho es el retiro.

En Argentina la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores se regula en la actualidad por el Estatuto Personal Civil de la Administración Pública Nacional.

Este Estatuto comprende a todas las personas que en virtud de nombramiento emanado de autoridad competente prestan servicios remunerados en organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional exceptuando a los Altos funcionarios, los de elección y los de fuerzas de seguridad.

El ingreso a la Administración se hará siempre por el puesto inferior de la carrera correspondiente.

El nombramiento del personal tendrá carácter provisional durante los seis primeros meses, al término de los cuales se transformará en definitivo, cuando haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido.

En caso contrario, no obstante el haber aprobado el examen de competencia o concurso de admisión, se prescindirá de sus servicios.

Por último, en Italia la estructura de la función pública se encuentra en unos 360 Cuerpos diferentes entre to-

dos los ministerios, es decir, 360 carreras independientes para las cuales se provee un examen de ingreso o concurso específico cada vez que existe la necesidad de llenar un puesto vacante. En otras palabras, existen tantos exámenes de ingresos como cuerpos. De los 360 Cuerpos, 100 son ejecutivos, 80 son de secretariado, 83 para empleados y 70 de subalternos.

Existen cursos de formación. Algunos son voluntarios. Sin embargo, los jóvenes funcionarios de los cuerpos directivos están obligados a seguir, después de su entrada a la carrera, los cursos organizados por la Scuola Superiore della Amministrazione en Caserta, cerca de Nápoles, durante tres meses.

#### CAPITULO IV

##### EVOLUCION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN MEXICO

- A) Evolución de la relación jurídica.
- B) La reglamentación en la Constitución de 1857 a diversas disposiciones secundarias.
- C) El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- D) Las reformas de 1960.
- E) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- F) La reforma administrativa.
- G) Las consecuencias.
- H) La situación que se ha presentado.

A).- EVOLUCION DE LA RELACION JURIDICA.

Las relaciones obrero-patronales han sido objeto de adelantada reglamentación, pues desde 1917, el Constituyente de Querétaro tuvo la amplia y anticipada concepción de la importancia de este fenómeno y en el artículo 123 de la Carta Magna planteó, no sólo las bases, sino hasta algunos detalles, de lo que habría de ser la Legislación que regulara las relaciones entre los trabajadores y los patronos.

Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleo público y los órganos del Estado, no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo, se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servidor público y al Gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario. Desde luego es innegable que en este último caso, el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa en que tiene papel principal el empleado público. Sin embargo estos servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con sus patronos.

En otras naciones, se advertía que los empleados públicos estaban protegidos mediante leyes de diversa denominación, como Reglamentos del Servicio Civil y que se llegaba como en Suecia a una situación tal en que podían sindicalizarse, sin excluir a los miembros de la policía.

En la Ciudad de México, allá por los veintes y los treinta, en que el proceso de consolidación posterior al movimiento armado, ocasionaba frecuentes crisis ministeriales, se vio cómo los empleados públicos, a veces hasta los mozos, eran separados de sus puestos sólo por el cambio del secretario de Estado.

Todo ello fue creando un sentimiento de injusticia en relación con los empleados públicos y por ello el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, en 1941, inició la expedición del Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de la Federación.

En 1960 el Presidente López Mateos inició la reforma del artículo 123 Constitucional para incluir dos apartados, el "A" que se refiere a las relaciones obrero-patronales y el "B" que abarca las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y sus Trabajadores. Por último, en diciembre de 1963, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Para precisar la posición del empleado público, es necesario entender que su relación de trabajo no lo liga a un patrón particular y que, en último análisis, aunque aparezca como patrón el Gobierno o el Estado, estos últimos son representantes del pueblo, quien paga sus sueldos con el producto de los impuestos y al que le sirven por medio de su trabajo. No se trata de una ficción, sino de una realidad que nos confirma en lo absurdo de huelgas o paros en relación con estos trabajadores. Para resolver las demandas debe operar el arbitraje obligatorio.

Comienza la Ley por señalar el campo de su aplicación, incluyendo desde luego a las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito Federal y de algunos organismos, tales como el ISSSTE, Lotería Nacional, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Comisión Nacional Bancaria, etc., con la característica general de que sean organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Define al trabajador, según el artículo 3, como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, con lo que nos está indicando dos clases de trabajadores los que son por tiempo indefinido y los temporales, agregando el artículo

12 a los trabajadores por obra determinada y a los trabajadores por tiempo fijo. La relación laboral en este campo no se presume. Además de dividen en dos grandes grupos los trabajadores: los de base y los de confianza. Para fijar los puestos que se incluyen en esta última clase la Ley sigue una vía diferente a la Ley Federal del Trabajo, pues prefirió enumerar en el artículo 5, en cinco fracciones diferentes, todos los puestos que tienen tal carácter (1), pues es fácil omitir puestos que tienen funciones claras de confianza y, sin embargo, no se incluyen en la enumeración. Es cierto que se prevé según el artículo 7, que al crearse nuevos puestos o categorías no incluidos en el artículo 5, se determinará su naturaleza como de base o de confianza, en la disposición legal que formalice su creación; pero la Ley omitió señalar un criterio general que estableciera las características de un puesto de confianza y para ello tendríamos que recurrir a la Ley Federal del Trabajo, como supletoria, carácter que le da el artículo 11.

Es muy importante la clasificación anterior, pues según el artículo 8 de la Ley que comentamos quedan excluidos del régimen de tal Ley, los empleados de confianza, además de los miembros del Ejército y Armada Nacionales, el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los

(1) Guerrero, Esquerio.- Manual del Derecho del Trabajo.- Pág. 493.- 7a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- 1975.

establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y, como era natural, las personas que presten servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

Si esta Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión no protege al personal citado en el párrafo anterior, se comprenderá fácilmente que si es objeto de violaciones en materia de salario por ejemplo, no podrá ocurrir ni ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje ni ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y entonces debe pensarse que la fracción XIV, del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional dispone que las personas que desempeñen puestos de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Se ha resuelto en este caso, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que pueden acudir ante un Juez de Distrito en amparo indirecto.

Con razones perfectamente comprensibles, tratándose de empleados del Gobierno, el artículo 9 ordena que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo.

B).- LA REGLAMENTACION EN LA CONSTITUCION DE 1857 A DIVERSAS\_  
DISPOSICIONES SECUNDARIAS.

Previamente a la toma de posesión del cargo y, en consecuencia, a la iniciación de labores, la Constitución impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanan.

En el texto primitivo de la Constitución de 1857, se decía que los funcionarios deberían prestar juramento, antes de tomar posesión, de guardar las leyes que de la Constitución emanan; pero al consumarse la separación de la Iglesia y el Estado, por virtud de las adiciones y reformas de 25 de septiembre de 1873, se estableció que la simple promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituyen al juramento religioso en sus efectos y penas; pero una y otra sólo son requisitos legales cuando se trata de afirmar un hecho ante los tribunales, en cuyo caso se prestará la primera y la segunda cuando se tome posesión del cargo o empleo. Esta última se prestará haciendo protesta formal, sin reserva alguna, de guardar y hacer guardar, en su caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sus adiciones y reformas y las leyes que de ella emanen.

Tal protesta la deberán prestar todos los que tomen posesión de un empleo o cargo público, ya sea de la Federa-

ción, de los Estados o de los Municipios. En los demás casos en que con arreglo a las leyes el juramento producía algunos efectos civiles, deja de producirlos la protesta, aun cuando llegue a prestarse.

Por su parte, la Constitución de 1917, en su artículo 130, dispone: La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley..

La cita de todas estas disposiciones ha tenido por objeto descubrir el significado de la protesta exigida. Como se puede apreciar, ella equivale a la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y como se desprende del artículo 21 de la Ley Orgánica de 1874, esa promesa sólo produce efectos legales, cuando se hace al tomar posesión de un empleo o cargo.

La Ley reglamentaria impone a los trabajadores al servicio del Estado las siguientes obligaciones:

a) Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

b) Observar buenas costumbres dentro del servicio;

c) Cumplir con las obligaciones que les impongan -- las condiciones generales de trabajo;

d) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento, con motivo de su trabajo;

e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

f) Asistir puntualmente a sus labores;

g) No hacer propaganda de ninguna clase, dentro de los edificios o lugares de trabajo; y

h) Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

La falta de cumplimiento de las obligaciones a que nos hemos referido, produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad.

La responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la Administración de que forman parte.

Desde luego, considero que lo más importante y acorde con el tema de la presente exposición es la responsabilidad de los empleados y funcionarios frente a la Administración.

Esa responsabilidad puede ser penal, administrativa o civil.

a) La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados, tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

La fuente de esta responsabilidad está en la Ley, - puesto que la relación del servicio constituye una situación legal.

La responsabilidad civil tiene de acuerdo con nuestra legislación como principal dominio en que se aplica, el - de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos. - Es para estos empleados un requisito previo al principio del desempeño de sus funciones, el otorgamiento de fianzas que garanticen su manejo cuando surge la responsabilidad civil, una vez que ella se constituye por resolución administrativa, se - procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente directamente sobre los bienes del responsable o sobre la fianza que garantiza su manejo.

Fuera de estos casos, la responsabilidad civil, tiene una aplicación restringida, pues aparte de que, por razones mismas de la organización administrativa, la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad, con más frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar -- las faltas de los servidores públicos.

Resulta conveniente hacer notar que la relación jurídica de los funcionarios o empleados, no sólo impone obligaciones sino también derechos.

El Código Penal consagra uno de sus títulos a los -

"Delitos cometidos por funcionarios Públicos", considerando - entre ellos, al ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; al abuso de autoridad; al cohecho y al peculado y concusión.

En el caso de revelación de secretos y en el espionaje, se considera agravada la responsabilidad cuando dichos actos se cometen por funcionarios o empleados públicos.

Por último, la Constitución, en su artículo 111, -- prevé la expedición por el Congreso Federal de una Ley sobre responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, estableciendo que se determinará como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha de la Constitución no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos, dice el precepto, serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

La ley de que se trata fue promulgada el 30 de diciembre de 1939 y sustituida por la de 27 de diciembre de 1979. En ella se hace una enumeración detallada de los actos u omisiones que constituyen delitos oficiales de los funcionarios y empleados, y considera como faltas oficiales las infracciones que afectan de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las

Instituciones y del Gobierno en que incurran los funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo del mismo. Además de fijar las penas aplicables, establece el procedimiento para juzgarlo en los términos que marca la Constitución.

b) La Responsabilidad administrativa tiene lugar -- con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal de que antes se ha hecho referencia.

Esa responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; (2) la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

c) La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo, produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

(2) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Pág. 141.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1980.

## C).- EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado - dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones. A pesar de que el -- proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Go-- bierno del General Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un - intento que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, promulgado\_ el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el diario oficial\_ el 5 de diciembre del mismo año, fecha esta última en que la\_ burocracia considera haber logrado una de sus más caras con-- quistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del traba-- jador al servicio del Estado, reconocimiento de su antigüe-- dad, existencia de un tribunal para la resolución de sus con-- troversias con el Estado, etc.

Es necesario reseñar especialmente, por tratarse de una institución de jurisdicción para los conflictos burocráti-- cos, que el proyecto de Estatuto de los trabajadores al servi-- cio de los Poderes de la Unión exponía al respecto: "Debiendo conocer para la mejor garantía de los empleados un tribunal - arbitraje especial y juntas arbitrales en cada dependencia --

del Ejecutivo Federal, Colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores". Aprobado este proyecto, al expedirse el Estatuto en 1938, se creó el Tribunal de Arbitraje, como de revisión o de segunda instancia, pues los conflictos entre servidores del Estado y cualquiera de los Poderes, eran planteados primero ante juntas arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

En un principio ese tribunal fue competente para conocer de los conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial y éste. Sin embargo, la Suprema Corte consideró que no podía someterse a un tribunal que la Constitución no autorizara, ya que ello sería crear un poder superior al judicial y violar su soberanía. Esta situación fue resuelta algunos años después, con la reforma del artículo 123 Constitucional, adicionado en su apartado B), para que conociera de estos conflictos el Pleno de la Suprema Corte.

El Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión fue sustituido por el del 4 de abril de 1941, de contenido igual que el anterior.

## D).- LAS REFORMAS DE 1960.

Como los Estatutos de 1938 y 1941 fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó con el Apartado B) el artículo 123 Constitucional. La iniciativa del entonces Presidente Lic. Adolfo López Mateos, entre otros aspectos, señalaba:

"Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Institución de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto, que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado".

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se alcanzó en la Ley de 28 de diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo mes y año, la cual creó el ISSSTE.

(3)

(3) Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo.-- Pág. 348.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1976.

Finalmente, el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el día siguiente, que es la disposición reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

E).- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Dicho Ordenamiento amplía su aplicación a los trabajadores de algunas Instituciones Públicas que el mismo enumera en su artículo 10. y, en forma confusa, adiciona "otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos; la ampliación al régimen de la Ley se ha realizado paulatinamente por disposiciones especiales consignadas en las leyes orgánicas de algunas instituciones, aun cuando en otros casos, se previene textualmente la sujeción a la Ley Federal del Trabajo, o bien queda una laguna jurídica que no ha podido llenar la jurisdicción.

El artículo 80. del mencionado Ordenamiento excluye del régimen burocrático a los empleados de confianza al servicio del Estado, y por interpretación del precepto, se llega al extremo de hacer nugatorio para ellos, la garantía consagrada en la fracción XIV del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, la cual previene que disfrutarán de las medidas de protección al salario.

Por resoluciones de incompetencia se les ha negado a dichos trabajadores de confianza, la posibilidad de recurrir tanto al tribunal burocrático, como a los tribunales laborales, para que diriman los conflictos relacionados con esa garantía constitucional, remitiéndolos a los tribunales ordinarios federales, considerando su relación de trabajo como un artículo o mercancía.

Cabe agregar, a mayor abundamiento, que si un empleado de confianza es removido o cesado por alguna Dependencia del Ejecutivo Federal, para impugnar la arbitrariedad de que ha sido objeto, deberá recurrir al juicio de amparo ante el Juzgado de Distrito en materia de Trabajo del Distrito Federal, el cual fue creado recientemente para conocer de los amparos en materia de trabajo.

La exclusión del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para los empleados de confianza, considero que, al igual que el Profr. Jorge Olivera Toro, no significa en modo alguno, orfandad de la jurisdicción burocrática que la misma Ley establece, limitada en el caso a la protección del salario, como garantía fundamental de la existencia humana.

Al establecerse jurídicamente como relación de trabajo del Estado y sus servidores, creándose las garantías sociales respectivas, otorgándoles derechos de bienestar y dig-

nificación de su vida; al considerarse el esfuerzo del hombre al servicio del Estado, no como una mercancía, sino como la sustancia más valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del Derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realice. En México, el siguiente paso legislativo será la codificación de un Derecho General Laboral, sin exclusiones arbitrarias de los legisladores o de los intérpretes de la Ley.

La vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 60., otorga la categoría de inamovible a los empleados de base, al establecer que éstos no pueden ser cesados ni despedidos sin justa causa; al enumerar cuáles son justas causas para la remoción; al establecer que el Tribunal de Arbitraje es competente para conocer de los conflictos que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separación injustificada obliga al Estado a indemnizar.

Por su parte, la reforma constitucional ha establecido que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada, tendrán 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 la Ley.

Sin embargo, las causas de terminación de los efectos del nombramiento se señalan en la Ley, relevando de responsabilidad al Estado, en la forma siguiente: renuncia o abandono del empleo; conclusión del término o de la obra fijados en el nombramiento; muerte del trabajador; incapacidad permanente física o mental del mismo; resolución discrecional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos siguientes:

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

b).- Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c).- Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d).- Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e).- Por revelar los asuntos secretos o reservados.

de que tuviere conocimiento, con motivo del trabajo.

f).- Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad del taller, oficina o dependencia - donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g).- Por no obedecer sistemática e injustificadamente las órdenes que reciba de sus superiores.

h).- Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o -- droga enervante.

i).- Por falta comprobada al cumplimiento de las -- condiciones generales de trabajo o prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

También se determina que en los casos de los incisos señalados se podrá suspender desde luego al trabajador si con ello estuviere conforme la directiva del Sindicato a que perteneciese; pero que si no fuera así, se podrá ordenar la - remoción a oficina distinta hasta que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva en definitiva.

#### F).- LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

En la última década se ha generado un consenso, cada vez más amplio, en torno de la conveniencia y necesidad de realizar -tanto a nivel federal, como estatal y municipal- --

una adecuación sustancial del aparato administrativo público\_ a los requerimientos y complejidades de la vida del México de hoy y de los próximos años.

Esta idea adquirió por primera vez una fisonomía -- precisa al finalizar la década de los cincuentas, la cual se\_ caracterizó por los esfuerzos de planeación económica que las Naciones Unidas recomendaron se realizaran en todos los paí-- ses en desarrollo. Los tropiezos y fracasos que se registra-- ron en el período anterior, por lo que se refiere a la traduc-- ción de los objetivos y prioridades de los planes económicos\_ en acciones concretas, y sobre todo la marcada incapacidad de las estructuras administrativas públicas para llevarlos a ca-- bo, subrayaron la exigencia de que para poder realizar un - - plan de desarrollo, era necesario adaptar, y en muchas veces\_ modificar sustancialmente, las estructuras y procesos adminis-- trativos que constituyen su medio de acción más importante y\_ que pueden convertirse, también, en los determinantes obstácu-- los y cuellos de botella para su cabal realización.

En la reunión de los Presidentes de América, cele-- brada en 1967 en Punta del Este, se estableció, como una reco-- mendación para todos los gobiernos del Continente, la elabora-- ción de programas que incluyesen reformas de tipo fiscal, - - agrario y administrativo que garantizaran la consecución de - los objetivos de lo que habría de llamarse posteriormente "La

Primera Década del Desarrollo" dentro del programa mundial de las Naciones Unidas.

A esto debe añadirse que, a principios de los años sesentas se inició un proceso de cuestionamiento severo de la estrategia de desarrollo seguida por nuestro país en los veinte años anteriores y ascendió a la Presidencia de la República un gobernante que advirtió claramente la necesidad de dar un golpe de timón que substituyese la inercia desarrollista anterior, proponiendo una nueva prioridad de los problemas a resolver y de los objetivos por alcanzar en los próximos años.

Así se entenderá por qué se encuentra actualmente en el tapete de la discusión el problema de las reformas que requiere la administración actual, sobre todo con vistas al cumplimiento cabal de los propósitos que se ofrecieron al inicio del actual Gobierno, todo ello ante la perspectiva de una próxima renovación de los cuadros humanos en el ejercicio del poder público, tal como lo establece nuestra Constitución Política.

En estas fechas vuelven a escucharse las voces de quienes advierten que uno de los principales obstáculos que se puede encontrar la reorientación política y económica que se ha querido dar al país a partir de 1970, podría radicar en la incapacidad del aparato administrativo público para cumplir los objetivos de la nueva estrategia de desarrollo con la eficacia y oportunidad que se requiere.

Parece existir asimismo, un claro consenso en el señalamiento de que, si bien es cierto que el Ejecutivo Federal está facultado formalmente para realizar casi todas las acciones que demanda la puesta en marcha de dicho programa, el número de organismos de función similar que existen actualmente -particularmente en los campos prioritarios de la nueva estrategia- así como la complejidad y extensión que ha alcanzado - el total del aparato administrativo en los últimos años, pueden llegar a convertirse en el principal cuello de botella -- que impida la eficaz realización de la tarea propuesta.

Otros más suelen añadir que de no actuarse con decisión y oportunidad en este campo, se correría el riesgo de -- que las leyes y programas que apuntan hacia las nuevas soluciones, se queden en declaraciones y meros propósitos se traduzca en una realidad irreversible -dicen-, la acción gubernamental requiere coherencia, no sólo ideológica, sino también operativa.

Existen también marcadas coincidencias entre quienes piensan que resulta indispensable culminar la reorientación política y económica que se ha querido dar al país en -- los últimos años, llevándola al terreno que habrá de garantizar su verdadera realización: el órgano administrativo. Aducen para ello que la historia de México contiene lamentablemente muchos ejemplos de conquistas en el terreno político y social que han resultado infructuosas, por no haberlas podido

coronar con las reformas administrativas que las hubieran hecho efectivas en el terreno operativo. Se señala que sólo la organización y sistematización de la acción pública garantizará y otorgará bases seguras a las conquistas plasmadas en las disposiciones jurídicas, que traducen ideológicamente la nueva estrategia de desarrollo. Es más, se ha llegado a plantear también en algunos foros, que las mejores ideas y propósitos gubernamentales que se ofrecen al pueblo mexicano para los próximos años corren el riesgo de emplantanarse y fracasar irremisiblemente, sino se decide tomar medidas de fondo en ese campo que inicien, al menos, la solución de este importante capítulo del programa de gobierno.

Es de considerarse que sí existe un programa de reforma administrativa, y que éste se inició alrededor de 1965 y recibió un impulso decidido en 1971, y que su concepción es diferente, por integral y sistemática, de las ideas y los esfuerzos que al respecto se llevaron a cabo, en épocas pasadas en nuestro país, los que generalmente resultaron sin continuidad y articulación.

Desde luego que nadie podría negar que las características distintas del proceso actual de reforma deben reconocer como antecedentes directos muchos de los intentos y trabajos de destacados pensadores y gobernantes que a lo largo de nuestra historia se han preocupado de estos problemas. Pero

tampoco cabría negar válidamente que los postulados que caracterizan el actual Programa de Reforma Administrativa que lleva a cabo el Ejecutivo Federal, sólo se explicitan cabalmente y se institucionalizan en definitiva, a partir del esfuerzo - continuado de los últimos dos gobiernos de la República.

Los documentos elaborados por la extinta Secretaría de la Presidencia definen el Programa de Reforma Administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la -- eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. - Tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en - los aspectos que se refieren a cada una de las Instituciones\_ Públicas, como a los de la Administración Pública en conjunto.

Se reconoce que este proceso debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales y que, si ha de tener éxito, debe contar además con la -- plena participación de todos los servidores públicos en los - diversos niveles que componen la Administración Pública. De- be asimismo, estar apoyada en los principios de las ciencias\_ y técnicas administrativas y orientarse a revisar y evaluar - los sistemas, los procesos, las estructuras y el desempeño de la Administración Pública, tanto en la acción de cada uno de\_ los elementos como en la de todo el conjunto, para proponer y

llevar a cabo las modificaciones y mejoras que se vayan requiriendo. (4)

Se afirma que este proceso generalmente se enfrenta a los obstáculos normales que genera toda innovación y, por lo mismo, debe contar con el apoyo político y la estrategia de implantación que le permita vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de afectarse.

Se advierte categóricamente que debido a que la administración no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global que refleja históricamente los valores de dicho sistema, no es un fin en sí misma sino que debe considerársele un medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político. Y que, como todo proceso de reforma, existe a su vez ser administrada y programada, lo que implica contar con mecanismos institucionales adecuados de operación y apoyo así como con una estrategia apropiada, para lo cual conviene contar con un modelo básico y con objetivos bien definidos.

En el actual programa de reforma administrativa existen tres momentos:

(4).- Carrillo Castro, Alejandro.- La Reforma Administrativa en México.- Miguel Angel Porrúa, S.A.- México 1, D.F.- 1980.- Pág. 108.

- a) Un período de gestación;
- b) Su institucionalización jurídica o formal; y
- c) Su puesta en marcha en el terreno de la acción - práctica.

En este sentido podría hacerse mención a las ideas\_ de quienes podrían considerarse como precursores del actual - concepto de reforma administrativa, así como del pensamiento\_ de quienes la institucionalizaron como proceso jurídico y político; y, por último, hacer referencia a los juicios de quienes se han preocupado por analizar lo que se ha hecho en este campo y lo que aún falta por hacer. De esta manera es posible contribuir de una forma más efectiva al debate de opiniones y al planteamiento constructivo de sugerencias para el futuro mediato e inmediato en este importante aspecto de la actividad nacional.

#### G).- LAS CONSECUENCIAS.

La mayoría parece coincidir en que el cumplimiento\_ de los principales objetivos políticos que implica la nueva - estrategia de desarrollo exige una visión de largo alcance sobre el tipo del país al que aspiramos. Que por ello resulta\_ indispensable hacer explícitas y específicas las metas que a\_ cada entidad habrán de encomendarse, así como la fijación de\_ plazos de realización y de mecanismos y modalidades para su - instrumentación operativa.

La programación y la coordinación del sector público se vuelven así la esencia de la reforma administrativa que reclama en el futuro la administración federal. Sólo la programación sistemática de las actividades que a cada entidad - competen, así como el establecimiento de mecanismos de programación y coordinación, tanto a nivel global como sectorial, - permitirán la verdadera selección de prioridades y la efectiva conciliación de la actual disponibilidad de recursos (humanos, físicos y financieros) del sector público con los objetivos más relevantes de la nueva estrategia de desarrollo.

Una fuerte corriente de opinión se inclina a pensar que una adecuada programación y jerarquización del gasto y la inversión pública sólo serán posibles si se ubica a estas funciones directamente bajo el mando inequívoco del titular del Ejecutivo Federal. Se piensa que sólo así podrán resolverse los problemas de corto plazo sin que ello implique sacrificar la puesta en marcha de las transformaciones indispensables para asegurar el desarrollo a largo plazo. Se garantizaría así mismo la sustitución de la improvisación por la previsión, -- tanto a nivel de cada dependencia como la del sector público en su conjunto.

Por otra parte, hay quienes afirman que si el sector público ha de convertirse en el principal agente del desarrollo económico y social del país, requiere que sus acciones

tengan no sólo mayor coherencia sino también que éstas alcancen la máxima eficiencia y productividad. Señalan que el desarrollo económico se ha hecho depender, hasta ahora, básicamente de la tasa de inversión, soslayando que un mejoramiento en las estructuras y procedimientos administrativos pueda significar un incremento de la productividad, mayor que una inversión en bienes de capital. Así, una adecuada programación del sector público, se vuelve un prerrequisito para alcanzar los niveles de productividad en que habrán de sustentarse tanto el incremento del empleo, como el aumento de la inversión pública que permitan una retribución más equitativa del ingreso.

Fernando Solana ha sugerido por su parte, que la productividad no sólo se incrementa utilizando instrumentos de producción más eficaces, sino también elevando la capacidad personal de quienes trabajan, así como empleando sistemas de trabajo más eficientes. Pero que este esfuerzo no debe quedar al libre albedrío de cada dependencia ya que, por útil que estos intentos sueltos pudieran resultar, no pueden garantizar la orientación unitaria y la ausencia de duplicaciones y contradicciones que reclama, en el momento actual, el esfuerzo que se ha encomendado a la administración pública en el cumplimiento de la nueva estrategia de desarrollo.

Son éstas, entre otras, las razones que llevan a al

gunos a reflexionar que el desarrollo y complejidad actual -- del aparato administrativo requiere que la planeación de la - acción pública, así como sus instrumentos más eficaces: el -- presupuesto y la reforma administrativa, sean puestos bajo el mando directo del Ejecutivo Federal. Sólo así se evitaría la dispersión y disminución actual de su eficacia ya que, por de pender de entidades sectoriales, no siempre cuentan con auto- ridad suficiente para conseguir el cumplimiento de sus ins- - trucciones por parte de otras dependencias del Ejecutivo.

Lo anterior no quiere decir que no deban existir nú cleos de programación tanto a nivel sectorial como de las pro pias entidades operativas. Pero las decisiones más importan- tes, las que sirven de marco a la acción global del sector pú blico, deben ser tomadas en función de los más altos intere-- ses del país; considerando, por encima de cualquier otra fina lidad, las necesidades de la población mayoritaria de México.

Se requiere asimismo garantizar una mayor coheren-- cia -similar a la que existe hasta ahora en el sector de go-- bernación, de defensa y de educación- en otros sectores en -- los que actualmente se generen duplicaciones, lagunas y con-- tradicciones. Es indispensable unificar las acciones de las\_ entidades que integran el sector agropecuario, el sector de - comercio exterior y el sector de empresas públicas, por sólo\_ mencionar los más relacionados con la actual estrategia de de

sarrollo. Poco podrá realizarse en estos campos si no se establecen unidades con capacidad de decisión y mando sectorial, que puedan orientar y coordinar efectivamente la acción de las diversas entidades que en ellos participan.

Por lo que se refiere a los sistemas de información y estadística que deben apoyar las tareas de programación a nivel global y sectorial de la administración pública, hay algunos que creen que es necesario también ubicar la coordinación de dicha función directamente bajo el titular del Ejecutivo Federal, conjuntamente con las tareas de planeación, presupuesto y reforma administrativa. Señalan que la ubicación de esta importante función, bajo una dependencia sectorial, impide su debida operación y utilización por parte de las demás unidades sectoriales y operativas del sistema. Se dice asimismo, que el seguimiento y evaluación de las asociaciones globales y sectoriales de la administración pública debe completar el cuadro de funciones que resulta indispensable ubicar bajo el mando director del Presidente de la República. De otra suerte, se corre el riesgo de que a este nivel se sigan dando instrucciones que puedan no ser cumplidas por el resto de las dependencias.

Para que este esfuerzo de coherencia y definición clara de responsabilidades tenga verdadera eficacia, se requiere que tales cambios se introduzcan a nivel de la Ley Or-

gánica del Poder Ejecutivo Federal. En este Ordenamiento, -- que hasta ahora había sido modificado sólo para agregar y desmembrar sin un criterio programático las unidades que auxilian al Ejecutivo en su tarea, deben quedar señaladas claramente las atribuciones que deben tener las unidades de coordinación sectorial, las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Prerrequisito inicial de una eficaz desconcentración de la administración pública es su ordenación nacional, y el señalamiento preciso de las responsabilidades y tareas que habrán de delegarse.

Existe un sinnúmero de mejoras importantes que pueden sugerirse dentro de la administración pública, todas ellas enmarcadas dentro del actual Programa de Reforma Administrativa.

En diciembre de 1976, el Gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de José López Portillo enfrentaba agudas contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; en

tre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido; entre lo que podíamos producir y nuestros hábitos de consumo, y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia (5).

Llegaba entonces a su fin, acabado por sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación, hecho que, a su vez -en palabras del propio Presidente de la República-, afectó el sentimiento de seguridad de la sociedad, fenómeno éste que fue polarizado por algunos grupos de interés.

De ahí que en esa fecha el objetivo político prioritario del Gobierno fuese el de promover, en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos producti

(5) Opus Cit.- Pag. 134.

vos y las necesidades básicas de las mayorías de la población; y de ahí también que la traducción de esos objetivos a la realidad, tal como lo señaló el licenciado López Portillo desde su campaña electoral, exigiera contar con los medios, esto es, con los instrumentos administrativos idóneos.

El reconocimiento de que esos instrumentos habían acumulado vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por tanto el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance hizo que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y el funcionamiento del Gobierno Federal.

De esta manera, ante el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la coyuntura política, económica y social que se presentó a finales del año de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar el Gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Pero es preciso puntualizar que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Descansa sobre la base de doce años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública, presidida por el licenciado López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó entonces en la Secretaría de la Presidencia.

La Comisión de la Administración Pública elaboró un informe sobre la Administración Pública Federal, que sirvió de base para los trabajos de reforma institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas disposiciones jurídicas. En esta época se publicaron también las Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976 y se definió un modelo de análisis, se completaron los diagnósticos, se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma.

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado el 10. de diciembre de 1976 por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para el período 1976-1982, son:

1.- Organizar al Gobierno para organizar al país, - mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3.- Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal -respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno- propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y

5.- Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

H).- LA SITUACION QUE SE HA PRESENTADO.

Como anteriormente se anota, el presente régimen -- presidencial del licenciado José López Portillo, ha pretendido dar mejor despacho a las actividades que tiene encomendadas el Gobierno Federal; se ha tratado de lograr una mejor capacitación para los empleados burocráticos; una mejor atención al público; resumir trámites, que con antelación resultaban innecesarios y que implicaban pérdidas de tiempo por la ineptitud de los empleados, falta de cooperación y sobre todo empeño en las labores que tienen asignadas los empleados.

He observado que durante el presente régimen, se ha tratado de mantener una mentalidad diferente a la que antes prevalecía; porque a pesar de que algunos hacen caso omiso de las instrucciones que se giran, la mayor parte de los empleados públicos actualmente sí están devengando el sueldo que perciben; se ha intentado la agilización de trámites, que en unos casos ya está lograda y en otros, aún está en proyecto;

la creación de unidades de información resulta determinante - para la Administración Pública, pues de otra manera no se conocerían los problemas de los ciudadanos de la República.

Igualmente, por lo que hace al debido cumplimiento de las obligaciones conferidas, los funcionarios se preocupan por la buena marcha de los asuntos y de atender al público; - por cierto, que en este sentido, se ha sostenido el criterio de mantener las puertas abiertas.

Por otra parte, en asuntos de carácter contencioso, cabe señalar que se han multiplicado, debido a que existen muchos empleados negativos, irresponsables, incumplidos y, por ello, se han tomado medidas para demandar la autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que deje de surtir efectos su nombramiento; situación ésta que con anterioridad nunca se presentaba, salvo que el trabajador hubiere cometido una falta bastante grave.

En síntesis, la reforma administrativa va en busca de mejorar la actual situación del país; sin embargo, no estoy de acuerdo con el ingreso del personal que se contrata, - ya que generalmente, no sustenta el examen de admisión, en el que debe demostrar sus conocimientos y por consecuencia que se hizo merecedor a ese empleo, sino que, por el contrario, - siempre ingresa a prestar servicios, porque se trata de un "recomendado", aun cuando carezca de los elementos más indispensables para obtenerlo.

Ahora bien, según anoté anteriormente, la reforma administrativa ha tratado de mejorar la actual situación del país; no obstante ello, no se ha podido, hasta el momento, mejorar, lo que para mí es primordial, LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

Cuando un empleado público ingresa al servicio, llega con la mentalidad de que en el Gobierno no se trabaja; desde luego, se trata de una idea errónea.

Así es que cuando realmente se les encomienda una labor, a un empleado público recomendado o no, en lugar que traten de desempeñarla lo mejor posible, optan por distraerse en conversación con sus demás compañeros, lo que ocasiona que además de que no cumplen cabalmente con sus obligaciones, les quitan el tiempo y de hecho no están devengando el sueldo que perciben, aun cuando asistan puntualmente a sus labores.

En tal virtud, propongo que en la ocupación de un burócrata, no intervenga la amistad de los funcionarios públicos, sino que debe ser aceptado por oposición, en aquellos cargos que no requieran una profesión, oficio o especialidad. En los cargos en que se dehan cumplir los requisitos correspondientes, se debe orientar a los solicitantes, tomando en consideración tanto las inclinaciones, como las facultades de los estudiantes en las diversas carreras profesionales. Que exista una relación de actividades, para que puedan ser desempeñadas debidamente, en la ampliación de los campos de las Se

cretarías y Departamentos de Estado, con objeto de que también se orienten a las Universidades y Escuelas, respecto a la preparación en las distintas áreas de servicios públicos. Que se apliquen realmente, las Leyes de Premios y Recompensas a los trabajadores eficientes y cumplidos. Que los Organismos Oficiales se manejen como Empresas, en que exista reparto de utilidades, siempre y cuando se excluya a las personas que cobran sueldos sin trabajar, favoritismos y recomendados. Que se especifique claramente, las funciones que corresponden a cada una de las Secretarías de Estado, para una mejor coordinación. Que se determine, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las funciones que tiene encomendadas cada Secretaría y Departamento de Estado.

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

I.- Existe una separación de los servidores públicos que tienen un carácter representativo, a quienes se les denomina funcionarios y de todos los que son simplemente auxiliares de ellos, llamados a estos últimos empleados.

II.- Los funcionarios siempre desempeñan funciones de confianza y por tanto, son los que deben tener la iniciativa para el buen funcionamiento de la Administración Pública que tienen encomendada.

III.- El Estado no es un patrón que obtenga lucro y utilidades; sin embargo, propongo que a los servidores públicos se les de una participación del recaudamiento fiscal que obtiene el Estado de los impuestos, productos y aprovechamientos.

IV.- Al conceder el Estado, la prestación a que me refiero en el punto anterior, exija un mejor cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas cada uno de los funcionarios y empleados.

V.- Para el cumplimiento de dichas obligaciones, es necesario que se capacite, se adiestre, al servidor público, a fin de que desempeñen real y verdaderamente la función que se les asigne, con el cuidado y esmero apropiados.

VI.- Para el logro de un mejor servicio, es necesario que se aplique correctamente la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, a los funcionarios y empleados que se distingan por su eficiencia, dedicación, puntualidad y asistencia a sus labores.

VII.- A efecto de obtener un mejor beneficio de las funciones que tiene encomendadas el Estado, deberán implantarse reales exámenes de admisión a los burocratas, sin que el ingreso de los mismos sean motivados por la recomendación o favoritismo.

VIII.- A los burócratas que reúnan las características de antigüedad en el servicio, deberá aplicárseles correctamente el escalafón.

IX.- La prima de antigüedad deberá otorgarse a los empleados que se separen del servicio y que hayan prestado -- más de quince años de servicios al Estado.

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

- I.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1979.
- II.- Cabanellas, Guillermo.- Derecho Sindical y Corporativo.- - Editorial Bibliográfica Argentina.- Buenos Aires.- 1959.
- III.- Carrillo Castro, Alejandro.- La Reforma Administrativa en México.- Miguel Angel Porrúa, S.A.- México.- 1980.
- IV.- Castorena, J. de Jesús.- Manual del Derecho Obrero.- Segunda Edición.- 1932.
- V.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- VI.- De la Cueva, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo - I.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- - - 1959.
- VII.- De la Cueva, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo II.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1979.
- VIII.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1980.
- IX.- Guerrero, Euquerio.- Manual de Derecho del Trabajo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1975.
- X.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1980.

- 171
- XI.- Ley Federal del Trabajo.- Editorial Porrúa, S.A.- México.-  
1980.
- XII.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- XIII.- Olivera Toro, José.- Manual de Derecho Administrativo.-  
Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1976.
- XIV.- Toledo, Emilio Octavio de.- La Prevaricación del Funcionario  
Público.- Editorial Civitas, S.A.- Madrid, España.-  
1980.
- XV.- Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.-  
Editorial Porrúa, S.A.- México.- 1980.